COYUNTURAS Y CAMBIO POLÍTICO

Jean-François Prud'homme

EL COLEGIO DE MÉXICO

COYUNTURAS Y CAMBIO POLÍTICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

COYUNTURAS Y CAMBIO POLÍTICO

JEAN-FRANÇOIS PRUD'HOMME

EL COLEGIO DE MÉXICO

324.6309720904
P9714c

Prud'homme, Jean François
Coyunturas y cambio político / Jean François Prud'homme. – México, D. F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2014.
338 p. ; 21 cm

ISBN 978-607-462-737-4
Incluye bibliografía

1. Elecciones – México – Historia – Siglo XX. 2. Elecciones – México – Historia – Siglo XXI. 3. Partidos políticos – México – Historia – Siglo XX. 4. Partidos políticos – México – Historia – Siglo XXI. 5. Democratización – México – Historia – Siglo XX. 6. Democratización – México – Historia – Siglo XXI. 7. Democracia – México – Historia – Siglo XX. 8. Democracia – México – Historia – Siglo XXI. 9. México – Política y gobierno – Siglo XX. 10. México – Política y gobierno – Siglo XXI. I. t.

Primera edición, 2014

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-737-4

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción 9

INSTITUCIONES Y REFORMAS
ELECTORALES EN MÉXICO

1. El Estado y la participación política:
las reformas electorales de 1977 21
2. Crónica legislativa: cuatro reformas electorales, 1946-1986 . . 53
3. La negociación de las reglas del juego:
tres reformas electorales (1988-1994) 97
4. Los conflictos electorales estatales y las relaciones
entre partidos nacionales en México, 1988-1994 137
5. El Instituto Federal Electoral (IFE): la construcción
de una autoridad electoral imparcial 159

PARTIDOS POLÍTICOS
Y SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

6. La articulación de intereses y el federalismo en México 189
7. Los partidos políticos y la articulación de intereses en México 227
8. El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias
de su proceso de institucionalización 251
9. La recomposición del sistema de partidos
tras las elecciones de 2006 295
10. Los partidos políticos y la gobernanza 319

INTRODUCCIÓN

Este libro ofrece una diversidad de miradas a las transformaciones políticas que ha vivido México en años recientes. En efecto, el sistema político mexicano ha cambiado mucho en el transcurso de los últimos treinta años. Muchos analistas y ciudadanos siguen cuestionando la calidad de la democracia mexicana del siglo XXI, pero es indudable que, en algún momento de los últimos años del siglo XX, el régimen autoritario que se consolidó después de la Revolución se transformó en un régimen democrático. Esa transformación se dio lentamente en el marco de las instituciones políticas existentes y con la participación de actores políticos establecidos. Si bien en varios momentos la movilización de organizaciones sociales nuevas y antiguas obligó a acelerar el ritmo y extender el alcance de las reformas, las demandas expresadas por ellas han sido procesadas dentro del sistema político. El carácter gradual, negociado y adaptativo de las transformaciones al sistema político mexicano en años recientes aporta elementos interesantes para el estudio del cambio político.

Como sucede en muchas ciencias sociales, la dimensión temporal es un elemento constitutivo importante del análisis político. Es uno de los parámetros que marcan el alcance y las fronteras de los fenómenos estudiados. En general cuando se busca explicar los procesos políticos se piensa en términos de inicio y de fin, de continuidad y de ruptura, así como de evolución y revolución. La dimensión temporal está estrechamente asociada a la idea de cambio en la ciencia política. La intensidad del cambio tiene que ver con su despliegue temporal. Los cambios importantes que se dan en periodos cortos suelen ser asimilados a una idea de ruptura mientras que los cambios que se producen en horizontes temporales más largos suelen ser más graduales. Desde una perspectiva analítica, la dimensión temporal tiende a ser asociada también al alcance de la explicación. Como ya lo ha observado Fernand Braudel, la extensión del periodo observado –larga duración, tiempo

corto o coyuntura– tiene efectos pertinentes sobre la amplitud y profundidad de la explicación de los fenómenos.

Los capítulos que conforman este libro analizan coyunturas específicas en el contexto de cambio político que ha vivido México en la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI. Se refieren a episodios de la democratización del sistema político nacional y tienen por objeto la explicación de pequeños procesos políticos que fueron parte de una transformación de mayor alcance. Si bien esos episodios fueron considerados de gran importancia en su época, ni siquiera califican para que se les califique como coyunturas críticas –es decir, momentos de inflexión del orden político–, tal como las definen los especialistas de la política comparada. Son más bien momentos ordinarios de un largo proceso cuyo estudio contribuye a arrojar luz sobre la naturaleza del cambio. Son también un testimonio del desafío al cual se enfrenta el politólogo cuando analiza la actualidad sin tener la certeza de conocer el desenlace del proceso estudiado. El análisis está marcado no solamente por la interpretación del pasado a la luz del presente sino también por la sombra del futuro.

En este libro, el estudio de esos momentos parte de una concepción de la política como un proceso de intercambio e interacción entre actores. No es coincidencia que muchos de los episodios estudiados se refieran a negociaciones. Y si bien las negociaciones suponen la existencia de un marco más o menos formal, el esfuerzo de análisis va mucho más allá tratando de identificar la especificidad de las dinámicas a las cuales da lugar la interacción entre actores. Frecuentemente, esas dinámicas movilizan lógicas que operan en contextos valóricos muy diferentes –a veces se creería que surgen de momentos históricos diferentes para luego aglomerarse en un mismo tiempo presente– y se entremezclan en una creación *sui generis* que termina alimentando la convicción de que el modelo democrático es deficiente e imperfecto. En pocas palabras, estamos muy lejos de modelos de interacción política que operan solo en el plano geométrico uniforme de la acción de tipo racional-legal.

En cada una de las coyunturas estudiadas se toma en cuenta la interpretación que los actores hacen del pasado, la conciencia de sus intereses en el momento presente y la evaluación que realizan de la correlación de fuerzas prevaleciente. Además se intenta poner en evi-

dencia la manera en que esos actores conciben la proyección de sus decisiones y acciones en el futuro. En la elaboración de sus estrategias, ellos operan a partir de modelos ideales del orden político deseado. Por ello, se busca rastrear e identificar no sólo las nociones que sirven de base a la elaboración de sus estrategias sino también la evolución de esas nociones a lo largo de la historia. Por ejemplo, resulta revelador constatar la evolución en el tiempo del concepto de democracia que orienta la acción de los protagonistas en distintos episodios de la transformación del sistema político. La misma observación se aplica a la concepción de los instrumentos de su aplicación. Me refiero a los modelos de relaciones entre instituciones, de representación, de sistema de partidos, de federalismo, entre otros. Todos ellos llevan una carga valórica importante así como una dosis no despreciable de idealismo. La identificación y el análisis de esa dimensión subjetiva ayudan a dar sentido a la madeja de interacciones que caracterizan el proceso de cambio. Y también contribuyen frecuentemente a explicar el carácter barroco de las construcciones institucionales a las cuales dan lugar. Parte del desencanto existente con la estructura y el funcionamiento del sistema político mexicano actual es atribuible a la falta de correspondencia entre esos modelos ideales y la realidad o a la propia evolución en la concepción de esos modelos.

Muchos capítulos que conforman el libro analizan aspectos peculiares de la negociación de reformas electorales. La cuestión electoral ha tenido un lugar central en la apertura del sistema político mexicano. Para muchos analistas, esa centralidad es la causa de las dificultades de consolidación del nuevo orden democrático en la medida en que refleja una concepción demasiado restringida de la democracia. Sin embargo, el estudio de las negociaciones de las reglas del juego electoral es fascinante desde la perspectiva del análisis de la interacción política: hay pocos momentos en que se negocian las reglas que van a regir la competencia entre actores. La misma realización de esas negociaciones supone, a pesar de la frecuente expresión de aprehensiones inmediatas, una cierta dosis de confianza entre protagonistas y en las instituciones en el marco de las cuales tienen lugar.

Encontramos ahí un caso típico de estudio del diseño de instituciones. Hay un cierto número de actores en competencia que desde

posiciones de poder asimétricas buscan acordar las normas que van a regir su competencia en el futuro. Cada uno de esos actores tiene una visión propia del régimen electoral ideal. Esa visión se apoya tanto en una concepción genuina del modelo deseable de democracia como en una evaluación pragmática de las normas más propicias a la realización de sus intereses. Después de todo, la negociación transcurre en un contexto de lucha por el poder. Como suele suceder en esos casos, las leyes resultantes suelen ser producto de un equilibrio entre las condiciones mínimamente aceptables para cada uno de los actores y por lo tanto, hay lugar para su perfeccionamiento. Además, es difícil prever el efecto de las reformas; es bien sabido que los procesos de diseño institucional causan efectos no deseados. La realidad no siempre se amolda a las normas, tampoco lo hacen las prácticas. Hay instrumentos de aplicación de los modelos de democracia o de régimen de competencia electoral ideal que prueban ser ineficientes ante culturas y prácticas consolidadas.

Por lo tanto y a veces de manera sorprendente, el proceso de reformas –en el campo electoral como en otros campos de la vida pública– aparece como ilimitado: las reformas que en algún momento se percibían como si fueran definitivas se vuelven insuficientes o, por lo menos, se presentan sólo como otra etapa en un proceso mucho más largo. Ese carácter transitorio se debe a muchos factores, entre ellos: el alcance reducido de sus instrumentos de aplicación, la evolución de la concepción de la democracia y de sus elementos constitutivos (por ejemplo, la equidad, la transparencia, etc.) o sencillamente la falta de observancia de las nuevas normas. A menudo, la negociación de nuevas reglas del juego se vuelve un elemento más del juego político. Esa situación contribuye, a pesar de la creación de instituciones cada vez más complejas y de normas más exhaustivas, a que la desconfianza siga siendo uno de los motores de las reformas continuas.

Esa dinámica alimenta dos fenómenos recurrentes en la política nacional: la burocratización de los órganos encargados de regular la vida pública y el desarrollo de un fetichismo de las normas. En efecto, la democratización del sistema político nacional ha llevado a la creación de una serie de entidades autónomas cuya misión consiste en regular la actividad –y frecuentemente, la competencia– en distintas esferas de

actividad. El mandato exhaustivo de esas entidades les ha obligado a dotarse de importantes burocracias para poder vigilar en detalle las actividades en su esfera de competencia como lo muestra, por ejemplo, el crecimiento del Instituto Nacional Electoral en años recientes. Detrás de ese crecimiento está la convicción de que todas esas actividades requieren ser vigiladas desde fuera, lo que remite de nuevo al problema de la desconfianza entre actores.

A lo largo del proceso de transformación del sistema político, la solución más inmediata y casi natural frente a la desconfianza ha sido la negociación de nuevas leyes para obligar a los actores políticos y sociales a adoptar prácticas democráticas. Si bien el recurso a la negociación legislativa para resolver conflictos (reales o potenciales) constituye una virtud del proceso de cambio en México, al mismo tiempo ha dado lugar a una especie de fetichismo de las normas. Ha llevado a que las principales fuerzas políticas confieran a las normas un poder casi mágico de modificación de los comportamientos, sin necesariamente sentirse obligadas a acatar esas mismas normas. Es un fenómeno que es observado recurrentemente en la esfera electoral y contribuye a explicar la persistencia de la desconfianza. Desde una perspectiva de análisis del cambio, esa paradoja plantea un problema muy interesante: ¿a partir de qué momento el cambio de las normas puede inducir un cambio de las prácticas?

En síntesis, este libro propone un seguimiento de la política en devenir en una perspectiva de transformación del sistema político. Parte de la idea de que el cambio se puede observar a partir del estudio de la interacción política en espacios acotados y en coyunturas específicas. La noción de interacción como fundamento de la actividad política hace énfasis en la existencia de actores que elaboran estrategias para defender sus intereses con todas las imperfecciones que supone el proceso. El andamiaje del sistema político (o de algunas de sus instituciones) pude ser explicado a partir de la convergencia de esas estrategias.

La primera parte del libro reúne estudios sobre las instituciones y las reformas electorales en México. El primer capítulo trata de la reforma política de 1977. De las cuatro grandes reformas electorales que se aprobaron durante el periodo de dominio del PRI, la de 1977 aparece como la que dio pie al sistema de representación actual en México

con la adopción de una fórmula electoral mixta, con la integración del abanico completo de fuerzas políticas de la derecha hasta la izquierda en las instituciones legislativas y, sobre todo, con la elaboración de un modelo de gobernanza electoral y un sistema de partidos en los cuales el Estado asume un papel central. Busco ofrecer una interpretación de largo alcance de ese proceso, más allá de la dicotomía entre autoritarismo y democracia, resaltando la centralidad del Estado como elemento de continuidad.

El segundo capítulo del libro se refiere a cuatro reformas electorales del periodo en el cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo su hegemonía sobre el sistema de partido. Inicia con la reforma fundamental de 1946 y termina con la de 1986. En esencia, todas esas reformas comparten el difícil propósito de alentar la participación de algunos partidos de oposición sin que el PRI perdiera su dominio. Más allá del análisis de las negociaciones que llevaron a la adopción de las reformas, mi interés residía fundamentalmente en reconstruir las negociaciones entre protagonistas a través de los debate legislativos consignados en el *Diario de los Debates*. Me interesaba resaltar los argumentos de los legisladores y, mediante la reconstrucción de los debates, rastrear la evolución de las nociones de democracia, de representación y de sistema de partidos. El ejercicio resultó muy interesante en la medida en que sigue contribuyendo a explicar, por ejemplo, la concepción de lo que sería el sistema de partidos ideal.

El tercer capítulo analiza las reformas electorales del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, de 1989 a 1994. Si bien hubo que esperar al sexenio siguiente para que una nueva legislación electoral (1996) permitiera la consolidación de condiciones propias a una poliarquía, el periodo es fascinante por la sucesión rápida de reformas y la manera en que éstas se transformaron en un campo más de la competencia política. Durante ese momento, se instauró un ciclo elección/reforma/elección/reforma-reforma/elección, que muestra el estrecho vínculo entre la competencia política y la negociación de las reglas de competencia.

El cuarto capítulo aborda un aspecto más informal de las negociaciones electorales durante el sexenio del presidente Salinas, asociado a las protestas postelectorales en los estados, es decir, lo que se conoció

en su momento como "concertacesiones". Por la vía de la comparación de casos, trato de identificar un patrón de desarrollo de esas negociaciones. Desde luego, el capítulo trata también del carácter heterogéneo del proceso de transformación democrática en el territorio nacional a la luz del federalismo.

El quinto capítulo se concentra en el estudio del proceso de construcción del Instituto Federal Electoral desde una perspectiva de diseño institucional. Mediante la identificación de seis grandes campos temáticos, se reconstruye el proceso de negociación que dio lugar a la consolidación de un órgano electoral autónomo. Desde luego, el análisis otorga un lugar importante a la reforma electoral de 1996, que en su momento podía ser considerada como la primera que había sido producto de un acuerdo (por lo menos implícito) entre los tres principales partidos políticos.

La segunda parte del libro agrupa estudios sobre los partidos, el sistema de partidos y los procesos políticos en México. Cuando al inicio de esta introducción me refería a los instrumentos de aplicación de los modelos ideales de democracia en los cuales se basan los actores para elaborar sus estrategias y proyectar sus decisiones y acciones en el futuro, tenía en mente arreglos políticos, como el federalismo y el sistema de partidos, u organizaciones como los propios partidos políticos. Desde mi perspectiva, parte del desencanto expresado por la ciudadanía hacia el sistema democrático está asociado a la brecha que existe entre los modelos ideales y las formas reales que asumen esos instrumentos de la democracia.

El sexto capítulo trata el tema de los procesos políticos en el federalismo mexicano desde la perspectiva de la articulación de los intereses. Las transformaciones por las cuales atravesó el régimen político nacional significaron también una reactivación del pacto federal. Sin embargo, más allá de lo que estipula el marco constitucional y de los imperativos de la lucha política en las diversas instancias territoriales, no queda muy claro el tipo de modelo federal que orienta la acción de los protagonistas del cambio. Llama la atención la relativa falta de estudios sobre los procesos que atraviesan por los distintos niveles geográficos del sistema político. El análisis trata de resaltar la manera en que los grupos buscan tener acceso a los centros de toma de decisión

distribuidos a lo largo del sistema federal, así como la peculiar articulación de lógicas muy diferenciadas de acción política. Tal como se puede constatar todavía ahora, la distribución territorial del cambio democrático responde a ritmos muy distintos.

El séptimo capítulo representa un esfuerzo de caracterización del modelo de organización de cada uno de los tres principales partidos políticos mexicanos. Más allá, del esfuerzo taxonómico comparativo, intento establecer una relación entre la manera en que esos partidos están organizados y sus estrategias de mediación con el electorado y la sociedad en general. El tema no deja de ser interesante considerando la percepción negativa que la ciudadanía expresa hacia los aparatos partidistas.

El octavo capítulo está dedicado al estudio del proceso de institucionalización del más reciente de los tres grandes partidos políticos nacionales, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), a la luz del debate teórico sobre la aplicación del concepto de institucionalización al estudio de las organizaciones partidistas. Más allá del interés que tengo por la reconstitución de la dinámica interna de una organización en perpetua consolidación, el análisis fue motivado por la voluntad de explicar la brecha entre la concepción ideal de un partido moderno de izquierda y sus formas reales de existencia. Me parece que es otra manifestación de la distancia entre la concepción de modelos ideales de la democracia y sus expresiones concretas. Desde luego, el recurso frecuente a mecanismos informales para la resolución de los conflictos en el seno del PRD no deja de ser un tema de estudio atractivo.

El noveno capítulo es de corte más coyuntural. Evalúa el impacto de los resultados de las elecciones presidenciales de 2006 sobre el sistema de partidos y la vida interna de cada uno de los tres principales partidos. Más allá de la ilusión de una polarización entre la derecha y la izquierda provocada por el aparente derrumbe del PRI, se perfile un sistema de partidos que se sigue apoyando en tres partidos principales. Esa conformación del sistema de partidos es un reflejo de la concepción misma de representación política moderna que sirvió de base a la ley electoral de 1946 y que se ha mantenido al filo de las numerosas reformas que se realizaron después.

Finalmente, el décimo capítulo retoma una discusión actual sobre las formas de representación y de toma de decisiones en las democracias contemporáneas a partir del concepto de gobernanza. Según los teóricos de la gobernanza, el estado contemporáneo busca movilizar los intereses a partir de la creación de redes de instituciones y actores que provienen tanto del gobierno como de la sociedad para buscar soluciones a los problemas económicos y sociales. En esa nueva relación entre Estado y sociedad, la función del gobierno se limita a la coordinación de esas redes dando lugar a nuevos procesos políticos y a una nueva distribución de las responsabilidades. En este capítulo examino los intentos de implantación de esa nueva forma de intermediación en México y su relación con la consolidación de formas más tradicionales de representación política.

Espero que esta serie de acercamientos al tema del cambio y de las interacciones políticas ayude al lector a tener una percepción más matizada de las transformaciones que han marcado al sistema político mexicano a finales del siglo XX y a principios del siglo XXI. Esas aproximaciones pretender ofrecer desde distintos ángulos una luz distinta al complejo tema de la democratización de la vida pública nacional.

Jean-François Prud'homme

INSTITUCIONES Y REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO

1. EL ESTADO Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA: LAS REFORMAS ELECTORALES DE 1977*

Las reformas constitucional y legal efectuadas al marco institucional que regía la vida electoral y la constitución de organizaciones políticas durante el primer año del gobierno del presidente López Portillo marcaron un punto de inflexión en la consolidación del sistema político mexicano moderno. Algunos estudiosos de la política mexicana ven en ellas la culminación de una obra de ingeniería institucional emprendida más de 30 años antes, que garantizaba el predominio incontestado de un partido político en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a la vez que permitía la participación en la vida institucional de una diversidad de fuerzas políticas minoritarias de oposición cuyo crecimiento podía ser monitoreado y controlado por el gobierno. Otros prefieren resaltar en esas reformas el origen del régimen electoral y del sistema de partidos contemporáneos tanto por los temas que pusieron en la agenda del dinámico proceso de reformas electorales que caracterizó la vida política nacional de los 20 años siguientes, como por el sello que dejaron sobre el modelo de representación política nacional. Ambas perspectivas contienen una parte de verdad.

Si hay algo que caracteriza al proceso de constitución de un régimen democrático en México es el papel central que en él tuvo el Estado.[1] Desde el poder, el gobierno utilizó las herramientas a su disposición para controlar y canalizar las actividades de los distintos sectores de la sociedad, a la vez que la mayoría de las fuerzas de oposición buscaron en ese mismo Estado garantías para ejercer sus actividades en el marco de la legalidad. Las organizaciones involucradas en ese proceso

* Capítulo publicado en Medina Peña, 2010.

1 Aquí se aplica bien la noción de Estado jacobino, es decir, un Estado que tiene "funciones de orden sociológico y cultural derivadas de un propósito fundamental: crear la nación". Loaeza, 2010: 20.

tenían objetivos primarios distintos, pero curiosamente compartían un mismo referente institucional. Las reformas políticas de 1977 muestran mejor que cualquier otra iniciativa similar la centralidad que tuvo el Estado en la conformación de un modelo de representación plural en México. Esos orígenes permiten entender la especificidad y, a veces, algunas deficiencias de nuestra vida democrática contemporánea. Dichas reformas consolidaron los rasgos esenciales del modelo de gobernanza electoral y del sistema de partidos que conocemos ahora e impusieron los parámetros para las posteriores negociaciones en torno a las reglas de la competencia electoral. A más de 40 años de la aprobación de la reforma constitucional que permitió la elaboración de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), la distancia que da el paso del tiempo permite apreciar mejor los efectos del proceso que fue conocido como la "reforma política".[2] En este capítulo busco ofrecer una interpretación de largo alcance de dicho proceso, rebasando los límites de la dicotomía entre el autoritarismo y la democracia. Prefiero proponer una especie de genealogía de la constitución de las instituciones políticas democráticas en el país con el propósito de entender mejor su funcionamiento actual.

Este capítulo está organizado en cuatro secciones. La primera da cuenta del contexto político de México en los años que antecedieron a la reforma. La segunda presenta los elementos esenciales de la reforma constitucional y de la reforma a la Ley Federal Electoral existente. En la tercera sección analizo la posición de los principales actores políticos frente a la reforma política. Por último, en la cuarta sección evalúo los efectos inmediatos y estructurales de esos cambios a la legislación electoral.

2 A lo largo del texto hago referencia a la reforma política para designar el proceso general de negociaciones para modificar las leyes que rigen la vida electoral. Cuando es necesario, por razones de claridad y precisión, establezco la distinción entre la reforma a distintos artículos de la Constitución mexicana y la elaboración de la LOPPE.

El contexto político

A finales de la década de 1960, el régimen de la posrevolución fue víctima de su propio éxito. El crecimiento económico acelerado y sostenido de los años de la posguerra, base de lo que fue conocido como "el milagro mexicano", favoreció la eclosión de una sociedad más compleja, diversa y apoyada en una clase media cada vez más extensa. De 1961 a 1976, la economía creció a un ritmo promedio de 6.28% anual. La industria y los servicios constituían sus sectores más dinámicos, mientras que la agricultura, que seguía empleando a 42% de la población económicamente activa en 1970, presentaba señales de atonía. Ese mismo año, 47% de la población vivía en las ciudades contra una proporción de 28% en 1950. La sociedad mexicana era cada vez más urbana e industrial, aunque seguía existiendo una fuerte presión demográfica en el campo que entraba en un ciclo de decadencia productiva.[3]

Dicha sociedad se reconocía menos en los arreglos corporativistas que habían permitido la incorporación formal de las masas al sistema político mexicano. Algunos sectores sociales esgrimían demandas que no solamente parecían poco compatibles con los arreglos políticos autoritarios que habían permitido la consolidación de las instituciones posrevolucionarias, sino que cuestionaban los fundamentos de dichos arreglos, como lo mostró el movimiento estudiantil de 1968.

A pesar del vigor de la economía, el acelerado ritmo de crecimiento de la población imponía fuertes presiones sobre la repartición del ingreso y alimentaba una diversidad de demandas sociales para las cuales el Estado tenía una limitada capacidad de respuesta por la relativa estrechez de sus recursos económicos. El primer lustro de la década de 1970 fue testigo de la movilización de diversos sectores sociales (empresarios, sindicatos y campesinos) que competían los unos con los otros y buscaban la mediación de un Estado que, algunas veces, desempeñaba un papel de árbitro de la contienda y, otras, asumía un rol más protagónico.

La elección de Luis Echeverría a la Presidencia de la República en 1970 se dio en medio de las secuelas de la represión del movimiento es-

3 Rodríguez Kuri y González Mello, s.f.

tudiantil de 1968. Se supone que su designación como candidato del PRI por el presidente Díaz Ordaz fue atribuible a la garantía de continuidad y firmeza que él representaba frente a las movilizaciones sociales. Sin embargo, desde su campaña electoral, este candidato mandó señales en sentido opuesto. El famoso minuto de silencio que propuso en memoria de las víctimas de represión estudiantil fue interpretado como una clara expresión de ruptura y hasta de condena a la política de su predecesor. Al inicio de su sexenio, Luis Echeverría ofreció a la izquierda y a las clases medias una "apertura política" que consistió fundamentalmente en una amnistía para los presos políticos, un acercamiento con los líderes estudiantiles y la implantación de varias políticas destinadas a reducir las tensiones sociales. Como bien lo sintetiza Luis Medina:

> […] desde el inicio del nuevo régimen se puso en marcha una estrategia diferente para evitar la aparición de un movimiento similar [al movimiento estudiantil] y encauzar el descontento prevaleciente, compuesto por una reconciliación con las clases medias, sobre todo con su fracción académica e intelectual, y por un reparto de ingresos hacia abajo que fue bautizado como desarrollo compartido.[4]

Sin embargo, el recurso a las políticas públicas como instrumento directo de articulación y agregación de intereses obligó al gobierno a realizar una difícil labor de equilibrismo entre los distintos grupos sociales. El establecimiento de políticas favorables a ciertos grupos suscitaba reacciones y movilizaciones por parte de otros grupos que percibían que sus intereses eran afectados por las nuevas políticas. Como bien lo subrayan Rodríguez Kuri y González Mello:

> Si algo caracterizó la presidencia de Luis Echeverría es que estuvo jaloneada desde abajo y desde afuera del sistema corporativo por grandes actores colectivos (obreros, campesinos, estudiantes y empresarios) y con intensidad extraordinaria. Más aún, la sensación de acechanza y peligro para la estabilidad política del gobierno y la sociedad estaba fundada en procesos objetivos de gran envergadura: muy alto crecimiento de la población con sus presiones correlativas al sistema de salud, educativo, y al empleo propiamente dicho; rendimientos

4 Medina Peña, 1995: 220.

decrecientes del modelo económico, distribución inequitativa del ingreso y un desarrollo regional desequilibrado.[5]

Así, la promesa de "apertura democrática" en el mundo sindical constituyó un aliciente para la organización de sindicatos independientes, lo que provocó una fuerte reacción en el mundo del sindicalismo oficial. Las centrales sindicales oficiales respondieron movilizándose en apoyo al régimen, que les dio a cambio importantes beneficios en materia de políticas públicas a la vez que frenaba el proceso de apertura de la vida gremial. En ciertas regiones del país, la presión demográfica contribuyó a reactivar la lucha por la distribución de las tierras. En la segunda mitad del sexenio, las medidas adoptadas para favorecer a los obreros y a los campesinos tuvieron por efecto suscitar la oposición de los empresarios mediante una serie de enfrentamientos puntuales con el gobierno. Dichos enfrentamientos fueron *in crescendo* hasta el fin del sexenio.[6] Paralelamente, hacia 1970 existían más de 15 grupos clandestinos que reivindicaban la lucha armada como medio de promoción del cambio social. En el campo, muchos de esos grupos provenían de los movimientos de la guerrilla rural de los años sesenta. En el ámbito urbano, las agrupaciones tenían su origen en el activismo estudiantil vinculado a organizaciones políticas radicales o a grupos de jóvenes católicos con fuertes convicciones sociales. Durante todo el sexenio, el Estado mexicano aplicó una dura política de represión hacia esos grupos.[7]

La promesa de "apertura política" del Presidente encontró restricciones en los límites del sistema de representación establecido. La reforma electoral de 1973 constituyó una decepción para los sectores que esperaban una ampliación de los canales de participación política. No solamente la reforma vino a confirmar la configuración del sistema de partidos consolidada en 1964, sin incrementar el número de partidos habilitados para participar en las elecciones, sino que dio la impresión de estar destinada a fortalecer a los dos de oposición que mantenían

5 Rodríguez Kuri y González, s.f.
6 Alba Vega, 2005: 167-170.
7 Rodríguez Kuri y González Mello, s.f.

fuertes vínculos con el gobierno: el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), y que hasta ese momento habían experimentado dificultades para conseguir el caudal de votos suficientes para tener derecho a la representación en el Congreso.[8] Así, en el plano electoral, el gobierno mantenía cerrados los canales de acceso a la representación política para las organizaciones de izquierda y derecha que no tenían registro de partido nacional y enviaba señales antagónicas al único partido de oposición autónomo, el Partido Acción Nacional (PAN). Esta miopía estratégica tuvo por efecto incrementar la presión directa sobre el Estado y su representante, el Presidente de la República. En síntesis: "Los fortísimos niveles de conflicto político en la sociedad mexicana no encontraban correspondencia en el diseño y funcionamiento de las instituciones concebidas precisamente para dirimirlos, es decir, las elecciones y la constitución de la representación política nacional."[9]

Esa falta de correspondencia entre las instituciones electorales y la configuración real de los intereses políticos no dejaba de llamar la atención por el papel que aquéllas habían asumido tradicionalmente en la legitimación del peculiar sistema autoritario que se consolidó paulatinamente en las décadas posteriores a la Revolución. En esencia, el sistema de partidos mantenía la apariencia de que había competencia entre un número plural de fuerzas políticas, a la vez que garantizaba el predominio absoluto del PRI y la capacidad gubernamental de monitorear y controlar la cantidad y el tamaño de los partidos de oposición. El modelo de representación así constituido cumplía funciones de legitimación del régimen y de canalización institucional de las demandas de algunos sectores que no encontraban cabida en el partido oficial. Desde luego, el carácter semicompetitivo del sistema provocaba crisis recurrentes en los partidos de oposición, cuando no encontraban alicientes para seguir participando en contiendas electorales que restringían considerablemente sus posibilidades no sólo de crecimiento sino también de acceso a la representación política. Cuando se presentaban esas circunstancias de atonía en esos partidos, se imponía la necesidad

8 Medina Peña, 1978:. 37-40.

9 Rodríguez Kuri y González Mello, s.f.

de aportar reformas a la legislación electoral para oxigenar el sistema, sin necesariamente modificar su esencia. El éxito y la longevidad del sistema se explican en parte por la capacidad de la clase política mexicana de realizar ajustes a su funcionamiento en el momento oportuno.

Para entender mejor la especificidad del sistema de partidos mexicano moderno, así como el modelo de gobernanza electoral nacional es esencial remontar a la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1946.[10] Esa ley estableció las bases a partir de las cuales, de reforma en reforma y en medio de confrontaciones entre fuerzas políticas opuestas, se fue configurando un modelo particular de representación política. Muchos de los conceptos que definen las formas y los canales de la representación política en México encuentran sus orígenes en esa ley. En ella se estableció el papel central del Estado en la conformación de la representación política nacional y se hizo de los partidos el referente jurídico de las leyes y los ordenamientos que norman la participación y representación políticas.

El papel central del Estado en la conformación de la representación política se puede apreciar en las nuevas funciones asumidas por el Poder Ejecutivo federal en la preparación, organización y desarrollo de las elecciones por medio de la recién creada Comisión Federal de Vigilancia Electoral, cuya integración suponía la coparticipación del gobierno y de los partidos con registro oficial, pero que en realidad, por su composición numérica y su realidad administrativa, dependía virtualmente de la Secretaría de Gobernación. Si bien la exposición de motivos de la iniciativa presidencial exponía un modelo de institucionalización que preveía la participación de los partidos y del Estado, en realidad quedaba claro que los procesos electorales pasaban bajo la tutela de ese último:

> […] es en alto grado conveniente que la participación de éstos [los partidos políticos] en la función electoral se amplíe más y más cada día. Y ya que no es posible tampoco prescindir de la participación que el Estado debe tener en las elecciones, urge poner los medios adecuados para hacer insospechable su intervención de vigilancia y de garantía.[11]

10 El texto de la ley puede ser consultado en Garcia Orozco, 1989: 242-253.

11 *Diario de los Debates*, 1945.

La autoridad electoral se centralizaba en manos del Poder Ejecutivo Federal, a diferencia de lo estipulado por la ley anterior de 1918, que confiaba esa responsabilidad a las autoridades municipales. Esa modificación se inscribía en la tendencia de fortalecimiento de la autoridad del Estado mediante la creación de sólidas instituciones políticas federales. Además, la misma exposición de motivos hacía referencia al papel complementario de los tres poderes constitucionales en el proceso electoral, en el que el Ejecutivo asumía la función administrativa; el Legislativo, las funciones de calificación, cómputo y declaración de resultados, y el Judicial, la función de revisión. Así, el ciclo electoral completo pasaba bajo la jurisdicción del Estado federal. Esos cambios legislativos tendrán repercusiones de gran importancia sobre la concepción de la función electoral en el país y la evolución posterior del derecho electoral. Veremos más adelante cómo las reformas electorales de 1977 consagraron legalmente el lugar central del Estado en la expresión y representación política.

La ley electoral de 1946 estableció también la asociación jurídica entre representación política y organizaciones políticas legalmente reconocidas por el gobierno. La ley anterior de 1918 permitía la existencia de candidaturas tanto partidistas como independientes. Los requisitos para la participación de los partidos en las elecciones eran mínimos: haber sido fundados por una asamblea de 100 ciudadanos; haber elegido a una junta directiva; haber aprobado y dado a conocer un programa político y de gobierno; no llevar nombre o denominación religiosa; publicar por lo menos ocho ejemplares de un periódico de propaganda en los dos meses anteriores a las elecciones; registrar a sus candidatos en los plazos previstos por la ley, y nombrar a representantes en las municipalidades en los tiempos previstos por ésta. Esas disposiciones hacían muy fácil crear un partido político para participar en elecciones, y la ley no alentaba la existencia de organizaciones partidistas estables y sólidamente constituidas, pues permitía también la existencia de candidaturas independientes que tenían que satisfacer una serie de requisitos bastante laxos.[12]

En cambio, la ley de 1946 limitó la presentación de candidaturas a los partidos políticos, haciendo desaparecer la posibilidad de las can-

12 El texto de la ley se encuentra en García Orozco, 1989: 225-237.

didaturas independientes y obligó a esas organizaciones a solicitar su registro ante la Secretaría de Gobernación y a satisfacer requisitos más estrictos para conseguirlo, uno de los cuales era la necesidad de contar con 30 000 miembros distribuidos en por lo menos dos terceras partes de los estados. De esta manera, las organizaciones partidistas se volvían el único vehículo de la representación política. Su reconocimiento estaba sometido a la satisfacción de una serie de requisitos cuya aprobación dependía del gobierno que, si bien admitía la existencia de partidos de oposición, daba los instrumentos para controlar su naturaleza y tamaño. Esas disposiciones tenían también el efecto de otorgar una dimensión nacional al sistema de partidos, aun si, como se verá más adelante, esa provisión de la ley operó más como artificio de exclusión para negar el registro a ciertas fuerzas políticas que como aliciente a la consolidación de organizaciones con implantación en el conjunto del territorio nacional.

Muchos politólogos identifican estas disposiciones legales, a las cuales hay que agregar la prohibición de reelección consecutiva para los legisladores, como la base del dispositivo que permitió la consolidación de la hegemonía del PRI que perduró hasta finales de la década de 1980.[13] Con ellas, el partido oficial se aseguraba de ganar las elecciones por un amplio margen, a la vez que permitía un cierto nivel de competencia controlada y controlable y garantizaba la presencia de partidos de oposición, así como una imagen de pluralismo, aunque fuera limitado. La necesidad de satisfacer una serie de requisitos para conseguir el registro como partido creaba un vínculo de obligación de las dirigencias partidistas frente al gobierno.

Aquí, más allá del uso que dio el gobierno a dichas disposiciones, es imprescindible destacar la concepción subyacente del papel futuro de los partidos en la vida política institucionalizada. Cabe subrayar que en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se justificaba la reglamentación de la vida partidista de la siguiente manera: "Al reglamentar la existencia y actuación de los partidos políticos se ha propuesto que éstos, en lugar de ser centros ocasionales de inquietud y agitación estéril, sean verdaderas instituciones de educación política de

13 Molinar Horcasitas, 1991: 39.

nuestro pueblo.[14] Llama la atención que, a lo largo del debate legislativo sobre la iniciativa de ley, los diputados del PRI que apoyaron la postura del Poder Ejecutivo asociaban la noción de partido a ideas de estabilidad, institucionalidad y educación del pueblo en una democracia incipiente. Los partidos imaginados por los diputados y el Poder Ejecutivo se ubicaban más cerca del Estado que de la sociedad y su concepción tenía poco que ver con la realidad de los intereses organizados nacionales de la época. Sin embargo, prevalecía la idea de que algún día, cuando los valores democráticos hubieran madurado en la sociedad, esos partidos desarrollarían plenamente su vocación de canales de participación democrática: esa percepción quedó profundamente anclada en la imaginación de los legisladores y se manifestó cada vez que se presentó la necesidad de reformar la ley electoral y oxigenar un modelo de representación que proveía pocos alicientes para la participación de los partidos de oposición aceptados por el gobierno. Como veremos, los mismos argumentos serán utilizados en el momento de apoyar las iniciativas presidenciales de reforma a la Constitución y a la Ley Federal Electoral.

En síntesis, la Ley Federal Electoral de 1946 estableció dos principios fundamentales que se fueron reforzando con la aprobación de reformas electorales posteriores: el Estado ocupaba el lugar central en la organización de la representación política y los partidos reconocidos eran los únicos vehículos que permitían el acceso a dicha representación. Estos principios serán confirmados y reforzados en la reforma electoral de 1963.

A principios de la década de 1960, ante una fuerte crisis en el seno del PAN, sometido a presiones internas para dejar de participar en elecciones inequitativas que no garantizaban sus triunfos, y la debilidad crónica de los otros dos partidos de oposición, que no alcanzaban a ganar siquiera elecciones distritales por la vía mayoritaria, se negoció una reforma que propició una mayor representación de los partidos de oposición. Para ello se creó la figura de los "diputados de partido", que permitía a la oposición incrementar su número de congresistas en función del porcentaje de votos conseguidos a nivel nacional en las eleccio-

14 *Diario de los Debates,* 1945.

nes legislativas. Esa innovación *sui generis* a los regímenes electorales existentes preveía que se podrían otorgar hasta 60 curules adicionales en la Cámara de Diputados para los partidos que obtuvieran 2.5% de los votos a nivel nacional y que no tuvieran 20 diputados de mayoría. Conseguir el umbral de votos requeridos daba derecho a cinco curules y cada 0.5% adicional permitía agregar una curul hasta un máximo de 20 diputados por partido de oposición.[15]

Al revisar los argumentos utilizados para justificar la reforma constitucional que precedió a la electoral, llama la atención la manera en que el Poder Ejecutivo vinculó en la exposición de motivos el concepto de partidos a una idea de participación política ordenada, estable y responsable: "Para consolidar la estabilidad orgánica de que México disfruta será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y muy principalmente las que, estando agrupadas en partidos políticos nacionales, actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica."[16] Ahora, el otorgamiento de un mayor derecho de representación estaba acompañado por obligaciones que contraían los partidos minoritarios hacia el sistema. Dichas obligaciones se expresaban en la noción de corresponsabilidad, idea que será reiterada en las reformas de 1977. Como bien lo expresó en su momento el diputado Jesús Reyes Heroles: "un gobierno representativo se dispone a compartir la responsabilidad gubernamental con quienes representan a las minorías. Los partidos de oposición tendrán la oportunidad de ser corresponsales en la función de gobierno".[17]

La reforma fortalecía en la práctica la idea de que los partidos políticos eran el único vehículo de acceso a la representación política y el sujeto fundamental de la legislación electoral. Por primera vez, según lo observado por algunos diputados de oposición, estaban incluidos en el texto constitucional, lo que equivalía a su reconocimiento por parte del Estado, el cual asumía, con esta reforma, obligaciones en la representación política de las minorías, a la vez que éstas se volvían

15 García Orozco, 1989: 277-278.
16 *Diario de los Debates*, 1963.
17 *Diario de los Debates*, 1963.

corresponsables en la gestión de los asuntos públicos. De hecho, para garantizar el funcionamiento eficiente del sistema, se introducía en la ley disposiciones que castigaban con la pérdida de registro a los partidos que instruían a sus diputados electos a no asumir su cargo, como había sucedido en 1958 con Acción Nacional. La reforma de 1964 asentó principios y modalidades en cuanto a la representación política, en cuanto al papel del Estado y al rol de los partidos políticos que serán reafirmados en las reformas de 1977.

Antes de pasar al estudio de esas reformas, cabe hacer una breve evaluación del impacto de la reforma de 1963 sobre el funcionamiento del sistema de partidos. Entre sus efectos positivos, se pueden incluir su aceptación por el liderazgo del conjunto de los partidos políticos reconocidos oficialmente, la introducción en la Constitución del concepto de partido político y la producción de alicientes para dinamizar las actividades de los partidos de oposición. De 1964 a 1973 éstos consiguieron 100 curules en la Cámara de Diputados, número cinco veces superior a lo que habían conseguido de 1955 a 1963,[18] y se incrementó también su presencia regional en las elecciones y, consecuentemente, el nivel de competitividad del sistema de partidos: desaparecieron los distritos con un solo candidato y se registró un promedio de 3.6 candidatos por distrito.[19]

Sin embargo, el sistema de partidos que se consolidó con la reforma de 1963 presentaba una gran rigidez y serias deficiencias. Primero, confirmaba la configuración partidista oficialmente reconocida desde la década de 1950, pero sin incorporar otras fuerzas políticas. Durante el periodo de 1963 a 1976 no se otorgó el registro a ningún partido nuevo. De hecho, se canceló el registro del Partido Nacionalista Mexicano (PNM) y se negó el registro al Frente Electoral del Pueblo (FEP). En realidad, el mismo dispositivo de asignación de curules a los diputados de partido estaba pensado para un número restringido de partidos de oposición, pues si se incrementaba el número de éstos sin aumentar el número de distritos uninominales, la mayoría del PRI estaría amenazada. Segundo, el pobre desempeño electoral del PPS y del PARM, que no

18 Medina Peña, 1978: 34-35.

19 Molinar Horcasitas, 1991: 70-73.

lograron conseguir el umbral de 2.5% de los votos para tener derecho a diputados en la mayoría de las elecciones legislativas, obligó al Colegio Electoral a violar la ley para atribuirles diputados: en 1964 y 1970 para el PPS; y 1964, 1967 y 1970 para el PARM. Tercero, el sistema apuntaba a una subrepresentación del PAN cuyas curules en la elección de 1970, a título de ejemplo, "costaban" más de 94 000 votos contra 18 000 para las del PPS y 22 000 para las del PARM.[20]

La tibia reforma electoral emprendida por el gobierno del presidente Echeverría en 1973 no sólo mantuvo los principios del sistema de representación partidista asentados en la reforma anterior, sino que pareció destinada a facilitar el acceso de los partidos de oposición cercanos al PRI, es decir, el PPS y el PARM, a la representación en la Cámara de Diputados y a castigar al PAN. Sus efectos directos e indirectos sobre las elecciones presidenciales y legislativas de 1976 fueron adversos al vulnerar todavía más la precaria legitimidad de las instituciones de representación política.

En esas elecciones, el candidato del PRI, José López Portillo, venció con cerca de 88% de los votos y con una respetable tasa de participación de 68% de los electores empadronados. Sin embargo, se trataba de una victoria pírrica: López Portillo había sido candidato único a la Presidencia. Presa de una fuerte crisis interna que oponía abstencionistas y participacionistas, el PAN no postuló candidato a la Presidencia de la República. El PPS y el PARM, siguiendo una tradición iniciada en 1958, apoyaron al candidato presidencial del PRI. En cuanto a las demás organizaciones políticas, principalmente de izquierda, su carencia de registro les impedía participar en las elecciones. De hecho, el Partido Comunista Mexicano (PCM) postuló simbólicamente la candidatura de Valentín Campa a manera de protesta contra el autoritarismo del régimen, pero al carecer de registro ese partido, su votación no valía para efectos de cómputo electoral y de reconocimiento legal. Desde su propia lógica, el régimen se encontraba ante un doble problema: primero, el sistema de partidos no lograba cumplir con su función tan buscada de canalización institucional ordenada y estable de sus intereses y, principalmente, de los de los grupos políticos "minoritarios"; luego, la

20 Medina Peña, 1978: 36.

candidatura presidencial única atentaba contra años de esfuerzos de legitimación de la hegemonía del PRI mediante la consolidación de un sistema de representación de pluralismo limitado.

Las reformas de 1977

Al iniciar su periodo de gobierno, José López Portillo hizo de la reforma política una de sus prioridades. Los historiadores contemporáneos marcan el inicio del proceso de ésta a partir de un discurso pronunciado por el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles, en Chilpancingo, el 1 de abril de 1977. En ese discurso, afirmaba que:

> […] el Presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación […] Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran.[21]

De hecho, el día 14 del mismo mes, el Presidente de la República enviaba una comunicación al secretario de Gobernación en la que convocaba a sesiones extraordinarias de la Comisión Federal Electoral para que asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general pudieran presentar sus puntos de vista a fin de que él pudiera llevar adelante "la reforma política necesaria para ampliar las posibilidades de representación nacional y garantizar, asimismo, la manifestación plural de las ideas e intereses que concurren en el país".[22]

Se realizaron 12 audiencias públicas del 28 de abril al 21 de junio de 1977. En las audiencias participaron 15 organizaciones políticas, dos agrupaciones gremiales, un instituto de investigaciones y 26 ciu-

21 Discurso pronunciado por el C. Lic. Jesús Reyes Heroles. *Reforma política*, 1977: XI-XII.

22 Comunicación del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. José López Portillo, al Secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, Lic. Jesús Reyes Heroles, *Reforma política*, 1977: VII.

dadanos. Un grupo de trabajo de la Comisión Federal Electoral fue encargado de presentar la relatoría de las audiencias. Cabe resaltar el carácter novedoso de ese tipo de consulta amplia y semiabierta para llevar a cabo reformas legislativas. El 9 de octubre de 1977 fue presentada al Congreso la iniciativa de reforma constitucional que abría la vía a la sustitución de la Ley Federal Electoral por la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). La primera se aprobó el 6 de diciembre de ese mismo año, y la segunda el 28 de diciembre de 1977.

La iniciativa de reforma que modificaba 17 artículos de la Constitución hacía de los partidos políticos entidades de "interés público" y se les confería un carácter "nacional". Esas disposiciones confirmaban la concepción de los partidos esbozada en la ley de 1946 y reforzada en la de 1963. Se facilitaba el acceso a la arena electoral al introducir una segunda vía de acceso al registro partidista por la modalidad del registro "condicionado" a la obtención de 1.5% de los votos en la próxima elección. Asimismo, los reconocidos como partidos nacionales y con registro adquirían el derecho de participar en elecciones locales. La reforma constitucional les garantizaba algunas prerrogativas, por ejemplo, el acceso a los medios de comunicación y el derecho a contar con "elementos" para poder llevar a cabo sus actividades. De esta manera se consolidaba la relación entre el Estado y los partidos y se abría el camino para la creación, 20 años después, de un generoso sistema de subsidios públicos a los institutos políticos. Por ello, para muchos autores "una de las partes medulares de la reforma política [fue] el reconocimiento constitucional del papel de los partidos en el futuro inmediato del Estado mexicano".[23]

La fórmula electoral fue también adaptada a las nuevas circunstancias con la introducción de un sistema de representación mixto inspirado en el sistema alemán. Se modificaba la composición de la Cámara, ampliando el número de diputados a 400: 300 de ellos iban a ser electos por mayoría en un número igual de distritos electorales y los 100 restantes iban a ser electos por la vía proporcional a partir de listas regionales. Para tener acceso a la representación proporcional, era necesario haber

23 Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 109.

conseguido 1.5% de la votación nacional y haber presentado candidatos en por lo menos 100 distritos uninominales. La reforma introducía también la figura de diputados de minoría en los Congresos estatales y de regidores de representación proporcional en los municipios de más de 300 mil habitantes. La modificación de la fórmula electoral seguía apoyándose en la dicotomía entre la mayoría política y las "minorías", que había servido de sustento a la introducción de la modalidad de los "diputados de partidos" en la reforma de 1963. De hecho, la arena de la representación proporcional estaba virtualmente reservada a los partidos de oposición, puesto que ninguno con más de 60 diputados de mayoría relativa –es decir, el PRI– podía pretender a la representación proporcional.

La reforma constitucional amplió también las atribuciones de la Comisión Federal Electoral al concederle la facultad de otorgar (y retirar) el registro a los partidos políticos. Su composición se amplió para incorporar en su seno, al lado de los representantes del gobierno, de los poderes y de los partidos con registro definitivo, a los representantes de éstos con registro condicionado, a quienes se les concedió voz sin voto en los asuntos de la comisión. La aritmética del dominio del PRI y del gobierno en la toma de decisiones no se vio afectada de momento, pero se consolidó el principio de colegialidad en las decisiones de la autoridad electoral. De la misma manera, los partidos tuvieron acceso a la representación en el Comité Técnico de Supervisión del Registro Nacional de Electores (RNE).

Se mantuvo el principio de autocalificación de las elecciones por el Poder Legislativo incluso con la modificación de la integración del Colegio Electoral, de manera que incluía 60 presuntos diputados de mayoría y 40 diputados de representación proporcional.

Por último, se esbozó un sistema todavía muy embrionario de nulidades y recursos y se introdujo el recurso de reclamación que permitía a la Suprema Corte investigar recursos violatorios al sufragio.[24]

La aplicación y precisión de esas disposiciones constitucionales fueron especificadas en la LOPPE.[25] La nueva ley seguía estipulando, como

24 Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 106.

25 García Orozco, 1989: 296-316.

las anteriores, los requisitos necesarios para el reconocimiento de los partidos en cuanto a su declaración de principios, programa de acción y estatutos. Esos requisitos reproducían una imagen formal y un tanto idealizada de lo que debía ser un partido político. Como ya se mencionó, se establecían dos vías de acceso al registro: la primera, la del registro definitivo, hacía más flexible la fórmula establecida en 1946 con la obligación de atestiguar la existencia de simpatizantes en la mayoría de los estados o distritos electorales; la segunda, la del registro condicionado, se apoyaba en los resultados electorales y obligaba a los partidos a obtener 1.5% de los votos en alguna de las elecciones federales. La no obtención de ese porcentaje mínimo de votos en dos elecciones consecutivas causaba la pérdida del registro. Los partidos que solicitaron su registro en el marco de la nueva ley optaron por la segunda vía.

La ley definía de manera exhaustiva una serie de prerrogativas para los partidos, algunas de ellas presentes en la ley anterior y otras nuevas. Así, éstos tendrían acceso a la radio y a la televisión de manera permanente; recibirían apoyo para imprimir carteles y folletos para sus campañas, así como para realizar sus actividades editoriales; se vería garantizado el uso de los espacios públicos, y seguirían gozando de una serie de exenciones fiscales.

Se reconocía también un nuevo tipo de organizaciones, las asociaciones políticas, cuyos requisitos de constitución eran mucho más laxos que los exigidos a los partidos. Dichas asociaciones podían participar en elecciones en coalición con partidos políticos con registro.

La legislación consideraba también la formación de frentes políticos y coaliciones. En la práctica, la creación de coaliciones electorales era de difícil realización, puesto que implicaba la virtual subordinación de un partido a otro o la fusión de los institutos políticos coaligados en una nueva organización. Sin embargo, el tema era importante, sobre todo para las organizaciones de la izquierda mexicana que exploraban en esos años la posibilidad de crear una gran alianza. Cabe resaltar que, en ese campo, la ley seguía autorizando las candidaturas comunes, instrumento que había permitido en el pasado que el candidato del PRI recibiera el apoyo de partidos de oposición cercanos a él y que años después iba a favorecer la coalición opositora conocida como el Frente Democrático Nacional.

Todas esas nuevas disposiciones, relacionadas con las condiciones de acceso al sistema de partidos y el apoyo a las actividades partidistas, demuestran el carácter incluyente de la ley, que buscaba favorecer la ampliación de los intereses representados en el sistema de partidos. No hay que olvidar, sin embargo, que esa inclusión se daba en el marco de una enorme asimetría entre la representación del partido en el gobierno (la "mayoría", para retomar el lenguaje de la época) y los partidos de oposición, las "minorías". A la vez, en la ley se podían apreciar los primeros efectos concretos del reconocimiento del carácter de "interés público" que la Constitución confería a esas organizaciones. El Estado asumía el compromiso de proveer un mínimo de medios de subsistencia a los partidos que lograran movilizar un cierto caudal de votos (1.5%). En el contexto del uso poco transparente de financiamiento gubernamental por el PRI, se trataba de una medida insignificante en términos financieros. No obstante, esa disposición creó un precedente que tuvo después un impacto importante en la democratización de la vida política del país y en la definición operacional de las relaciones entre los partidos y el Estado.

La LOPPE especificaba también la ampliación del número de curules en la Cámara de Diputados y la aplicación de la nueva fórmula electoral. En sus orígenes, la adopción de un sistema de representación mixto constituía más una extensión del sistema de "diputados de partido" que una búsqueda real para aplicar el principio de la proporcionalidad. Así lo muestran los debates legislativos durante el proceso de adopción de la ley, debates en los cuales, como se ha dicho arriba, queda muy claro que se trataba de acomodar a las "minorías" sin poner en peligro la condición mayoritaria de la "mayoría". Además, la pista de la representación proporcional fue pensada esencialmente para representar proporcionalmente a los partidos de oposición. Sin embargo, se creó una figura jurídica que perdurará en el tiempo y se volverá un ingrediente importante del sistema de representación democrático en México. Cabe resaltar que en 1977 la ley no definía precisamente el modo de asignación de los diputados de representación proporcional. Se preveían dos modalidades: una de porcentaje mínimo y otra de primera proporcionalidad cuya selección se haría por decisión de la Comisión Federal Electoral al inicio de cada año electoral. En ese momento, tam-

bién se definiría el número de distritos regionales en los cuales se iban a presentar las listas de diputados a ser electos por la vía proporcional.

Otro elemento importante de la ley concernía a la naturaleza y las atribuciones de la autoridad electoral. La LOPPE preservó la influencia que ejercía el Poder Ejecutivo en la Comisión Federal Electoral (CFE), a la vez que empezó a introducir restricciones a sus acciones. La ley reconoció la personalidad jurídica propia de la CFE, lo que le permitió gozar de recursos propios para llevar a cabo sus actividades administrativas. Se ampliaron considerablemente sus atribuciones al darle la facultad de otorgar o negar el registro a los partidos políticos, de proceder a la insaculación de los miembros de las comisiones electorales locales, de controlar y asignar las prerrogativas de los partidos, de avalar los convenios de fusión y coaliciones entre partidos, de establecer los lineamientos de actualización del padrón de electores y de seleccionar la fórmula que rige la elección proporcional. En vez de crear un organismo autónomo lejos de la influencia del Poder Ejecutivo, como lo exigían y siguieron exigiendo los partidos de oposición, la LOPPE sentó las bases de una agencia electoral moderna y con funciones cada vez más especializadas.

Finalmente, como ya se ha mencionado, la ley introducía un régimen de nulidades, recursos y sanciones en caso de irregularidades electorales. Si bien las leyes anteriores contemplaban causales para anular los resultados de anomalías en casillas y distritos, la LOPPE fue la primera en elaborar un incipiente sistema de lo contencioso electoral en el que se precisaban las causalidades de nulidad y se creaban escalones de impugnación. Dotaba así a los partidos de instrumentos para impugnar algunas irregularidades en los procesos electorales, sin necesariamente ofrecerles garantías jurídicas. Algunos autores ven en esas disposiciones embrionarias y poco eficientes las primeras bases para la construcción de un sistema jurisdiccional de impugnación electoral.[26]

En síntesis, las reformas electorales de 1977 tienen que ser entendidas en la situación de profunda asimetría que caracterizaba las relaciones entre un partido predominante, el PRI, y los demás partidos de oposición. Esa situación se expresaba en el discurso de los legisladores

26 Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 121-126.

por las reiteradas alusiones a la "mayoría" y las minorías". No obstante, como se ha mencionado en el apartado anterior, la existencia de un sistema electoral que funcionara era esencial para la legitimación del régimen: protegía al Estado al establecer una intermediación en su relación con los grupos de interés y ayudaba a canalizar las tensiones políticas por la vía institucional. Las reformas de 1977 constituyeron el apogeo de un sistema electoral que buscaba la legitimación del régimen por la vía electoral y el control de la naturaleza y el tamaño de las fuerzas de oposición. Desde esa perspectiva se puede afirmar que instituyeron un mecanismo muy sofisticado de mantenimiento del predominio del partido de gobierno, combinado con una amplia diversificación de la representación política. El frágil equilibrio que suponía el mantenimiento de esa combinación estaba destinado a mediano plazo a inclinarse a favor de un incremento de la competitividad en el sistema de partidos y del fin de la situación de predominio. Por el momento, no dejaba de llamar la atención la capacidad del Estado para moldear la representación política. Veíamos en acción a un Estado jacobino que lograba adaptar sus instituciones para expresar la voluntad general en una peculiar unidad de la mayoría y de las minorías.

Con la distancia histórica que procura el paso del tiempo, hay que reconocer el impacto de las reformas de 1977 en la consolidación de las bases del modelo de gobernanza electoral y del sistema de partidos mexicano contemporáneo. Las reformas permitieron sin lugar a dudas ampliar el espectro de la representación política y crear condiciones para el fortalecimiento de los partidos de oposición, aunque no se trató de un proceso automático. Establecieron prácticas de negociación entre fuerzas políticas en el marco de las instituciones estatales para definir las reglas de la competencia electoral, prácticas que tendrán un papel fundamental en el proceso de transición democrática posterior. Y confirmaron la esencia de un modelo de representación centrado en partidos cobijados por el Estado. Si retomamos el concepto de *path dependency* utilizado por la escuela neoinstitucionalista para hacer la genealogía del actual modelo de representación mexicano, no cabe duda de que la reforma política de 1977 fue un momento de inflexión en su constitución.

Los actores políticos

Hemos visto que en los años inmediatamente anteriores a las reformas, distintos grupos de la sociedad mexicana se movilizaron para hacer valer sus intereses y que el sistema de representación no lograba dar cabida a la pluralidad de intereses movilizados. Al mismo tiempo, a raíz de la represión del movimiento estudiantil de 1968 y de sus secuelas, así como de la insatisfacción con el estilo de gobernar del Presidente en turno, se pusieron en evidencia los rasgos autoritarios del régimen y creció el rechazo hacia ellos. Sin embargo, ese rechazo no se tradujo automáticamente en un incremento de las demandas de liberalización del régimen. Cabe recordar que, en la izquierda, si bien algunos sectores empezaban a valorar la importancia de la democracia parlamentaria, otros habían optado por buscar el cambio de régimen por la vía armada. En la derecha, el PAN, que había sido desde su creación el más constante defensor de la democracia electoral, atravesaba por un periodo de intensas tensiones internas en las cuales parecían prevalecer las tendencias favorables al abstencionismo. Desde luego, el PRI veía en las reformas un medio pragmático de resolver problemas de gobernanza y estabilidad política. La sociedad mexicana del momento era sin duda más plural. Sin embargo, no queda muy claro que los actores participantes en las reformas estuvieran profundamente convencidos de las virtudes de la democracia política. En el seno de sus organizaciones existían opiniones divididas en cuanto a los méritos de la democracia electoral. En el mejor de los casos, esos actores compartían la visión de que era preferible dirimir las diferencias políticas dentro de las instituciones del sistema político formal.

En esencia, los argumentos desarrollados por el PRI en defensa de lo que iba a ser la propuesta de reforma del gobierno se inscribían en esa línea a favor de la estabilidad del sistema político. En su intervención ante el pleno de la Comisión Federal Electoral, el representante del PRI, Carlos Sansores Pérez, justificaba la necesidad de reforma con base en la obligación de consolidar la unidad democrática del pueblo mexicano:

> […] abrigamos la certidumbre de que el pluralismo político, como realidad democrática, debe organizarse institucionalmente para que sea un factor de cohesión y no de disolución. Cuando existen en una sociedad inconformidades o discrepancias de opinión y no se ofrece a todos los disidentes la posibilidad de participar en la integración del poder ni en la toma de decisiones, se producen o la marginación voluntaria en el ejercicio de los derechos políticos o las formas ilegales de las luchas sociales.[27]

La ponencia hacía una clara referencia a las elecciones de 1976 en las que el partido del gobierno se encontró solo ante sí mismo frente a la estrategia abstencionista de Acción Nacional y la ilegalidad de la acción política de las agrupaciones de izquierda, ya fueran por la vía cívica o la vía armada.

Una vez más, allende los razonamientos sobre derechos y obligaciones en el Estado de derecho, la construcción de la argumentación del PRI, que se expresará también en los debates legislativos posteriores, se organizó en torno a la dicotomía entre la "mayoría" y las "minorías". Ese discurso, además de reflejar claramente los límites de la apertura política, tenía por propósito convencer a sectores recalcitrantes del propio PRI de que el otorgamiento de derechos a la oposición no significaba ceder poder político. Como bien lo precisaba Carlos Sansores Pérez:

> […] la mayor amplitud del cuadro general de las opciones electorales y del consecuente pluralismo político, de ningún modo deberá degenerar en un sistema en que las minorías desplacen en importancia a las mayorías. No se trata de desplazar el poder de decisión, que corresponde a las mayorías, a una suma de parcialidades minoritarias, pues esto conllevaría a desnaturalizar la democracia.[28]

De allí se derivaba que

> […] la autenticidad de la representación de las mayorías no es un problema político real. El verdadero problema es la no representación de las minorías que

27 Ponencia del representante del Partido Revolucionario Institucional, Carlos Sansores Pérez, en *Reforma política*, 1977: 82.

28 *Reforma política*, 1977: 83.

> disienten de las mayorías [...] La nueva estructura representativa que llegue a establecerse no debe implicar, en modo alguno, un cambio en el sistema de votación uninominal por distrito para los diputados de elección por distrito para los diputados de elección mayoritaria.[29]

La misma restricción se aplicaba, desde luego, al modo de escrutinio para la conformación del Senado y la elección del Presidente.

Desde el inicio de la discusión sobre la reforma política, el PRI estableció los parámetros de lo que iba a ser el ofrecimiento legislativo del gobierno: la primera intervención de su representante ante el pleno de la Comisión Federal Electoral contenía la mayoría de los elementos que serían incluidos en la reforma constitucional y en la LOPPE. Desde una perspectiva de otorgamiento de derechos a la oposición y dada la naturaleza autoritaria del régimen, se trataba de un ofrecimiento generoso y pragmático que mostraba la capacidad del Estado de reaccionar ante una situación de crisis al ajustar el modelo de representación política.

De todos los partidos políticos mexicanos, Acción Nacional era el que tenía, desde hacía más tiempo (1946), una visión más clara del horizonte deseable de reformas electorales. Sin embargo, en 1977 ese partido estaba sumido en una profunda crisis política que se había venido gestando desde finales de la década de 1960. Esa crisis oponía a los miembros de la agrupación que, ante el autoritarismo del régimen. Abogaban por una estrategia de abstencionismo electoral con los que de manera más pragmática buscaban ampliar su base de votantes. Los primeros privilegiaban acciones de crítica social y radical y educación democrática del pueblo sobre la participación en las estructuras electorales del gobierno.[30] Esa corriente se había impuesto por un leve margen en la decisión de no presentar candidato presidencial en las elecciones de 1976 y seguía dominando al partido en el momento de la discusión de las reformas de 1977. Esto explica en parte la actitud de oposición firme que adoptó Acción Nacional a lo largo de las discusiones de la reforma.

29 *Reforma política*, 1977: 84.

30 Loaeza, 1999: 303-313.

De entrada, la reacción de Acción Nacional ante el anuncio de la intención de efectuar una reforma política fue ver una maniobra destinada a mantener el predominio del PRI. Ante el pleno de la CFE, su presidente, Manuel González Hinojosa, declaró: "la técnica electoral no representa ni el único ni el principal de los problemas de la vida política y de las posibilidades de una sociedad democrática en México. El problema fundamental es de voluntad política".[31] Esa declaración en boca de un sucesor de Manuel Gómez Morín sorprende, pero marcó el tono de la participación de Acción Nacional en los debates. Si bien ese instituto político reconoció elementos positivos en la iniciativa de reforma, también se dedicó a denunciar las intenciones del gobierno.

De manera específica, se opuso a la "estatización" de los partidos políticos, rechazó la introducción de los subsidios estatales a la actividad política, mantuvo su denuncia de la afiliación forzosa de los miembros de organizaciones gremiales al PRI y criticó severamente la inclusión del método de elección proporcional. Más allá de las convicciones políticas de los dirigentes del PAN en cuanto a las intenciones del gobierno, existía también la percepción de que la reforma estaba dirigida en contra de ese instituto político: en lugar de que el voto de protesta se canalizara principalmente por el intermedio de Acción Nacional, en el futuro se dispersaría entre un mayor número de partidos de oposición. El paso del tiempo mostró que se trataba de un cálculo político erróneo.

No fue sino hasta enero de 1978 cuando Acción Nacional fijó su posición definitiva hacia la LOPPE, al declarar su nuevo presidente, Abel Vicencio Tovar, que ésta:

> […] podía servir al PAN para que se encontrara con un sentimiento de orientación que fuera también la piedra angular de su reconstrucción interna. Propuso como lo habían hecho Gómez Morín y Christlieb antes que él, utilizar los instrumentos que les ofrecía el medio externo para afianzarse y, en este caso, sobrevivir a los efectos disruptivos de los antagonismos internos.[32]

31 Ponencia del representante del Partido Acción Nacional, Manuel González Hinojosa, en *Reforma política*, 1977: 108.

32 *Reforma política*, 1977: 322.

La historia electoral de las dos décadas siguientes mostró que se trató de una evaluación certera.

Los partidos de la oposición cercana al PRI, el PARM y el PPS, mantuvieron, como era de esperarse, una actitud de participación constructiva en el debate. El PPS, que ya había mostrado en las discusiones de la reforma de 1963 tener un programa elaborado en cuanto a la vida electoral nacional, insistió en promover temas como: la posibilidad de reelección de diputados y senadores, la introducción de una fórmula electoral proporcional pura para la conformación de las dos cámaras del Congreso, la expedición de una credencial de elector, una mejor integración del pleno de la CFE, así como otros elementos que sí fueron incorporados a la reforma.

Como quedó claro en las declaraciones iniciales del secretario de Gobernación y del Presidente, la principal destinataria de la reforma política era la izquierda mexicana. Se trataba de un ser político dividido en varias organizaciones que diferían entre ellas en materia de ideología, organización y estrategia. Todas ellas pretendían promover el cambio social, algunas por la acción revolucionaria civil o armada, otras por la vía cívica. La represión a la cual habían sido sometidos sus integrantes en el transcurso de las décadas anteriores había provocado en ellas una toma de conciencia y una resistencia a las acciones más despóticas del régimen, sin por tanto convencerlas de las virtudes de la "democracia burguesa". Como bien lo expresa José Woldenberg:

> La reconversión de la izquierda mexicana a la democracia o su asimilación a la "vía electoral" no ha sido sencilla ni tampoco lineal. Aun antes de la reforma política, en su seno se dieron intensos debates con respecto al significado y el compromiso con la democracia. Ésos abarcaron un abanico de posiciones desde las que percibían la democracia como un nuevo instrumento de agitación en contra del orden autoritario o una fórmula de activismo político "hasta que estuvieran maduras las condiciones para la revolución" hasta las que veían la democracia como un fin en sí mismo y un ingrediente fundamental de la agenda socialista.[33]

33 Woldenberg, 1997: 39.

Aun así, las corrientes socialdemócratas eran minoritarias en la izquierda mexicana. En el momento del anuncio de la reforma política, varias organizaciones discutían desde tiempo atrás esquemas de unión de las fuerzas de izquierda que privilegiaban el activismo cívico. En 1976, a pesar de no tener registro, el Partido Comunista Mexicano (PCM) había participado de manera simbólica, una vez más, en la elección presidencial, pero esta vez lo hizo en coalición con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) de filiación trotskista.

Varias organizaciones de izquierda acudieron a las audiencias de la CFE. Entre ellas el PCM, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista Revolucionario (PRS), la Organización Unidad de Izquierda Comunista (UIC) y el Movimiento Acción y Unidad Socialista (MAUS). El partido que presentó la posición más elaborada fue el PCM. Se trataba de un partido que había atravesado por cambios importantes desde finales de los años sesenta, en parte como consecuencia de su propia evolución, en parte como respuesta a la represión del movimiento estudiantil de 1968. En los años sesenta había manifestado sus distancias con respecto a la Unión Soviética, y en la década siguiente había luchado por la democracia sindical en el medio universitario.[34] No es de sorprender que la posición expresada por su representante en las audiencias de la CFE, Arnoldo Martínez Verdugo, buscara conciliar democracia y socialismo: "La democracia política es el mejor terreno para que la sociedad dirima el tipo de régimen económico social que desea la mayoría."[35] En su ponencia, el representante del PCM situaba la democracia parlamentaria en el campo más amplio de los derechos ciudadanos y pedía una amnistía general para los presos políticos. Sobre todo, formulaba una serie de recomendaciones muy detalladas referentes al funcionamiento del sistema electoral y al acceso a la representación política que no dejaban dudas en cuanto al compromiso de la dirigencia de esa organización con la democracia. Propuestas similares pero menos detalladas fueron formuladas por los representantes de las otras organizaciones de

34 Carr, 1985: 12-13.

35 Ponencia del representante de la organización Partido Comunista Mexicano, Arnoldo Martínez Verdugo, en *Reforma política*, 1977: 130.

izquierda que participaron en las audiencias. Desde luego, todas ellas manifestaron un interés particular en las disposiciones relativas a la obtención del registro de partido.

La participación de algunas organizaciones de izquierda en esas audiencias dejó claro que había un interés en incorporarse a la vida electoral institucional, aun si los debates acerca del significado y sentido de la democracia perduraron durante años en el seno de esas organizaciones. Sin embargo, "visto de manera retrospectiva, esas discusiones pasaron a ocupar un lugar importante cuando la izquierda tuvo la oportunidad de participar en el marco institucional como una opción electoral más".[36]

Esta breve revisión de la posición de una diversidad de actores con respecto a la reforma política resalta dos aspectos importantes del proceso. Primero, el carácter incluyente y colegiado de las consultas que, bien que mal, sentaron un precedente para futuros procesos de reforma de las reglas de la competencia electoral. Ese procedimiento se volvió después un elemento esencial de la negociación del cambio democrático en México. Segundo, a pesar de la incierta convicción democrática de los actores que participaron en el proceso, la dinámica propia de la reforma contribuyó a crear condiciones que permitieron el fortalecimiento de esa convicción.

Los efectos de las reformas

En cuanto a sus objetivos inmediatos, las reformas de 1977 tuvieron efectos positivos que se pudieron apreciar desde las elecciones legislativas de 1979, en las que compitieron siete agrupaciones políticas, incluyendo tres partidos que acababan de obtener su registro condicionado, cuatro asociaciones políticas habían también sido formalmente reconocidas y tres de ellas participaron en convenio con partidos reconocidos. En 1982, siete candidatos compitieron por la Presidencia de la República. En ese sentido, el objetivo de ampliar el abanico de opciones políticas se había cumplido. Aunadas a la Ley de Amnistía, las reformas

36 Woldenberg, 1997: 40.

electorales conseguían también canalizar las tensiones políticas hacia las instituciones del sistema político. De hecho, lo hicieron tan bien que en el futuro el eje del conflicto político se desplazará crecientemente hacia la arena electoral.

Las reformas tuvieron también un impacto sobre la consolidación nacional de las organizaciones partidistas: de 1979 a 1985 la relación entre el número de partidos con registro (8.3) y el número de candidatos por distrito uninominales (7.8) fue casi de uno. Es decir, si en las elecciones de 1979 sólo tres partidos (PRI, PAN y PPS) presentaron candidatos en todos los distritos uninominales, en 1985 ocho partidos presentan candidatos en todos los distritos (PRI, PAN, PPS, PDM, PCM-PSUM, PST, PARM y PRT).[37] Parece también que la obligación de presentar listas de diputados plurinominales so pena de perder el registro desalentó las amenazas del PAN de boicotear esa fórmula electoral: el sistema logró desalentar el recurso de acciones antisistema.

En cuanto a los resultados electorales, en 1979 el PRI retrocedió 11 puntos con respecto a las elecciones de 1976 que, como hemos visto, habían sido atípicas. El PAN no se recuperaba todavía de su crisis de 1976, al cosechar un nivel de votos inferior al de 1964; los beneficiarios del retroceso del PRI fueron los nuevos partidos de oposición. En 1982, el PAN consiguió remontar a un porcentaje superior sus niveles anteriores, en detrimento del PRI y de los demás partidos de oposición. Si bien el PRI vio disminuir de manera regular su porcentaje de votos, el nuevo sistema tenía la ventaja al multiplicar las opciones del elector de fragmentar los votos de la oposición. El frente en el cual el partido de gobierno tuvo más problemas a partir de 1982 fue en el de las elecciones estatales y locales en ciertos estados del norte. Sin embargo, es difícil atribuir el incremento de la competitividad electoral en esas regiones tan solo a los efectos de las reformas electorales de 1977. La protesta contra la situación económica del país y las decisiones presidenciales de nacionalizar la banca pesaron mucho en la llamada "insurrección electoral" en los estados del norte. En suma, las reformas permitieron la dinamización del sistema electoral, sin poner todavía en peligro el predominio del PRI. De todas maneras, el ligero pero constante declive

37 Molinar Horcasitas, 1991: 101.

del apoyo electoral al partido oficial obligó en 1986 a realizar ajustes a la Ley Electoral.

Las reformas de 1977 dejaron, como ya se ha dicho, su huella en los principios que fundamentan el modelo de gobernanza electoral mexicano y sobre la conformación del sistema de partido. Primero, vinieron a confirmar y hacer operativo el papel del Estado en la organización de la representación política. No sólo ese Estado proveía los arreglos institucionales para mantener el predominio del PRI, sino que constituía también una garantía para la existencia y supervivencia de los partidos de oposición. Por razones distintas, se volvía un referente común a las distintas fuerzas políticas que buscaban contender en el mismo espacio institucional. En esas reformas se consagraba también la estrecha asociación entre los partidos políticos y el Estado, que se venía perfilando desde 1946. Con el reconocimiento del carácter de "interés público" de los partidos se establecía un pacto de derechos y obligaciones entre los primeros y el segundo. Ese pacto constituiría el principio y la base operativa sobre los cuales, más adelante, se desarrolló el generoso sistema de financiamiento y de acceso a los medios que caracteriza al modelo de gobernanza electoral mexicano. En ese sentido, tienen razón los que ven en las reformas de 1977 el momento de creación de un verdadero sistema de partidos: se pasó de una situación de "partido de Estado" a una de "Estado de partidos". Ahora, a 40 años de distancia y más allá de la discusión sobre la democracia y el autoritarismo, valdría la pena interrogarse sobre la influencia que tiene ese pacto o arreglo en los problemas actuales por los cuales atraviesa este sistema.

La relación entre el Estado y los partidos no es el único legado de las reformas de 1977. La fórmula electoral mixta que se adoptó en ese momento ha logrado, con modificaciones que la hicieron más competitiva, mantenerse hasta la fecha. Es interesante constatar cómo al filo de las reformas ha conseguido recuperar su sentido primero, es decir, transformarse en un instrumento para incrementar el grado de proporcionalidad en la representación política. En efecto, en el momento de su adopción en 1977 se trataba sobre todo de un artificio para adaptar la fórmula de "diputados de partido" a condiciones de mayor pluralismo. Ha sido sólo con las reformas posteriores como ha adquirido su carácter más universal. Llama la atención que la idea de representación

proporcional parece haberse incrustado en la concepción que los legisladores tienen ahora de la representación política, lo que parece condenarnos a la permanencia de los gobiernos divididos.

Finalmente, las reformas de 1977 sentaron las bases para la modernización y especialización de la instancia encargada de la preparación, organización y vigilancia de las elecciones, a la vez que introdujeron elementos para permitir la intervención del Poder Judicial en la vida electoral. Si es cierto que, 40 años después, es posible ver en esas disposiciones el inicio de una tradición institucional, no hay que perder de vista que no fue el producto de una evolución lineal y automática. Hubo más bien muchas luchas por la democratización del sistema. Lo que no deja de ser fascinante es cómo un Estado que podemos calificar de jacobino logró moldear los contornos de la representación política y cómo arreglos institucionales que fueron pensados para mantener una situación asimétrica de poder han pasado a ser parte de una nueva tradición democrática.

Referencias bibliográficas

Alba Vega, Carlos, "Las relaciones entre los empresarios y el Estado", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. 2 México, Océano, 2005, pp. 157-200.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, 491 pp.

Carr, Barry, *Mexican Communism, 1968-1983. Eurocommunism in the Americas?*, San Diego, research report Series 42, La Jolla, Cal., Center for U.S.-Mexican Studies/University of California, 1985, 36 pp.

Diario de los Debates, XXXIX Legislatura, año legislativo III, núm. 19, 7 de diciembre de 1945.

Diario de los Debates, XLV Legislatura, año legislativo II, núm. 36, 22 de diciembre de 1963.

García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana. 1812-1988,* México, Adeo-Editores, 1989, 363 pp.

Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 607 pp.

_____. *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo,* México, El Colegio de México, 2010, 308 pp.

Medina Peña, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, 49 pp.

_____. *Hacia el nuevo Estado. México. 1920-1993*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 338 pp.

_____. (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, FCE / FE, 2010, 320 pp.

Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México,* México, Cal y Arena, 1991, 265 pp.

Reforma política, t. 1, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, abril-agosto de 1977, 397 pp.

Rodríguez Kuri, Ariel y Renato González Mello, "El fracaso del éxito, 1970-1990", inédito, s.f.

Woldenberg, José, "The Future of Mexican Left", en Mónica Serrano (ed.), *México: Assessing Neo-Liberal Reforms*, Londres, The Institute of Latin American Studies-University of London, 1997, pp. 36-49.

2. CRÓNICA LEGISLATIVA: CUATRO REFORMAS ELECTORALES, 1946-1986*

Los procesos de reforma electoral de envergadura constituyen momentos privilegiados para observar la vida legislativa de un país. Son circunstancias en las que los miembros del Poder Legislativo discuten las reglas que van a regir la futura integración de dicho poder. El diseño de esas reglas tiene efectos importantes sobre el funcionamiento posterior del Poder Legislativo: el número de los integrantes de las cámaras, la formación de mayorías y minorías, el grado de polarización ideológica de los debates y la distribución de la influencia en la toma de decisiones dependen en gran medida de las reglas de competencia electoral. El interés del estudio de los debates legislativos en torno de las reformas electorales deriva en gran parte del hecho de que se trata de momentos en los que el Poder Legislativo reflexiona, discute y decide su propia conformación.

Este artículo revisa cuatro debates parlamentarios que giran en torno de las reformas electorales importantes que sucedieron en México entre 1946 y 1986. Hay evidente unidad en este ciclo de reformas que abarca la fundación y consolidación de un régimen electoral y un sistema de partidos *sui generis.*

Ese periodo corresponde a la creación y consolidación de lo que ha sido calificado por un conocido politólogo como "sistema de partido hegemónico". Ese sistema se caracterizó por responder a dos imperativos estratégicos encontrados: por un lado, se trataba de mantener un alto nivel de control gubernamental sobre la competencia partidista; por otro lado, había que mantener estímulos para alentar la participación de las fuerzas de oposición en un juego que éstas no podían ganar.

* Capítulo publicado en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández (coords.), Los legisladores ante las reformas políticas de México, México, El Colegio de México, 2001, pp. 157-198.

Esa situación obligó a adaptar periódicamente las leyes electorales: primero, cuando los partidos de oposición perdían razones para seguir compitiendo y luego, cuando la capacidad de control del gobierno sobre la competencia partidista empezó a disminuir. En ese sentido, el conjunto de reformas electorales examinadas aquí tienen por denominador común haber cumplido con una función de adaptación de un sistema de partidos cuyos principios fundamentales de funcionamiento no cambiaban. La historia será diferente con la serie de reformas electorales que tendrán lugar después de 1989.

El análisis permite exponer los argumentos que, vertidos por el partido gobernante y los partidos de oposición, participan en un proceso de construcción de instituciones. Algunos de esos argumentos sirvieron a fines exclusivamente partidistas y tuvieron una duración que se limitó a la capacidad de imponerlos desde una posición de mayoría, otros pasaron a ser parte de una tradición institucional nacional en materia de elecciones y sistema de partidos que terminó trascendiendo a los intereses particulares que le dieron vida.

Pienso, entre otros rasgos característicos, en la creación de una administración electoral centralizada y de un sistema de partidos nacionales en donde las organizaciones partidistas son consideradas como entidades públicas y ejercen un control absoluto sobre la representación política. El paso de un sistema de partidos semicompetitivo a un sistema de partidos competitivo no ha modificado esa especificidad de la vida electoral mexicana.

El propósito de este capítulo es hacer la genealogía de esa tradición institucional mediante la revisión de los debates legislativos, tal como aparecen consignados en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados. Una de las características de la vida parlamentaria reside en el hecho de que obliga a las distintas partes involucradas a razonar sus posturas políticas. En ese sentido, los debates legislativos constituyen una magnífica fuente de análisis que, desgraciadamente, ha sido poco utilizada por la ciencia política contemporánea. Hay una clara intención en este capítulo de compensar esa laguna. Por eso, de manera deliberada, se analizan las reformas exclusivamente desde la perspectiva de los diversos argumentos que quedaron consignados en la crónica legislativa.

Se toma la palabra de los legisladores a sabiendas de que a menudo la palabra esconde un denso universo de motivos y razones. Sin embargo, como se podrá apreciar en las páginas siguientes, el ejercicio vale la pena.

Legislatura xxxix, año legislativo ii

La ley aprobada el 7 de enero de 1946 constituye el fundamento de la institucionalización de la vida electoral en el México posrevolucionario.

En la ley anterior, llamada Ley para Elecciones de Poderes Federales, que había sido votada el 2 de julio de 1918 durante la presidencia de Venustiano Carranza, el peso de la organización y supervisión de las elecciones recaía en manos de las autoridades municipales.[1] Las únicas organizaciones especializadas que intervenían en la preparación, organización y vigilancia de las elecciones eran los respectivos consejos de listas electorales, de distritos electorales y municipales.

Los primeros, conformados en el ámbito estatal con candidatos propuestos por los ayuntamientos, se renovaban en su totalidad cada dos años. Entre sus atribuciones figuraban: la inspección y dirección de los servicios referidos a las listas electorales; la conservación de los ejemplares de las listas definitivas; el perfeccionamiento y actualización de las listas; la consignación ante autoridades de las quejas recibidas relacionadas con las listas, y la notificación a los congresos correspondientes de cualquier motivo para la modificación de los distritos electorales.

Los segundos eran integrados por el presidente municipal de la cabecera del distrito electoral y dos de sus adversarios en las elecciones anteriores -o en su defecto, dos ex presidentes municipales- y luego, por vía de insaculación, por ciudadanos registrados en el padrón electoral. Sus funciones consistían fundamentalmente en corregir, aprobar y publicar las listas electorales, así como distribuir las credenciales de elector. Los terceros estaban formados bajo la presidencia del síndico del ayuntamiento y de dos de sus competidores en las elecciones. Des-

1 El texto de la ley se encuentra en Antonio García Orozco, *La legislación electoral mexicana, 1812-1988,* México, Secretaría de Gobernación, 1988 pp. 225-237.

empeñaban las funciones de los consejos distritales en municipios que abarcaban un solo distrito electoral.

Además de la designación de los miembros de esos consejos, los presidentes municipales tenían la responsabilidad de registrar las candidaturas, de imprimir las credenciales y boletas electorales, de acreditar a los representantes de los partidos y candidatos, y de prever la instalación de las casillas en el territorio de su jurisdicción.

El día de los comicios, en el momento de la apertura de las casillas o cuando se encontraban reunidos por lo menos cinco electores, se procedía a la elección de las mesas directivas de las casillas. Esas mesas directivas estaban encargadas del desarrollo de la jornada electoral en las casillas y del cómputo de los votos. Tres días después, los presidentes de las mesas se reunían en juntas computadoras distritales que, como su nombre lo indica, computaban los votos, expedían constancias de mayoría y se encargaban de mandar los expedientes electorales a las instancias calificadoras de la elección, es decir, a la Cámara de Diputados o a la Cámara de Senadores por medio de los congresos estatales.

Hay dos características de las instituciones electorales de la época que llaman la atención: su extremo grado de descentralización y la ausencia de burocracia especializada encargada de la organización de las actividades electorales. La vida electoral del periodo reproducía los rasgos que predominaban en el mundo de la política y de las instituciones puesto que la autoridad del Estado federal estaba todavía en proceso de centralización e institucionalización.

Este fenómeno se advierte también en el régimen laxo de registro de candidaturas y de constitución de los partidos políticos. La ley de 1918 permitía la existencia de candidaturas tanto partidistas como independientes. Para poder participar en las elecciones, los partidos tenían que satisfacer un número mínimo de requisitos: haber sido fundados por una asamblea de cien ciudadanos; haber elegido a una junta directiva; haber aprobado y dado a conocer un programa político y de gobierno; no llevar nombre o denominación religiosa; publicar por lo menos ocho ejemplares de un periódico de propaganda en los dos meses anteriores a las elecciones; registrar a sus candidatos en los plazos previstos por la ley, y nombrar a representantes en las municipalidades en los tiempos previstos por la ley. En cuanto a los candidatos independientes, éstos

gozaban de los mismos derechos que los candidatos de partido, con la condición de contar con el apoyo de cincuenta electores del distrito, publicar un programa político formal y respetar los plazos relativos a la inscripción de candidaturas y de designación de representantes.

Así, tanto la normatividad electoral como el régimen de validación de candidaturas y partidos parecían estar más adecuados a la vida política centrífuga y caudillista imperante antes de los años treinta que a las tendencias centralizadoras e institucionalistas que se impusieron en esa misma década. La reforma electoral de 1946 se inscribió, tardíamente quizás, en el movimiento que concentró y disciplinó a la élite revolucionaria en una institución partidista, que incorporó paulatinamente a las principales organizaciones sociales, y que acabó por hacer del presidente de la República el árbitro supremo de los conflictos políticos. Respondió también a la necesidad de acomodar en el sistema político formal a las fuerzas de oposición que no eran directamente asimilables a la élite revolucionaria.

La disfuncionalidad de la ley electoral de 1918 respecto de la nueva realidad política del país está bien expresada en testimonios de políticos de la época:

> […] ya no podía seguirse utilizando la vieja Ley Electoral, concebida para el sencillo procedimiento de efectuar las elecciones después del acuerdo entre las facciones dominantes, y en que la triunfante se apoderaría de las casillas y procedería a la recolección y el recuento de los votos. Nada podía ser más mortalmente peligroso para el sistema revolucionario que la recaída en las prácticas de asaltos violentos a las casillas, que hasta entonces había sido la tradición electoral.[2]

Así, en su informe del 1 de septiembre de 1945, el presidente Manuel Ávila Camacho anuncia su intención de modificar la ley electoral:

> Queremos decir […] que mientras no sea un hecho entre nosotros el respeto al voto ciudadano, mientras no se depure la función electoral, mientras sigan sien-

2 Antonio J. Bermúdez y Octavio Véjar Vázquez, *No dejes crecer la hierba…* (*El gobierno avilacamachista*), México, B. Costa-Amic Editor, 1969, p. 222.

> do en ella factores decisivos la actuación de un solo partido, la falta de respeto a la opinión pública, la cláusula de exclusión, el pistolerismo, la farsa y la mentira, la democracia no podrá realizarse en México. Urge, pues, porque es clamor público que nace de lo más hondo de la entraña de la patria, una trayectoria que, exenta de argucias y de retorcimientos, falacias y simulaciones, garantice efectivamente el voto ciudadano y el respeto al voto.[3]

El 7 de diciembre de 1945, el Presidente envió al Congreso una iniciativa de reforma sustancial a la ley electoral vigente. De frente a los sectores de la opinión pública que pugnaban por el mantenimiento de la legislación existente, y otros que pedían la creación de un cuarto poder independiente a cuya decisión quedaría encomendada la suerte del sufragio, el Poder Ejecutivo se pronunciaba en favor de una "prudente evolución política", tal como quedó expresado en la exposición de motivos del C. Presidente.[4]

El modelo de institucionalización de la vida electoral preveía la participación de los partidos y del Estados en la función electoral:

> […] es en alto grado conveniente que la participación de éstos [los partidos políticos] en la función electoral se amplié más y más cada día. Y ya que no es posible tampoco prescindir de la participación que el Estado debe tener en las elecciones, urge poner los medios adecuados para hacer insospechable su intervención de vigilancia y de garantía.[5]

En el proyecto original la intervención del Estado quedaba definida por el equilibrio en la participación legal de los tres poderes constitucionales en el proceso electoral:

> El Ejecutivo provee en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley y toma en el proceso cívico la participación que la misma Ley le señala; el Legislativo, por medio de cada una de sus cámaras, califica, computa y declara el resultado de los comicios, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación investiga

3 *Diario de los Debates*, Legislatura XXXIX, año legislativo II, 1 de septiembre de 1944.
4 *Ibid*., núm 19, 7 de diciembre de 1945.
5 *Idem*.

> la violación del voto que pudiera invalidar la elección misma o influir en el resultado del acto electoral.[6]

Así nació la propuesta de una instancia de toma de decisiones especializada en asuntos electorales, en la cual participarían los partidos políticos y los tres poderes constitucionales, que sería conocida como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.[7] Al seguir una lógica similar de intervención de la autoridad central en los asuntos electorales, se propuso la creación de un Consejo del Padrón Electoral encargado de la elaboración de las listas electorales.

La iniciativa de ley no sólo tenía por objeto la institucionalización de la vida electoral del país sino que proponía un marco regulatorio para las actividades partidistas. Según la exposición de motivos de la iniciativa del Poder Ejecutivo:

> Al reglamentar la existencia y actuación de los partidos políticos se ha propuesto que éstos, en lugar de ser centros ocasionales de inquietud y agitación estéril, sean verdaderas instituciones de educación política de nuestro pueblo. Por esto se exige que para que una asociación de ciudadanos mexicanos constituida para fines electorales pueda usar la denominación de "partido" satisfaga numerosos requisitos.[8]

Así se introducía la obligación de registrar a los partidos en la Secretaría de Gobernación. Dichos partidos debían ser partidos nacionales con 30 000 afiliados distribuidos en por lo menos dos terceras parte de los estados (con un mínimo de 1 000 afiliados por estado). La iniciativa de ley especificaba las características organizativas que debían asumir esas formaciones políticas.

6 *Idem*.

7 En el dictamen de las comisiones primera y segunda de Puntos Constitucionales y segunda de Gobernación, la participación de la Suprema Corte de Justicia en la Comisión de Vigilancia será eliminada. Véase, *ibid*., núm. 23, 18 de diciembre de 1945. Luego, en 1949, la intervención de la Suprema Corte de Justicia en materia electoral es también eliminada.

8 *Ibid*., núm 19, 7 de diciembre de 1945.

La ley fue debatida en la Cámara de Diputados durante el mes de diciembre de 1945. El debate opuso fundamentalmente a los defensores de la iniciativa presidencial con los diputados de la fracción obrera del Partido de la Revolución Mexicana que no veían la necesidad de modificar la ley existente.

Entre los argumentos esgrimidos por los representantes del sector obrero para votar en contra de la ley figuraban: el haberse enterado tarde del contenido del proyecto; su satisfacción con la finalidad democrática de la ley vigente; su oposición a que el Jefe de Estado se convirtiera en supremo elector; la limitación a la libertad electoral de los ciudadanos, y por efecto de mimetismo, el otorgamiento de poderes excesivos a los gobernadores en los procesos electorales estatales.

En palabras del diputado Jesús Yurén, quien expresaba la postura de los 20 miembros de la diputación del sector obrero y marcaba las diferencias entre sus críticas al proyecto y las de los partidos "conservadores contrarrevolucionarios": "el nuevo Proyecto de Ley ponía en manos del Poder Ejecutivo Federal toda la mecánica de la función electoral, eliminando en el fondo la participación ciudadana en esos actos".[9]

Sin embargo, para políticos de la época que apoyaban el proyecto del Poder Ejecutivo, la defensa de la participación ciudadana por el sector obrero escondía otros motivos:

Los argumentos del sector obrero contra la iniciativa eran producto de la alarma con que los dirigentes sindicales veían la perspectiva de tener que acatar una ley que los obligaría a cumplir, así fuera en forma mínima, con normas de respeto a los derechos de los ciudadanos.[10]

Entre los más activos defensores del proyecto durante el debate figuraban los diputados Gustavo Díaz Ordaz y Manuel Moreno Sánchez. En respuesta a la argumentación del representante de la diputación del sector obrero, el diputado Díaz Ordaz argumentaba: "El hecho de que continuamente en cada proceso electoral y por grandes sectores de la nación, se ataca a la Ley Electoral vigente, nos está diciendo que por lo menos si no es mala, que el pueblo o que estos grandes sectores, sí la

9 *Ibid.*, núm. 24, 19 de diciembre de 1945.

10 Bermúdez y Véjar Vázquez, *op. cit.*, p. 239.

consideran mala."[11] Y que además, según las disposiciones de la nueva ley: "el pueblo tiene intervención, pero una intervención canalizada jurídicamente por el proyecto, en forma de ir nombrando, a través de sus representantes, a las personas que han de intervenir, ya más cerca, en la propia función eleccionaria".[12]

También en defensa de la iniciativa de reforma electoral se utilizó el argumento de la democratización paulatina acorde con las tendencia que existían dentro de la sociedad, como lo destacaba la intervención del diputado Guillermo Aguilar y Maya: "Es indudable que México como nación joven, no es posible que cuente con una democracia eficaz. La democracia de México es incipiente. De eso tampoco somos responsables, porque no es posible improvisar las democracias ni es posible tampoco improvisar la educación cívica."[13]

Entre las propuestas consignadas en el *Diario de los Debates* cabe mencionar el telegrama del Frente Nacional Feminista de Orientación que pedía el derecho de voto para la mujer: "Democracia no será efectiva si mujer no actúa en lucha cívica."[14] Por su parte, el diputado Francisco P. Jiménez proponía modificaciones al artículo 40 de la Constitución para otorgar el derecho de voto a los mexicanos residentes en el extranjero, a lo cual el diputado Octavio Sentíes replicaba que, de ser así, debería existir una infraestructura electoral que el Estado mexicano no estaba en capacidad de elaborar en ese momento.[15]

La ley fue aprobada en lo general por 75 votos a favor y 15 en contra; estos últimos correspondían a la diputación del sector obrero. Llama la atención que en el debate ya aparecieran argumentos que serían repetidos en debates posteriores en torno del proceso de reforma electoral en el país.

Dado que en el momento de la introducción del proyecto de ley la oposición no estaba representada en la cámara, la polarización del debate se dio entre dos corrientes del partido mayoritario. Por un lado, la fracción de la diputación del sector obrero defendía el laxismo de

11 *Diario de los Debates*, Legislatura XXXIX, año legislativo II, 1 de septiembre de 1944.
12 *Idem.*
13 *Idem.*
14 *Ibid.*, núm. 23, 18 de diciembre de 1945.
15 *Ibid.*, núm. 25, 20 de diciembre de1945.

la legislación vigente que permitía imponer en los distritos un control más directo sobre el proceso electoral; por el otro, los hombres del Presidente sostenían una concepción más moderna, centralizadora y especializada de la función electoral. En su argumentación existía la conciencia de la importancia de contar con un buen nivel de participación electoral para garantizar la legitimidad del régimen y dar un canal de expresión a las fuerzas de oposición organizadas en partidos políticos. La noción de democracia, a la que se referían frecuentemente, era evolutiva. Según esa noción, la sociedad no estaba preparada todavía para vivir una democracia más competitiva, razón por la cual el Estado tenía que ir educando poco a poco al ciudadano en los valores cívicos. En esa perspectiva, existía claramente tensión entre la participación ciudadana y la estabilidad política.

No se puede negar el carácter fundacional de la institucionalidad electoral y el sistema de partidos de la ley de 1946. Para muchos analistas políticos, esta ley constituye un diseño institucional sofisticado en el cual se apoyó el dominio que ejerció el Partido Revolucionario Institucional sobre la vida electoral nacional durante más de cuarenta años.

Esta ley contendría la mayoría de los elementos en torno de los cuales, en los últimos años, se desenvolvió el debate sobre las reglas de competencia electoral. Así, la ley de 1946 institucionalizaba el control del Poder Ejecutivo sobre la actividad electoral nacional, formalizando entre otras cosas la penetración de los poderes "metaconstitucionales" de la Presidencia en dicha esfera de actividad. Luego, reconocía el derecho de existencia de los partidos de oposición, pero creaba a la vez los instrumentos necesarios para administrar la naturaleza y el tamaño de dicha oposición. Finalmente, los requisitos establecidos para crear partidos políticos, participar en elecciones y postular candidatos incrementaban el costo de la disidencia en el partido gobernante, principal fuente de oposición electoral en esa época.

Sin embargo, más allá de la valoración que se haga de los propósitos no declarados de esa ley y de las reformas que se le hicieron posteriormente para adecuarla en mayor grado a la competencia electoral, el modelo que se estableció en ese momento sigue marcando profundamente la vida electoral y partidista mexicana. De allí viene la concepción del aparato burocrático encargado de la organización de las

elecciones federales; de allí también surge el concepto de partido político nacional que más tarde será definido de "interés público", dando lugar a una relación particular entre dichos partidos y el Estado; en suma, allí se inaugura una tradición institucional.

Legislatura xlv, año legislativo iii

Las reformas a la ley electoral federal aprobadas el 28 de diciembre de1963 introdujeron el principio de la doble fórmula electoral que permite una representación más sustancial de la oposición en la Cámara de Diputados sin poner en riesgo el dominio mayoritario del Partido Revolucionario Institucional.

El contexto en el que las reformas tuvieron lugar pone en evidencia la necesidad de adaptación del diseño institucional aplicado en 1946. El dominio del Partido Revolucionario Institucional sobre la representación política, acentuado por una fórmula electoral mayoritaria, desalentaba la participación de los partidos de oposición. A fines de los años cincuenta, el Partido Acción Nacional atravesó por una seria crisis interna que combinaba dudas acerca de la eficacia de participar en elecciones no competitivas, fricciones entre grupos regionales y la dirección nacional y debates sobre la orientación ideológica del partido. Debido a las irregularidades ocurridas durante la campaña electoral de 1958, el Comité Ejecutivo Nacional de este partido había conminado a sus candidatos electos a no ocupar los escaños en la Cámara de Diputados al tiempo que retiraba a su representante en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Por otro lado, otra pieza clave del sistema de partidos de la época, el Partido Popular Socialista, había estado tentado por la posibilidad de participar en el esfuerzo de coalición de la izquierda que se expresó, a principios de los años sesenta, en el Movimiento de Liberación Nacional.

Que dos de los tres partidos de oposición con registro hayan recurrido a tácticas antisistémicas ponía en riesgo la viabilidad del sistema de partidos que había nacido en 1946. El Partido Revolucionario Institucional requería la participación de la oposición de derecha y de izquierda para fines de legitimación y de encauzamiento del conflicto político

en las instituciones políticas existentes. Pero, a la vez, no quería poner en riesgo el control casi total que ejercía sobre la distribución de los cargos de representación política. La fórmula "diputados de partido" que introducía la reforma electoral de 1962-1963 parecía una solución satisfactoria para todos. A cambio, se instituían sanciones que limitaban el uso de tácticas antisistémicas. Así, los partidos de oposición adquirían casi la garantía de que sus esfuerzos electorales se iban a traducir en alguna forma de representación política, mientras que el gobierno se aseguraba de su participación en las elecciones.

El 21 de diciembre de 1962, el presidente Adolfo López Mateos presentó una iniciativa de reforma a los artículos 54 y 63 de la Constitución que establecían respectivamente los procedimientos para la elección de los diputados y las normas para la instalación de las cámaras.

Para explicarla sucintamente: la fórmula "diputados de partido" preveía que los partidos que alcanzaban 2.5% de los votos tenían derecho a una representación inicial de cinco diputados; luego, por cada medio punto porcentual adicional les correspondía un escaño más hasta llegar a un máximo de 20 escaños. Cuando un partido obtenía más de 20 curules por vía de mayoría, no tenía derecho a "diputados de partido". La designación de los diputados se hacía en función del mayor o menor porcentaje obtenido entre los candidatos de un mismo partido.

Por otro lado, una adición al artículo 63 de la Constitución instituía sanciones para los diputados o senadores electos que no se presentaran a ocupar su cargo dentro del plazo señalado por la ley, y para los partidos que instruyeran a sus candidatos electos a no presentarse. Esta reforma buscaba impedir la repetición de los acontecimientos de 1958, cuando el PAN pidió a sus diputados electos que no ocuparan los escaños.

En la exposición de motivos de las reformas constitucionales, el titular del Poder Ejecutivo justificaba su iniciativa en los términos siguientes: "Para consolidar la estabilidad orgánica de que México disfruta será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y muy principalmente las que, estando agrupadas en partidos políticos nacionales, actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica."[16]

16 *Ibid.,* Legislatura XLV, año legislativo II, núm. 36, 22 de diciembre de 1966.

La iniciativa encontró el beneplácito de los partidos de oposición. Así, el diputado Carlos Chavira Becerra, del Partido Acción Nacional, insistía en que la iniciativa era un reconocimiento de la función de la oposición en el sistema político mexicano:

> En caso de ser aprobada, por primera vez en nuestra historia jurídica quedarán incluidos los partidos de oposición en un texto constitucional mexicano. Con ello, se reconocerá en nuestro sistema constitucional, en forma expresa, la necesidad orgánica de la existencia de distintos partidos políticos para que se pueda alcanzar un funcionamiento real y adecuado de las estructuras democráticas consignadas en la constitución.[17]

Ante la insistencia de los representantes del Partido Popular Socialista para que se introdujera un sistema de representación proporcional pura, el diputado por el PRI Jesús Reyes Heroles expuso las desventajas de tal sistema de representación y subrayó la importancia de las modificaciones introducidas por las reformas: "un gobierno representativo se dispone a compartir la responsabilidad gubernamental con quienes representan a las minorías. Los partidos de oposición tendrán la oportunidad de ser corresponsables en la función de gobierno".[18]

Así, el proyecto de reforma y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución fue aprobado por unanimidad con 124 votos. El 7 de noviembre de 1963 fue presentada la iniciativa presidencial para hacer las modificaciones y adiciones correspondientes a la ley electoral. En la exposición de motivos se reiteraban las razones que habían llevado a reformar el sistema de representación:

> En nuestro sistema político, el voto mayoritario resuelve la elección de los gobernantes. Pero ante la necesidad de activar la vida parlamentaria, abriendo un camino seguro a la expresión de las corrientes cívicas minoritarias agrupadas en partidos políticos nacionales, se ha creado un sistema mixto que mantiene firmemente el principio de mayorías, y el predominio de las mismas, complementado por otro de representación minoritaria que instituye los diputados de

17 *Idem.*
18 *Idem.*

> partido. Se propicia así la preparación de equipos de labores legislativas capaces de elaborar proyectos de ley, en amplia y organizada discusión, mismos que, al aprobarse, se utilizarán para el mejor gobierno del país.[19]

De hecho, el debate sobre la adopción de las modificaciones y adiciones a la ley electoral reflejó el intento de poner en práctica ese nuevo espíritu de colaboración legislativa. Así, las comisiones unidas primera y segunda de Gobernación tuvieron que dictaminar, además de la iniciativa presidencial, iniciativas de los partidos Popular Socialista y Acción Nacional.

La iniciativa del Partido Popular Socialista presentada por el diputado Manuel Stephens García el 11 de diciembre de 1962, proponía, entre otras reformas, la reducción de la edad mínima para votar a los 18 años, la transferencia de la función de calificación de las elecciones a la Comisión Federal Electoral o a otro organismo autónomo, la presencia de representantes de todos los partidos con registro en la Comisión Federal Electoral y en sus dependencias locales y distritales, la obligación para los partidos políticos de obtener la afiliación de sus miembros sobre una base individual y voluntaria, la prohibición del uso de los colores de la bandera nacional en el emblema de los partidos políticos, y la introducción del retrato del votante en las credenciales de elector.

Mientras, la iniciativa del Partido Acción Nacional presentada el 14 de noviembre de 1963 buscaba instaurar un régimen fiscal especial para los partidos, crear un registro nacional de electores permanente, ampliar a tres el número de partidos políticos que participaran en la Comisión Federal Electoral, instituir una credencial de elector permanente con retrato, y prohibir la utilización de los colores nacionales en los emblemas de los partidos.[20]

En su dictamen único, las comisiones rechazaron la mayoría de las propuestas contenidas en la iniciativa del diputado Stephens García. Los argumentos que se utilizaron para rechazar las propuestas del representante del Partido Popular Socialista se inscribían dentro de una

19 *Ibid.*, núm. 20, 7 de noviembre de 1963.
20 *Ibid.*, núm 62, 14 de noviembre de 1963.

corriente de interpretación de la Constitución que paulatinamente iba a conformar una tradición institucional en materia electoral.

A la propuesta de hacer de la Comisión Federal Electoral el organismo de calificación de las elecciones, las comisiones replicaron que, de hacerlo, significaría desconocer los fundamentos democráticos de la organización política del Estado mexicano, según los cuales la soberanía popular se expresaba en el Congreso, única instancia que podía calificar las elecciones. A la otra propuesta de que todos los partidos con registro tuvieran representación en la Comisión Federal Electoral, las comisiones expresaron que con eso se rompería el equilibrio entre representantes de los partidos y representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. A la demanda de que se instaurara la obligación para los partidos políticos de obtener la afiliación individual y voluntaria de sus miembros, las comisiones contestaron que era inoperante puesto que se trataba de una simple recomendación sobre algo que de hecho así se hacía. A la otra demanda respecto de prohibir el uso de los colores de la bandera nacional en los emblemas de los partidos políticos, las comisiones respondieron que "el uso de los colores, cualesquiera que éstos sean, aun coincidiendo con alguno o algunos de nuestra enseña nacional, no significa desacato al respeto que se le debe por todo lo que representa para los mexicanos".[21] La única propuesta del Partido Popular Socialista que fue juzgada procedente era la relativa a la creación de una burocracia permanente para el Registro Federal de Electores.

En seguida, el dictamen aprobaba la iniciativa presidencial que introducía la fórmula de diputados de partido y la obligación para los diputados y senadores electos de ocupar su escaño en los plazos fijados por la ley. Esta última adición a la Constitución se justificaba para evitar "la burla a la voluntad de los electores".

De la iniciativa del Partido Acción Nacional fueron rechazadas totalmente las propuestas relativas al uso de los colores de la bandera nacional por un partido político y la introducción de la fotografía del votante en la credencial de elector por los motivos antes mencionados, así como la fórmula de integración de la Comisión Federal Electoral

21 *Ibid.*, núm 35, 20 de diciembre de 1963.

porque, según la apreciación del grupo mayoritario en las comisiones, era excesivamente rígida.

Sin embargo, algunos elementos de las propuestas de Acción Nacional referentes al régimen fiscal de los partidos, el Registro Nacional de Electores y la calificación de los diputados de partidos recibieron una recomendación favorable de las comisiones. Así nacía en el proceso legislativo una modalidad de colaboración entre las fuerzas políticas, que reflejaba el espíritu de corresponsabilidad legislativa evocado por el diputado Reyes Heroles en los debates sobre la reforma constitucional del mes de diciembre anterior.

Ese espíritu se expresó en la discusión del dictamen de las comisiones. El diputado Manuel García Stephens, del Partido Popular Socialista, estuvo en desacuerdo con el dictamen y argumentó en favor del principio de representación proporcional íntegra, así como de la reducción a 18 años de la edad mínima para votar. El diputado Jorge Abarca Calderón, del Partido Revolucionario Institucional, habló en favor del dictamen, porque favorecía el mantenimiento de los principios democráticos y el respeto de las normas constitucionales. Insistió en que no se podía crear un poder no previsto por la Constitución, como sería el caso de una Comisión Federal Electoral con la facultad de calificar los resultados electorales, sólo para contentar a los diversos partidos políticos de cuya estabilidad nadie podía estar seguro. Tampoco se podía otorgar demasiada influencia a los partidos en la vida de dicha comisión puesto que iría en detrimento de la representación del Poder Legislativo, verdadera expresión de la soberanía del pueblo. Finalmente se opuso también al otorgamiento de privilegios fiscales a los partidos.

El diputado Javier Blanco Sánchez, del Partido Acción Nacional, habló del deseo de su partido de lograr elecciones democráticas y de purificar los procesos electorales. Por su parte, el diputado Fernando Figueroa Tarango, del Partido Revolucionario Institucional, se expresó en contra de la idea de fomentar la concentración de las actividades de organización, supervisión y calificación de las elecciones en un solo organismo, tal como lo quería la propuesta del Partido Popular Socialista. Sin embargo, subrayó que el dictamen de las comisiones del Congreso retomaba muchos de los puntos propuestos por el Partido Acción Na-

cional, lo que constituía una señal de la buena voluntad política del partido mayoritario. En la votación sobre la iniciativa en lo general hubo 128 votos a favor y seis en contra.[22]

En la discusión en lo particular de los artículos de la propuesta de reforma y adiciones a la Ley Federal Electoral se aceptó la sugerencia del Partido Acción Nacional relativa a la representación de tres partidos nacionales en la Comisión Federal Electoral.

Luego, el mismo Partido Acción Nacional volvió a plantear el asunto de las credenciales de elector con fotografía, lo que suscitó la respuesta de los diputados del partido mayoritario: la reiteración de un argumento que ya había sido formulado en los debates de 1946. Así, a nombre de las comisiones dictaminadoras, el diputado Ricardo Carrillo Durán contestaba:

Por lo que toca a los retratos en la credencial, esto no es sino un viejo anhelo por cumplirse en el país, tanto en el aspecto electoral como en el de la identificación que, como es bien sabido por todos nosotros, no existe. Son causas que examinaremos de inmediato brevemente. Un documento oficial general de identificación en el país. Esto obedece a la obvia razón del costo que en ese documento implicaría el retrato, la diversificación de la población en áreas de comunicación difícil, y a que todavía no alcanzamos el grado general de evolución cultural y política para que, entre los requisitos exigibles para votar, se use una credencial con retrato.[23]

Finalmente, para agregar un toque de color a la descripción de un debate parlamentario que reflejó el primer intento de cooperación interpartidista en materia de reforma electoral, vale la pena mencionar la respuesta del diputado Manuel Bernardo Aguirre Samaniego, del Partido Revolucionario Institucional, al reclamo del diputado Carlos Garibay Sánchez, de Acción Nacional, en cuanto al uso de los colores de la bandera en el emblema de los partidos políticos: "Aquí, está el círculo que nos es tan conocido, el verde, es verde con blanco; el blanco es blanco con negro; el rojo es rojo con blanco, y el círculo negro: no son emblemas de la patria; simplemente, una coincidencia con los colores

22 *Ibid.*, núm 36, 21 de diciembre de 1963.

23 *Idem.*

de nuestra bandera, pero esto de ninguna manera puede decirse que es una falta de respeto, porque coincidencias, hay muchas."[24]

En síntesis, los debates legislativos en torno de las reformas constitucionales de 1962 y de las reformas y adiciones a la Ley Electoral de 1963 retomaron argumentos introducidos en 1946 y agregaron otros nuevos que volverían a aparecer en discusiones posteriores. Una vez más los diputados del partido mayoritario que apoyaron las reformas insistieron en la necesidad de canalizar el conflicto político mediante el sistema de partidos. Existía la conciencia de que la estabilidad política del régimen requería la existencia de válvulas de seguridad que permitieran la expresión institucional de opiniones minoritarias.

Esa conciencia estaba estrechamente vinculada a una concepción evolutiva de la democracia que ya estaba presente en la discusión de las reformas electorales de 1946. Según esa concepción, por razones de orden político, social y cultural, México no estaba preparado para una democracia electoral plena. El ritmo de las reformas en materia electoral tenía que seguir el ritmo de evolución de la sociedad. Si bien es cierto que esa concepción permitía justificar el bloqueo y la exclusión política con fines interesados, no deja de llamar la atención que, detrás de los argumentos utilizados para defenderla, existía la preocupación constante por la conservación de la estabilidad institucional.

Los debates de 1962 y 1963 aportaron dos elementos nuevos a la justificación del sistema de partidos mexicano. Primero, se reconocía plena y abiertamente la necesidad de la existencia de partidos políticos minoritarios. En la discusión sobre la reforma, se hablaba constantemente de mayoría y minoría, como una realidad y una necesidad del sistema de partidos nacional. Como se verá adelante, es un argumento que será retomado de manera más elaborada en los debates acerca de la reforma electoral de1976.

Luego, se justificaba el incremento de la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados por medio del argumento de la "corresponsabilidad" en la función de gobierno. Aquí también se trata de un razonamiento que aparecerá de manera constante en la historia del reformismo electoral mexicano. Según dicho argumento, un grado

24 *Idem.*

limitado de pluralismo político constituye una buena garantía de estabilidad institucional. Era una manera eficiente de activar la vida parlamentaria y de mejorar el gobierno.

Finalmente –es importante subrayarlo–, los debates en torno de las reformas constitucionales y legislativas sucedieron después de una intensa negociación entre el gobierno y los partidos políticos. Llama la atención el hecho de que las reformas legislativas de 1963 buscaban incluir elementos de las propuestas del Poder Ejecutivo y de los dos principales partidos de oposición. Era una cuestión de forma; sin embargo, la innovación en las formas legislativas luego pasaría a ser una característica del reformismo electoral, un poco como si esos momentos legislativos tuvieran que adquirir un carácter emblemático.

Legislatura L, año legislativo II

Las reformas que llevaron a la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1976 eran parte de un paquete de medidas legislativas conocidas con el nombre de Reforma Política. En materia electoral, hicieron de los partidos políticos entidades de interés público, ampliaron sus prerrogativas dándoles facilidades para hacer proselitismo, introdujeron un sistema de representación mixta –de mayoría simple y proporcional– en la Cámara de Diputados, duplicaron el número de diputaciones –300 de representación mayoritaria y 100 de proporcional–, permitieron el ingreso de nuevos partidos políticos a la competencia electoral y devolvieron a la Suprema Corte de Justicia el poder de investigar asuntos electorales. La nueva ley daba también más importancia a la Comisión Federal Electoral. Además de las funciones que le habían sido asignadas en el momento de su creación, la Comisión se hizo responsable de la aprobación y cancelación del registro de los partidos políticos, de la administración de las prerrogativas de dichos partidos, del registro de las candidaturas, de la determinación de la fórmula electoral para asignar los diputados plurinominales y del conteo de los votos proporcionales.[25] En ese sentido, se

25 El texto de la ley se encuentra en García Orozco, *op. cit.*, pp. 296-311.

trataba de otro paso hacia la institucionalización y profesionalización de la función electoral en México.

Una vez más la necesidad de reformar el régimen electoral y el sistema de partidos surgió de lo inadecuado de las normas existentes para encauzar institucionalmente el conflicto político y reducir la tentación de la oposición de recurrir a estrategias antisistémicas. Problemas de eficiencia y legitimidad se combinaban para producir tensiones en el sistema político.

La mayoría de los estudiosos de la vida política mexicana identifican a la movilización estudiantil de 1968 y sus secuelas como causas inmediatas de la Reforma Política. La ausencia de opciones atractivas de participación para los jóvenes, la aparición de movimientos de guerrilla y la exclusión de una gran parte de la izquierda del sistema político formal eran una muestra de las limitaciones de las instituciones representativas.

Además, en las elecciones presidenciales de 1976, el candidato del Partido Revolucionario Institucional se encontró sin contendiente, lo que disminuía seriamente los intentos de alentar una forma limitada de competencia electoral. Una seria crisis interna impidió al Partido Acción Nacional postular un candidato presidencial mientras que los otros dos partidos de oposición, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, ya habían dado su aval al candidato priísta.

El proceso de preparación de la Reforma Política dio lugar a una innovación en materia de consulta. El 21 de abril de 1977 se convocó a un periodo extraordinario de sesiones de la Comisión Federal Electoral en el que los cuatro partidos con registro, 11 organizaciones políticas con aspiraciones de ser reconocidas como tales, y 27 personalidades públicas expresaron sus puntos de vista respecto del contenido deseado de las reformas.

En su informe al Congreso del 1 de septiembre de 1977, el presidente José López Portillo expuso los principios que lo orientaban a modificar el régimen electoral. Sus argumentos se inscribían en la línea de los que ya habían sido formulados en 1963 respecto de la relación entre mayoría y minorías, y la corresponsabilidad en las decisiones gubernamentales. Se trataba de una versión más elaborada y sólida de dichos argumentos:

> Es una evaluación que apremia el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, buscando que las minorías estén representadas en proporción a su número y que no sólo expresen libremente sus ideas, sino que sus modos de pensar puedan ser considerados al tomar decisiones las mayorías. O, en otras palabras, que el pensamiento de las minorías tenga significado político e influya en las decisiones gubernamentales.
>
> A las mayorías les solicito que reconozcan los derechos políticos de las minorías, los respeten y vean en la discrepancia una contribución a la formación de la conciencia nacional; a las minorías les señalo que con las reformas adquirirán el alto compromiso de participar en el gobierno del país. A todos obligarán las decisiones a que concurran.[26]

Sin embargo, no era una invitación al pluralismo total. Esta vez también, la invitación a la participación política encontraba sus límites en los imperativos de la estabilidad del régimen: "Aspiramos a que todo el espectro ideológico esté representado; pero también se adoptan precauciones para que no se caiga en la pulverización o fragmentación excesiva, en prejuicio de una sana democracia."[27]

El 6 de octubre de 1977 fue presentada al Congreso la iniciativa de reforma constitucional del Poder Ejecutivo:

> Las reformas a los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54 y 60 se proponen establecer las condiciones para la existencia de un sistema de partidos más dinámico; crear un procedimiento electoral más auténtico y lograr una composición de la Cámara de Diputados de mayor representatividad desde el punto de vista de la pluralidad de ideas.[28]

El dictamen de las comisiones unidas de Estudios Legislativos y primera de Puntos Constitucionales presentado el 18 de octubre de 1977 se caracterizaba por su carácter técnico y jurídico. Un aspecto resaltaba de la reforma, que venía a acentuar la naturaleza del vínculo entre el Estado y el sistema de partidos y que tendría consecuencias importantes

26 *Diario de los Debates*, Legislatura L, año II, núm. 3, tomo II, 1 de septiembre de 1977.
27 *Idem.*
28 *Ibid.*, núm. 14, 6 de octubre de 1977.

en el desarrollo futuro de este último: "De capital importancia es el carácter de interés público que la iniciativa otorga a los partidos políticos, porque implica la obligación para el Estado de asegurar las condiciones para que se desarrollen."[29]

En las comisiones, los representantes de los partidos Acción Nacional y Popular Socialista dieron sus votos particulares respecto de la iniciativa. Para el diputado Ramón Garcilita Partida, de Acción Nacional, la reforma era incompleta. Si bien contenía datos positivos, seguía promoviendo "una serie de mecanismos incorporados al Estado de Derecho para mantener en el poder al partido oficial".[30]

Por su parte, en nombre del Partido Popular Socialista, el diputado Héctor Ramírez Cuéllar reconocía que: "La iniciativa de reformas del Presidente de la República es un paso positivo y trascendental para mejorar la vida pública y para acrecentar la conciencia cívica."[31]

Sin embargo formulaba críticas al mecanismo de constitución de los colegios electorales para la calificación de las elecciones, y a la introducción de la representación proporcional en el ámbito local, aplicable, según la iniciativa, sólo en municipios de más de 300 000 habitantes. Además, presentaba un proyecto que ya había sido propuesto por su partido en 1964, con el propósito de permitir la reelección permanente de los integrantes del Congreso. A la vez, el diputado Víctor Manuel Carrasco, del mismo partido, proponía la ampliación de la fórmula de representación mixta para la integración del Senado. No obstante, a diferencia de Acción Nacional, el Partido Popular Socialista apoyaba la iniciativa presidencial. Así lo expresaba el diputado Francisco Ortiz Mendoza en nombre de dicho instituto político: "No venimos a estar en contra, por supuesto, porque no esperábamos que el Ejecutivo nos mandara una iniciativa en donde, en uno de sus artículos, diga que desaparece el PRI para que nosotros tomemos el poder."[32]

En los debates, primero sobre la iniciativa de reforma constitucional y luego sobre la ley electoral, la actitud de Acción Nacional se radicalizó. Más allá del contenido mismo de la iniciativa de reforma constitucional,

29 *Ibid.*, núm. 17, 18 de octubre de 1977.
30 *Idem.*
31 *Idem.*
32 *Idem.*

lo que estaba en juego eran los fundamentos de la competencia electoral y la buena fe del gobierno. El diputado Garcilita Partida, de Acción Nacional, resumía bien lo que sería la postura de su agrupación política en los debates: "Y si no vamos a llegar a este propósito [la igualdad de condiciones de competencia]; más bien, si la voluntad del gobierno es seguir sosteniendo al partido oficial, de nada vale la Reforma Política."[33]

Frente a esta postura, los oradores del PRI reiteraban los argumentos en favor del cambio gradual basado en una concepción evolutiva de la democracia; concepción muy similar a la que había sido expuesta en los debates de 1946 y 1963. Así, en palabras del diputado Eduardo Andrade Sánchez, las virtudes de la iniciativa presidencial residían en lo siguiente: "nos propone a través de la Reforma Política acelerar el paso para continuar la evolución, introduciendo cambios que sirvan como catalizadores del proceso, no para responder con argucia a una situación crítica, sino por el contrario para, con medidas previsoras, evitar que ésta pueda llegar a producirse".[34]

La misma idea sobre la importancia de encauzar la participación hacia canales institucionales para mantener la estabilidad política, fue expresada de manera más colorida por el diputado del PRI Augusto César Tapia Quijada:

> "Minoría que no gobierna, conspira", dice un viejo axioma político, y es cierto que todavía hay ciertas, hay algunas minorías que, aferradas a axiomas de la política medieval, cuando no gobiernan tratan de sabotear, tratan de socavar, muerden, se dedican a roer las bases de la sociedad, puesto que están abajo, se dedican a tratar de desestabilizar a la sociedad que las excluye.[35]

Al final del debate, la iniciativa de reforma constitucional fue aprobada en lo general con 191 votos a favor y 17 en contra.

Es en la discusión sobre sobre el contenido de cada una de las adiciones o reformas a los artículos específicos de la Constitución cuando Acción Nacional manifiesta de manera acérrima su oposición a la iniciativa.

33 *Idem.*
34 *Idem.*
35 *Idem.*

La asistencia estatal a los partidos, mediante las prerrogativas de dichas organizaciones, fue objeto de fuertes críticas de Acción Nacional. Críticas que se transformarían en rechazo hasta fines de los años ochenta, fecha en la que ese partido aceptó el financiamiento público previsto por la ley. Respecto del apoyo con recursos estatales a los partidos, el diputado Gonzalo Altamirano Dimas, de Acción Nacional, profetizaba que: "En caso de tratarse del Estado o de otras fuentes más o menos inconfesables, tendríamos que sostener, y con razón, que sería el camino hacia la pérdida de la independencia y de la dignidad de los partidos políticos."[36]

Afirmación a la que contestó el diputado Artemio Iglesias, del PRI, de la siguiente forma:

> Lo que expresa y lo que dice la iniciativa no es vergonzoso; proporcionar a los partidos, como lo expresó el presidente López Portillo, los medios permanentes para apoyar las actividades, los principios, la ideología, las tácticas y estrategias, como vehículos esenciales en el propósito de conquistar el poder por vía democrática a través de los medios de comunicación social –cuyo tiempo puede razonarse en pesos y centavos–, está muy lejos de representar, compañeros diputados, una dádiva, una regalía que ofende a quien lo recibe y denigra a quien lo otorga.[37]

Según el diputado Miguel Montes García, de la misma agrupación política, el apoyo con recursos a los partidos políticos era congruente con el reconocimiento de su carácter de entidades públicas:

> Si los partidos políticos constitucionalmente se definen como entidades de interés público, el Estado tiene interés también en el apropiado funcionamiento de los partidos políticos; el interés y obligación, por su característica de interés público, de darles los elementos necesarios para que realicen su trabajo político, y esto lo contiene el Proyecto.[38]

36 *Idem.*
37 *Idem.*
38 *Idem.*

La introducción del sistema de representación mixta y la ampliación del número de curules en la Cámara de Diputados no constituían para el PAN ningún progreso respecto del sistema de diputados de partido instaurado en 1963. El diputado Jorge Garabito Martínez fundamentaba el rechazo a la introducción de esa fórmula electoral de la manera siguiente:

> […] la diputación de Acción Nacional quiere que quede muy claro que rechazamos lisa y categóricamente el sistema de representación proporcional que pretende incluirse dentro de la composición del Congreso, de la Cámara de Diputados, exclusivamente en el sector minoritario […] En la representación proporcional el diputado no queda de ninguna manera ligado a la votación, sino exclusivamente al partido.[39]

Este rechazo fue expresado más claramente por el diputado Miguel Campos Martínez, del mismo partido: Acción Nacional no quiere diputados de proporción; pedimos simplemente que se respete la contienda electoral y que se integre el Congreso con puros diputados de mayoría, y por cada diputado de un partido de oposición sea uno menos del partido de mayoría, el PRI.[40]

Estas afirmaciones se revertirían en contra de Acción Nacional en la discusión posterior sobre la ley electoral en sí misma, donde el partido gubernamental y los demás partidos de oposición acusarían a esta formación política de querer ejercer un monopolio sobre la representación opositora.

Otro aspecto de la reforma impugnado por Acción Nacional fue el relativo a la autocalificación de las elecciones por las respectivas cámaras. Otra vez se habló del conflicto de intereses implícito en la autocalificación. El diputado del PAN Francisco Peniche Bolio explicaba:

> […] hemos remachado, si no mal recuerdo en la XL, XLII y XLVIII Legislaturas, sobre la necesidad de que no sean las propias Cámaras, y mucho menos un Colegio Electoral integrado por los presuntos interesados, quienes califiquen o se autocalifiquen en las elecciones parlamentarias.[41]

39 *Idem.*

40 *Idem.*

41 *Ibid.,* núm. 20, 21 de octubre de 1977.

Ese comentario provocó la respuesta del diputado Guillermo Cosío Vidaurri, del PRI, que recurrió a la misma justificación jurídica que había sido expresada en las XL, XLII y XLVIII legislaturas:

> Nuestro partido nunca ha aceptado que el sistema de calificación se realice fuera del seno de la representación nacional, a través de órganos o tribunales que tengan un origen distinto al de la formación de la voluntad popular. Esta posición es congruente con el espíritu de las leyes electorales que han regulado los procesos en los comicios políticos, porque consideramos que ningún órgano puede tener una potestad jurídica superior a la que emana directamente de la voluntad del pueblo a través de sus legítimos representantes.[42]

La discusión de otros artículos relativos a la introducción de mecanismos de democracia directa en el Distrito Federal o a la fórmula de representación proporcional en municipios grandes y en los estados volvió a enfrentar a los diputados de Acción Nacional y del Revolucionario Institucional, en particular en temas como la democracia en el Distrito Federal y en el ámbito municipal.

Por ejemplo, en un intercambio de perspectivas sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal, la diputada María Elena Álvarez de Vicencio, del PAN, y el diputado Enrique Álvarez del Castillo, del PRI, esgrimieron argumentos que se han vuelto clásicos sobre este tema. Para la primera, la reforma esquivaba el problema real de la democracia en el Distrito Federal:

> Me hace pensar que es como si el Distrito Federal estuviera gravemente enfermo, gravemente enfermo de cáncer, y que en vez de hacerse un análisis de su mal, aplicarle una cirugía, una radiación, se le diera solamente una aspirina. Y ¿el pueblo?, ¿qué tiene que hacer el pueblo? Tomarse la aspirina.[43]

Frente a ese reclamo, el segundo recurría a los principios fundamentales de la teoría del federalismo:

42 *Idem.*

43 *Ibid.*, núm. 21, 24 de octubre de 1977.

> Todo gobierno supone la existencia de un territorio como sede propia de sus autoridades y en el que podrá ejercitar sus funciones; este territorio puede ser designado en razón de una tradición histórica o por un acto legislativo especial. Esta idea es inherente, implícita y fundamental en el ejercicio del principio federal […] No es factible concebir un Estado federal sin que exista una sede de los poderes federales, sede en la cual esos poderes han de ejercitar con toda libertad el ejercicio de sus funciones y de su poder.[44]

El debate sobre la ley secundaria, conocida como Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, repitió muchas de las ideas que habían sido expresadas en la discusión sobre la iniciativa de reforma constitucional. Sin embargo, vale la pena resaltar el intercambio de opiniones sobre el papel de la mayoría y las minorías en el Poder Legislativo; intercambio que hubiera deleitado a los teóricos decimonónicos de la democracia representativa.

Los representantes del PAN denunciaron el simulacro de democracia que significaba la introducción de la representación proporcional y la ampliación del número de curules en la Cámara de Diputados con el pretexto de incrementar la influencia de la oposición en la toma de decisiones. Así, según el diputado Guillermo Carlos de Cárcer Ballesca:

> Se introduce un sistema híbrido de representación proporcional, tratando de hacer creer que representa una posibilidad de acceso significativo, al menos en la Cámara de Diputados, para los partidos de oposición, y al mismo tiempo se facilita el registro de nuevos partidos políticos entre los que se repartirán 100 escaños a que se refiere este sistema, con lo que en realidad se limita el número de diputados que podían acreditar conforme al sistema anterior de diputados de partido.[45]

De manera más directa, el diputado Jorge Garabito Martínez, del mismo partido, afirmaba:

> Las objeciones en lo general al Dictamen y al Proyecto de Ley, he dicho que son cuatro en términos generales: que la ley es anticonstitucional; que es an-

44 *Idem.*

45 *Ibid.*, núm. 46. 16 de diciembre de 1977.

> tidemocrática; que es odiosa –advirtiendo que el término "odiosa" lo uso exclusivamente en el concepto del Derecho Romano de una ley que es específica en contra de determinada persona– es una ley odiosa, y por último que es una ley arbitraria.[46]

La insistencia de Acción Nacional de criticar la introducción del sistema de representación proporcional y de concebir la ley como una medida diseñada en su contra rápidamente llevó el debate hacia las responsabilidades de la mayoría y de las minorías en materia de tolerancia del adversario. Para el diputado Gil Rafael Oceguera Ramos del PRI:

> Así como la mayoría actualmente tiene una representación, un número de representantes acorde con su fuerza, nosotros deseamos una mejor expresión para las minorías, y qué bueno que esto lo pudiéramos comprender así, porque cabría pedirles a los representantes de la minoría, que adoptaran una actitud parecida de grandeza y de amplitud en cuanto a la concepción del papel que les corresponde jugar, que así como la mayoría propicia el arribo de las minorías a esta elevada representación nacional, que las minorías permitieran la presencia de otras minorías que no están aquí representadas.[47]

Adelante en el debate, en ese juego retórico sobre el papel de la mayoría y las minorías en las instituciones de representación política, el diputado Miguel Montes García, también del PRI, aclaraba:

> […] era necesario aumentar los distritos uninominales, ¿por qué? Por una razón de principio que se debe defender siempre: esta ley y las reformas constitucionales y todo el complejo de reformas que hemos identificado comúnmente como Reforma Política pretenden conservar el poder para las mayorías, no para un partido determinado, simple y sencillamente para las mayorías, para quienes sean mayorías y esta reforma –que es de denominante mayoritaria– nos parece absolutamente justa. Lo que se quiere, lo conveniente, es que en los regímenes democráticos gobiernen, tomen decisiones las mayorías, pero sin olvidar (porque sería injusto) la responsabilidad, la opinión, la toma de decisiones en el

46 *Idem.*
47 *Idem.*

> grado que les corresponde a esas minorías que por el sistema de mayoría relativa siempre quedan sin representación.[48]

La discusión se desplazaba de la crítica de las veleidades del PRI por la monopolización del poder a la crítica de la monopolización del PAN de la representación minoritaria. Por lo menos de esta forma lo expresaba el diputado Francisco Ortiz Mendoza, del PPS:

> Si el sector reaccionario del poder público, si el sector reaccionario del Partido Revolucionario Institucional, hubiera elaborado esta iniciativa, no la hubiera presentado de esta manera. Quizá hubiera presentado un sistema bipartidista y Acción Nacional estaría aquí defendiendo esa iniciativa.[49]

Los diputados del partido gobernante terminaban revirtiendo el argumento de los diputados panistas y abogando a favor de una oposición plural, como lo muestra esta intervención del diputado Enrique Ramírez y Ramírez:

> […] sí tiene dedicatoria la Ley; está dedicada a Acción Nacional en buena parte, porque pone en peligro el monopolio y la exclusividad de la oposición que ha detentado varios años Acción Nacional. Sí está dedicada, en parte, a Acción Nacional. Porque viene a acabar con ese dilema de hierro, al que se enfrentan cientos de miles, tal vez algunos millones de votantes, hasta la fecha: ¿por quién votar si no están de acuerdo con el PRI, si consideran que el PRI tiene éstos y aquellos defectos, y no quieren votar por el PAN?[50]

Quedaba claro que los diputados de las distintas formaciones políticas se identificaban con la mayoría o con las minorías. Así funcionaba el gobierno representativo y era un deber de la mayoría tolerar y escuchar a las minorías. A cambio, las minorías se sentían corresponsables y debían mostrar lealtad a las instituciones en las cuales participaban. Para Acción Nacional, ese discurso era mera retórica que escondía la

48 *Idem.*
49 *Idem.*
50 *Idem.*

voluntad del partido gobernante de mantenerse en el poder. Para el PRI y los otros partidos de oposición, la actitud de rechazo del PAN a la introducción de la representación proporcional reflejaba su reticencia a compartir la representación opositora. Ese debate puede parecer absurdo, pero dice mucho sobre la evolución de la concepción del pluralismo en el discurso político nacional.

El 22 de diciembre de 1977 la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales fue aprobada en lo general por mayoría, con el voto en contra de la bancada del PAN.

En síntesis, el debate en torno de la Reforma Política de 1976 introdujo un nuevo elemento en la concepción del sistema de partidos mexicano y en el papel que el Estado tiene en su desarrollo. Es interesante constatar cómo los instrumentos jurídicos que habían sido pensados en 1946 para tener control estatal sobre la actividad partidista terminaron creando obligaciones del Estado con los partidos políticos. Así, el reconocimiento constitucional de estos últimos como entidades de "interés público" iba a tener consecuencias importantes sobre el desarrollo posterior del sistema de partidos. Dichas consecuencias perdurarían más allá del dominio de un solo partido sobre el sistema y pasarían a formar parte de una tradición jurídica nacional en la materia. Basta con pensar cómo esa concepción de la función del Estado influyó en el diseño posterior del sistema de financiamiento de los partidos y en el acceso de éstos a los medios electrónicos de comunicación.

Luego, como se mencionó líneas arriba, el debate sobre la función de la mayoría y las minorías en las instancias de representación política llegó a un grado tal de perfeccionamiento que se podían reconocer todos los elementos requeridos para que existiera una situación de pluralismo aparente pero sin pluralismo real. Es decir, la mayoría reconocía a las minorías en la medida en que, por la ventaja que tenía como fuerza política real y por la que derivaba de las reglas del juego, el dominio de la mayoría no estaba en juego. La representación de las minorías se volvía necesaria mientras permitía la expresión de una amplia gama de opiniones que podían ser refuncionalizadas en la toma de decisiones. Tomar en consideración esas opiniones era garantía de estabilidad política; de allí provenía la insistencia en el carácter preventivo de la reforma.

Por eso también se insistió en la corresponsabilidad de las minorías en los asuntos de gobierno. La participación en las instituciones de representación creaba obligaciones. De manera mucho más directa que en 1963, era claro que la incorporación de las minorías al sistema de representación era un antídoto no sólo contra las estrategias antisistémicas sino sobre todo contra la violencia. La concepción de la democracia mexicana como un fenómeno social sometido a una evolución lenta y necesitada de tutela seguía prevaleciendo en los argumentos gubernamentales. Sin embargo, la realidad política de la década de los setenta obligaba a la introducción de matices complejos en esta perspectiva.

El proceso de reforma electoral de 1976 dio también lugar a la consolidación de argumentos de uno y otro bando sobre temas como la autocalificación de las elecciones legislativas, la participación política en el Distrito Federal, el papel de la Suprema Corte de Justicia en el proceso electoral y el uso de las distintas fórmulas electorales; argumentos que volverían a ser escuchados en las numerosas reformas electorales posteriores. En cierto sentido, esos argumentos se volvieron clásicos. Cada una de las posturas partidistas contenía, además, una buena dosis de razón.

Finalmente, en cuanto a los procedimientos, las reformas de 1976 introdujeron una nueva modalidad de consulta que sería utilizada posteriormente: la de las audiencias abiertas a los partidos políticos y a la sociedad en general.

Legislatura liii, año legislativo ii

El 17 de junio de 1986 el Ejecutivo federal, bajo la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, convocaba a la Consulta Popular Nacional sobre Política Electoral y Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Durante dos meses, partidos, asociaciones cívicas, especialistas y ciudadanos vertieron sus opiniones sobre posibles reformas a las normas electorales. La consulta fue conducida por una comisión, presidida por el secretario de Gobernación e integrada por un representante de cada una de las cámaras y de cada uno de los partidos políticos con registro.

El 4 de noviembre de 1986 el Ejecutivo presentaba una iniciativa de reforma a los artículos 52, 53, 54, 56 y 70 de la Constitución, así como una ley secundaria, el Código Federal Electoral, que venía a sustituir a la LFOPPE de 1977.

El paquete de reformas elevaba el número de curules de la Cámara de Diputados de 400 a 500; creaba cinco circunscripciones plurinominales permanentes; fijaba un límite de 70% a la representación del partido mayoritario, a la vez que le permitía participar en el reparto de escaños proporcionales; introducía la renovación de la mitad del Senado cada tres años; ampliaba la participación de los legisladores en la autocalificación de las elecciones en cada una de las cámaras; eliminaba nuevamente la participación de la Suprema Corte de Justicia en el contencioso electoral y creaba una instancia especializada para esos fines, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, e instauraba modalidades de financiamiento público para los partidos políticos.

Esa adaptación de las normas electorales nuevamente respondía a un contexto político cambiante. No se trataba tanto, como en las ocasiones anteriores, de estimular la participación de los partidos de oposición, sino de hacer frente al incremento de la competitividad en la esfera electoral. En parte como consecuencia de la crisis económica de principios de la década de los ochenta, los partidos de oposición –en particular el PAN–, empezaban a ganar más elecciones locales y amenazaban con ganar más escaños de mayoría. Los reclamos de la oposición sobre algunas irregularidades en los comicios locales y estatales dejaban entrever la posibilidad de movilizaciones postelectorales. También parecía que confluían los partidos de oposición en el uso de estrategias antisistémicas, como lo demostraban actividades como el Foro Nacional por el Sufragio Efectivo, organizado en julio de 1986. Finalmente, había una elección presidencial en puertas, prevista para julio de 1988.

En su exposición de motivos, el presidente De la Madrid justificó el momento y el contenido de sus iniciativas de reforma de la manera siguiente:

> Hoy someto a esta representación una reforma constitucional cuyo propósito es sentar en el texto de nuestro pacto federal las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro

> sistema mixto de representación; que unifique los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las Cámaras; que enfatice y se traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción y corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenecen a la sociedad entera: partidos, asociaciones, ciudadanos y Gobierno: en fin, que instituya un sistema adecuado de planeamiento y solución de las diferencias que correspondan al contencioso electoral.[51]

Seguía la presentación y justificación de cada una de las reformas y adiciones. Respecto de la fórmula electoral, el texto repetía las razones invocadas en la reforma anterior:

> El primer requisito para cumplir este propósito estriba en acentuar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios, sin detrimento de mecanismos que aseguren, como resultado de la expresión electoral, la conformación de una clara y firme mayoría en el órgano político representativo por excelencia que es la Cámara de Diputados. De ahí, la necesidad de establecer un mecanismo ágil, flexible y eficaz, que elimine los riesgos tanto de sobrerrepresentación de la mayoría como de pulverización de la voluntad popular, riesgos que resultan de los aspectos negativos sea de la representación mayoritaria, sea de la representación proporcional pura.[52]

El regreso a la fórmula original de la Constitución de 1917, de renovación por mitad del Senado cada tres años, encontraba justificación en:

> Siendo la Cámara de Senadores el cuerpo por excelencia representante del pacto federal, se considera conveniente que mantenga la tradición legislativa mediante la permanencia en su función de la mitad de los senadores: con ello se garantiza la continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia una mayor presencia del Senado en la vida política del país.[53]

Con la ampliación del número de diputados y senadores que participaban en la autocalificación de ambas cámaras se refrendaba el vie-

51 *Diario de los Debates*, Legislatura LIII, año legislativo II, núm. 23, 4 de noviembre de 1986.
52 *Idem.*
53 *Idem.*

jo principio heredado de las Cortes de Cádiz: Dejar la calificación del proceso de su integración a un organismo distinto del integrado por los miembros del propio cuerpo colegiado, sería, además, lesionar la independencia en la que este poder tiene su origen, y vulnerar el electorado que representa.[54]

Y finalmente, la eliminación del recurso de apelación en materia electoral ante la Suprema Corte de Justicia, que había sido reintroducido en 1977, se apoyaba en el mismo razonamiento que había causado su eliminación en 1949:

> El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular del debate político… [Propone] en cambio la institución de un tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serán obligatorias.[55]

Con la iniciativa de reformas constitucionales, el Ejecutivo presentaba también el nuevo Código Federal Electoral. Tal como había sucedido en 1963, paralelamente a la iniciativa presidencial se presentaron dos iniciativas de la oposición para ser incluidas en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados: una iniciativa que había presentado el Partido Popular Socialista en 1983 y otra surgida de la confluencia entre el Partido Socialista Unificado de México, el Partido Acción Nacional, el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano.

Esta última iniciativa fue expuesta por el diputado Gonzalo Altamirano Dimas, de Acción Nacional. Entre las reformas propuestas figuraban: la obligatoriedad de afiliación individual a los partidos políticos; la adopción de una fórmula de proporcionalidad pura, basada en las listas estatales para la integración de la Cámara de Diputados; la autonomía de la Comisión Federal Electoral como organismo público encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, y la atri-

54 *Idem.*
55 *Idem.*

bución de las funciones de calificación de las elecciones a dicha comisión. El acuerdo en estas medidas era resultado del Foro Nacional sobre el Sufragio Efectivo del verano anterior.

La verdadera discusión sobre las iniciativas de reforma tuvo lugar el 13 de noviembre de 1986 a raíz de la comparecencia de diez horas en la Cámara de Diputados del secretario de Gobernación, Manuel Bartlett. En su presentación, el secretario desarrolló los argumentos de la exposición de motivos del Poder Ejecutivo. Una vez más insistió en la necesidad de entablar relaciones sanas entre mayoría y minorías: "Ni con mayorías unánimes ni con minorías impotentes hay democracia; no la hay, sin minoría respetadas, minorías con vocación de acceso a la responsabilidad y al poder público."[56]

También puso en evidencia la proporción creciente, reforma tras reforma, de la representación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados: "se ha observado en las progresivas reformas políticas […] la tendencia a asegurar a los partidos minoritarios espacios de participación, porcentualmente superiores al peso electoral que alcanzaron en la elección precedente".[57]

Finalmente recalcó la generosidad del apoyo financiero que el Estado iba a otorgar a los partidos políticos: "pocos países cuentan con un régimen sistematizado de prerrogativas de apoyo a los partidos semejante al que tiene México".[58]

Si bien la oposición reconocía en las propuestas del Poder Ejecutivo algunos avances –como por ejemplo en la limitación de la sobrerrepresentación del partido mayoritario– sus críticas estaban orientadas directamente hacia los fundamentos del régimen electoral y del sistema de partidos.

Así, el diputado Arnoldo Martínez Verdugo, del Partido Socialista Unificado de México, hacía notar:

> […] el núcleo antidemocrático del sistema electoral es el control gubernamental de la Comisión Federal Electoral, el organismo encargado de la preparación,

56 *Ibid.*, núm. 28, 13 de noviembre de 1986.
57 *Idem.*
58 *Idem.*

> desarrollo y vigilancia del proceso electoral. A esto se agrega la dependencia del Registro Nacional de Electores con respecto a la propia Comisión Federal Electoral que permite su manipulación, además de la carencia de una reglamentación precisa, del uso de los recursos del erario para fines electorales y partidistas, la absoluta desigualdad en la utilización de los medios masivos de comunicación, especialmente la radio y la televisión, así como la afiliación de las organizaciones de obreros, campesinos y colonos del partido oficial.[59]

Además, el mismo diputado manifestaba el desacuerdo de la mayoría de los partidos de oposición con la introducción de una cláusula de gobernabilidad, y el mantenimiento del procedimiento de autocalificación de las elecciones; asimismo, pedía la desaparición de la modalidad del "registro condicionado", que era interpretada como una restricción al surgimiento de nuevos partidos políticos, y se oponía a las nuevas disposiciones relativas a la formación de coaliciones.

Frente a estas objeciones, el secretario Bartlett insistía en la necesidad de mantener un régimen electoral que pudiera asegurar estabilidad política. Ponía en evidencia la fragilidad de la propuesta de adopción de la proporcionalidad integral promovida en la iniciativa de la oposición:

> De acuerdo con el sistema que ustedes proponen, la representación proporcional, lo más probable es que se llegue en algún momento lejano, si quiere usted, a que no se pueda formar una mayoría: los partidos son los que van a realizar alianzas para formar esa mayoría, es decir, una mayoría artificial. Porque esa mayoría sería acuerdo de partidos: en algún cuarto por aquí se pondrían de acuerdo y decidirían qué coalición haría la mayoría para hacer las leyes del país. Y, de acuerdo con las características de los partidos mexicanos, tendríamos unas extrañas coaliciones. Usted sabe bien, no darían estabilidad.[60]

Por su parte, el diputado Jesús González Schmall, del PAN, reiteraba las críticas de su partido hacia lo que consideraba una apropiación indebida de la soberanía popular y nacional por el PRI:

59 *Idem.*
60 *Idem.*

> El uso de los símbolos nacionales en el distintivo del partido oficial; la apropiación y manipulación de valores y significados históricos; la mecánica corporativista en el control ciudadano y en la repartición política, y tantas deformaciones más del sentido democrático, así como la afiliación masiva de trabajadores y campesinos bajo la amenaza de pérdida del trabajo o de la parcela, son sólo otros signos más de la incapacidad del gobierno para abrirse a una posibilidad verdadera de someterse a un desiderátum nacional, auténtico y libre, en donde los mexicanos seamos, como lo prescribe la Constitución, los verdaderos y únicos titulares de la soberanía nacional.[61]

En defensa de la iniciativa, el diputado Santiago Oñate Laborde, del PRI, apelaba al realismo político, con una versión sofisticada del viejo argumento de la democracia evolutiva:

> En esas medidas, los priistas reconocemos avances democráticos; los partidos y el electorado en su conjunto han encontrado en ellas mejores y mayores cauces de participación. Este reconocimiento no es autocomplacencia. Nuestro sistema electoral es perfectible, pero su perfeccionamiento exige una apreciación objetiva y realista de sus debilidades. Si nos obstinamos en magnificar éstas, por así convenir a peculiares intereses partidistas, si nos empeñamos en buscar en las deficiencias electorales la escasa penetración de nuestras fuerzas –como aquí han hecho algunos diputados–, no se contará con el diagnóstico preciso de nuestros males electorales y no podrá apreciarse en verdad el alcance de las iniciativas presidenciales y su idoneidad para incluir la renovación que la sociedad persigue.[62]

El debate continuó en la discusión de los tres dictámenes, correspondientes a las tres iniciativas de reforma presentadas al Congreso, de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Tal como había sucedido en 1976, el PAN cuestionó la buena fe del gobierno. En una larga intervención, el diputado Ricardo García Cervantes ubicaba la reforma en el contexto de las irregularidades que su partido había denunciado en recientes elecciones locales:

61 *Idem.*
62 *Idem.*

> Hasta hoy, en nuestra patria se pulveriza la voluntad del pueblo y, con ello, la soberanía de la nación, con la intención de justificar la permanencia en el poder de una supuesta mayoría, que desde Chihuahua, Durango, Sinaloa y Oaxaca hasta Campeche, falsifica facciosamente los resultados electorales. Mientras persistan estas viciosas prácticas, de nada sirven las reformas políticas o más bien: sólo sirven para disfrazar la permanencia en el poder de quienes detentan el gobierno de nuestra nación.[63]

Frente a esas afirmaciones, el diputado César Augusto Santiago, del PRI, precisaba el sentido de la relación entre mayoría y minorías en los sistemas representativos:

> Es evidente que en la iniciativa se reafirma el principio de mayoría. Hay una clara definición: la democracia implica el gobierno del pueblo. Pero con una definición de mayoría, los sistemas de representación proporcional en este contexto son un avance que reconoce que en el gobierno de las mayorías debe tener participación la minoría; debe tener participación la minoría y ahí no comparto categóricamente la afirmación del diputado García Cervantes de que el poder se comparte, señor diputado, el poder se ejerce, no se comparte.[64]

El debate sobre las iniciativas en lo general dejaba ver que los respectivos puntos de vista de casi todos los partidos de oposición, por un lado, y del partido gubernamental por el otro estaban polarizados. Por un lado se insistía en que lo único que buscaban las reformas era garantizar jurídicamente el mantenimiento del PRI en el poder, como lo muestra esta intervención del diputado Arnoldo Martínez Verdugo:

> Los aspectos del sistema electoral que la iniciativa de los cinco partidos de oposición pretende modificar, se refieren centralmente –no únicamente pero sí centralmente– a la cuestión del órgano encargado de la preparación, el desarrollo, la vigilancia y la calificación del proceso electoral: lo que en nuestros textos se llama la Comisión Federal Electoral; se refieren también a la forma de garantizar un padrón electoral que no sea manipulable y a la creación de un órgano de

63 *Ibid.*, núm. 34, 27 de noviembre de 1986.
64 *Idem.*

> apelaciones con capacidad real, independencia y autonomía para decidir sobre todas las cuestiones litigiosas. Pero el proyecto presidencial, y el dictamen de la Comisión de Gobernación que lo avala, no se contentan con mantener las formas actuales del control del gobierno sobre la Comisión Federal Electoral sino que van mucho más allá: pretenden sentar en la Constitución las bases para que este control sea más abierto, más burdo y más ofensivo para los ciudadanos y para las distintas fuerzas políticas.[65]

Por el otro lado, existía la convicción de que el contenido de la reforma electoral respondía al peculiar ritmo de desarrollo político de la sociedad mexicana. Así, según la apreciación del diputado Fernando Ortiz Arana, del PRI:

> […] éste es un avance muy significativo, el que hoy se plantea en la reforma constitucional […] no puede verse aisladamente, es cierto [sino] como parte de todo un proceso histórico del pueblo mexicano, por darse primero un sistema democrático propio, y por buscar consecuentemente en ese afán su perfeccionamiento a través del derecho y de las vías constitucionales. Hay toda una historia del pueblo mexicano en sus afanes por alcanzar sistemas cada vez más democráticos, que cada vez muestren con mayor claridad cuál es el resultado del sufragio efectivo para la ciudadanía.[66]

El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue aprobado con 202 votos a favor y 33 en contra. En cierta forma el debate legislativo sobre las reformas de 1986 marcaba el fin de un ciclo en el diseño institucional del régimen electoral y del sistema de partidos.

En efecto, las reformas de 1946 habían tenido un claro sentido fundacional. No se trataba de sentar las bases de un pluralismo ilimitado, tampoco de crear un sistema de partidos competitivo. Pero sí era importante crear una autoridad electoral centralizada, establecer procedimientos uniformes nacionales y garantizar que el conflicto político encontrara cauces institucionales. Las reformas de 1964 y 1976 fueron

65 *Idem.*
66 *Idem.*

adaptaciones al régimen electoral así diseñado para dejar que siguiera reproduciendo los principios ideados en 1946. En 1986 el problema principal ya no era asegurarse de la participación de los partidos de oposición; participación que permitía al partido gobernante, y al sistema en su conjunto, ganar legitimidad y estabilidad. Más bien, por primera vez, ante la presión de una competitividad creciente en el sistema de partidos, el problema empezaba a ser el asegurar la mayoría para el partido gobernante en las cámaras y en el ejercicio del poder.

Este cambio se reflejó en los argumentos utilizados a lo largo de los debates sobre la iniciativa de reformas constitucionales y sobre el Código Federal Electoral. Una vez más el eje de la discusión giró en torno de la relación entre mayoría y minorías. Muchos de los argumentos esbozados por las distintas partes habían sido escuchados antes. No eran novedosos.

Sin embargo hubo un cambio de énfasis en el discurso del partido gubernamental. Ya no se trataba de convencer sobre los beneficios generales aportados por la ampliación de la representación de la oposición en el Congreso a través de la corresponsabilidad, el mejoramiento en la calidad de la decisión gubernamental o la prevención de conflictos. Más bien lo importante era garantizar a la mayoría, dentro de un cierto pluralismo, la posibilidad de seguir gobernando en un marco de estabilidad. De allí provenían la insistencia en la defensa de los derechos de la mayoría y los argumentos a favor de un diseño institucional que garantizaba la formación de una mayoría fuerte. Se llegaba a plantear esa solución como algo que iba más allá del mantenimiento en el poder del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, no dejaba de ser una reacción frente a una situación política donde el margen de maniobra del partido gobernante se estaba estrechando: había que dar más a la oposición para conservar menos. Esto iniciaba un tipo de negociación legislativa que iba a caracterizar las reformas electorales de la administración posterior.

Otro elemento que llama la atención en los debates de 1986 es la polarización de las posiciones entre el gobierno y la mayoría de las fuerzas de oposición. En 1986, a diferencia de las reformas anteriores, los partidos de oposición representados en la Cámara de Diputados eran numerosos. Por primera vez varios de ellos lograron superar sus dife-

rencias ideológicas para plantear una postura común frente a la reforma electoral. En ciernes estaba la posibilidad de una gran convergencia antisistémica. Los argumentos utilizados por la oposición estuvieron orientados hacia la crítica de los fundamentos del régimen electoral. Lo que estaba en juego era la voluntad política del gobierno y el control sobre la vida electoral del país. La iniciativa común de cinco de los partidos de oposición era claramente un proyecto alternativo de institucionalidad electoral. Todo lo cual se vio reflejado en las discusiones.

Finalmente, en cuanto a la forma del proceso legislativo, esta vez también hubo innovaciones. Primero, se volvió a recurrir al procedimiento de las audiencias abiertas a la sociedad como mecanismo de consulta. Luego, como se acaba de mencionar, cinco de los partidos de oposición presentaron una iniciativa común que, en los hechos, terminó siendo discutida como contraproyecto. Por último, la comparecencia del secretario de Gobernación en la Cámara de Diputados, donde defendió la iniciativa del Poder Ejecutivo, le dio un papel protagónico en el proceso e hizo que dicha iniciativa apareciera como su propia reforma electoral.

Conclusión

El conjunto de las reformas examinadas en este texto constituye un ciclo en la vida electoral mexicana que corresponde a la institucionalización y consolidación de lo que un conocido politólogo ha definido como sistema de partido hegemónico. En la medida en que el sistema de partidos mexicano de la época ha sido virtualmente el único caso en esta categoría de la tipología desarrollada por ese politólogo, puede ser calificado de sistema *sui generis*. El seguimiento de las distintas reformas electorales permite observar de cerca cómo se va construyendo dicho sistema y cómo se van refinando sus reglas de competencia.

Llama la atención el hecho de que, a pesar de las características autoritarias del régimen, exista la permanente necesidad de debatir y razonar las decisiones tomadas en materia de legislación electoral. Con la revisión exhaustiva de las discusiones en la materia, tal como quedaron consignadas en el *Diario de los Debates*, se constata que la mayoría

de los argumentos a favor y en contra de las distintas modalidades de reforma estaban presentes en el debate desde hace muchos años. Además, se trataba de argumentos razonados. Muy pocas de las propuestas que integraron luego el expediente del acelerado y repetitivo proceso de reforma electoral de los años noventa no habían sido expresadas y discutidas antes.

Si bien sería ingenuo negar la influencia en los debates de intereses asociados a la preservación del poder por el partido gubernamental, los argumentos utilizados por los representantes del PRI para defender los distintos proyectos de reformas electorales dejan ver la situación paradójica en la cual se encontraba este partido. En el trasfondo de la discusión sobre las reglas de la competencia electoral de 1946 a 1986 subyacía una concepción evolucionista del fenómeno democrático en México. Existía la convicción de que era importante promover la participación política para mantener la estabilidad de las instituciones políticas. Es un argumento reiterado en cada una de las reformas electorales desde 1946. Pero a la vez, la misma estabilidad de las instituciones políticas requería que la participación fuera controlada y restringida. En ese sentido, como ya lo mostraban los debates legislativos de la época, las reformas de1946 llevaban un claro sello modernizador e institucional.

Sin embargo distaban mucho de promover el pluralismo democrático. Según la concepción evolucionista del fenómeno democrático, no existían formas democráticas muy desarrolladas en la sociedad misma. Por lo tanto, permitir la expresión plena de algo que no existía equivalía a abrir paso a una posible debilidad institucional y a la inestabilidad política. Más valía fijarse en el progreso que presentaba cada reforma respecto de la anterior, que evaluarlas sobre la base de una democracia pluralista idealizada. Así se podía combinar la participación política con la consolidación de las instituciones. Mientras que, de haber permitido que los partidos políticos controlaran los asuntos electorales, como a veces lo exigió la oposición, dichos asuntos habrían quedado sometidos a la fluctuación de los humores partidistas.

La necesidad de participación de otras fuerzas políticas, aunque limitada, se refleja a partir dela reforma de 1962-1963, en la discusión de la representación de la mayoría y de las minorías. Llama la atención la conciencia que existe en las distintas formaciones políticas representa-

das en la Cámara de su situación respectiva en la materia. Es un discurso que tiene ecos muy contemporáneos. En voz de los representantes del partido gubernamental, el reconocimiento de las minorías y de su limitada representación política significa esencialmente dos cosas: la obligación de corresponsabilidad de la oposición en las decisiones legislativas –entendida como obligación de asumir un comportamiento político responsable– y el mejoramiento de la toma de decisiones pública mediante la discusión legislativa. Hasta 1986, la apertura a la representación de las minorías no deja de parecer un otorgamiento de la mayoría. En ciertos casos lo es, puesto que responde más a necesidades funcionales del sistema que a una capacidad real de presión. Es interesante observar cómo el discurso de los representantes del partido gubernamental, en materia de relaciones entre mayoría y minorías, parece dirigido no solamente hacia sus adversarios sino también, y quizá como objetivo principal, hacia sus propias filas. Es como si se tratara de convencer acerca de la necesidad sistémica de ampliar la representación de la minoría.

Las demandas y los argumentos de la oposición fueron constantes a lo largo de los años. Muy pocos elementos nuevos aparecieron en los debates del ciclo de reformismo electoral acelerado que se abriría luego, a partir de 1986. La autonomía del organismo encargado de la organización y supervisión de las elecciones, el registro y las credencias electorales, la autocalificación de las elecciones, la afiliación partidista, el uso de los colores de la bandera, la eliminación de la sobrerrepresentación y la elección directa de las autoridades del Distrito Federal son elementos reiterados por los representantes de la oposición en los debates legislativos. En general se reconocen las viejas demandas del Partido Acción Nacional en la materia, y se olvidan las del Partido Popular Socialista que han sido retomadas por la izquierda desde los años ochenta.

Si bien es cierto que los reclamos de la oposición en materia de reforma electoral se repiten de manera constante en el periodo considerado en este artículo, hay variaciones coyunturales que dependen directamente del contexto político. Así, por ejemplo, en las reformas de 1962-1963 parece existir un clima de cooperación limitada entre oposición y gobierno; en 1976, Acción Nacional presenta una oposición radical, mientras que el Popular Socialista apoya las reformas, y

en 1986, la unión de la mayoría de los partidos de oposición en contra de la iniciativa gubernamental adquiere tonos de coalición antisistémica. Asimismo, en función de consideraciones tácticas, ciertas posturas de la oposición varían con el tiempo: así, en 1976 Acción Nacional se oponía firmemente a la introducción de la fórmula de representación proporcional, mientras que en 1986 endosaba con otros partidos de oposición una fórmula de representación proporcional pura.

A pesar de esas pequeñas variaciones, se observa cómo, reforma tras reforma, se van consolidando los argumentos en uno y otro lado del recinto legislativo. Se repiten los mismos argumentos políticos sobre los principios de afiliación partidista, el uso de los colores de la bandera o la participación del Poder Ejecutivo en la Comisión Federal Electoral; los mismos argumentos técnicos relacionados con la elaboración del registro electoral y las características de la credencial de elector, y los mismos argumentos apoyados en la tradición jurídica nacional: la participación de la Suprema Corte de Justicia en la vida electoral o el principio de autocalificación de las elecciones por las cámaras.

Sin embargo, quizá lo más interesante en la revisión de los argumentos utilizados por los partidos políticos en los debates sobre la reforma electoral entre 1946 y 1986 es que dicha revisión muestra cómo se ha ido conformando poco a poco una institucionalidad propia en materia de sistema de partidos y de organización electoral que, en algunos aspectos, trasciende las posturas partidista, las intenciones iniciales de las partes y las características del régimen político. No se trata de minimizar el carácter a veces muy conflictivo de la historia reciente del reformismo electoral en el país, sino más bien de reconocer que el conflicto contribuye también a crear consensos en materia de construcción de instituciones.

Para ser más específico, pienso aquí en los aspectos republicanos del sistema de partido mexicano que se caracteriza por ser nacional, centralizado, estrechamente vinculado al Estado, distribuido en un eje derecha-izquierda y en donde los partidos establecidos controlan virtualmente el acceso a la representación política.

3. LA NEGOCIACIÓN DE LAS REGLAS DEL JUEGO: TRES REFORMAS ELECTORALES (1988-1994)*/**

Al día siguiente de su elección, en julio de 1988, el virtual presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, declaró: "Termina la época de partido prácticamente único y entramos en una nueva etapa política en la vida del país con partido mayoritario y muy intensa competencia de la oposición."[1] Más que anunciar una voluntad de reforma, esta declaración constataba la nueva fragmentación y competitividad del sistema de partidos. La clase política parecía dividirse en torno a tres grandes opciones. Además, el contexto de movilización poselectoral creaba la ilusión de que la oposición entera estaba coligada en contra del gobierno. En realidad, la constelación de intereses producida por la competencia electoral daba cabida a pautas más complejas de interacción entre los partidos políticos.

En este artículo examino cómo la negociación de los partidos políticos en cuanto a las reglas de competencia electoral da lugar a una pauta de interacción donde alternan estrategias de cooperación y de confrontación. Por medio del análisis de las tres reformas electorales que se dieron en el sexenio del presidente Salinas, intento mostrar cómo primero se consolida un sistema de interacción entre partidos que no proporciona incentivos para llegar a un acuerdo consensual en torno a las reglas de competencia. Luego examino cómo, a partir de 1994, se construye poco a poco un sistema de relaciones de cooperación limitada entre las tres principales fuerzas políticas del país: el Partido

* Artículo publicado en *Política y Gobierno*, III (1): 93-126, , primer semestre de 1996.

** Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos, CIDE. Agradezco a mis colegas de la División de Estudios Políticos sus comentarios a una primera versión del texto. También quiero agradecer a los dos dictaminadores anónimos el haber resaltado interesantes elementos de discusión acerca de la dinámica de cambio en el sistema de partidos mexicano.

1 *Punto,* 11 de julio de 1988.

Revolucionario Institucional (PRI), el Partido acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Del cambio en el sistema de partido hegemónico

En su versión clásica, el sistema de partidos mexicano puede ser caracterizado como el prototipo del sistema de partidos hegemónico-pragmático.[2] El instrumento de la hegemonía del partido en el poder son las elecciones no competitivas tal como han sido definidas por Guy Hermet.[3] La organización y supervisión de las elecciones son parte de la función de tutela política en que se fundamenta el autoritarismo del régimen.[4]

La reforma política de finales de 1977 marca el inicio de un periodo de intensificación del cambio en el sistema de partidos mexicano y en la vida electoral del país.[5] Poco a poco, la esfera electoral pasa a ocupar

2 Aquí se impone la multicitada definición de Sartori: "[un partido que] no permite una competencia por el poder ni una competencia *de facto.* Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder". Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980, p. 278.

3 Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

4 Recientemente, la aplicación del modelo de Sartori al caso mexicano ha sido criticada por distintas razones. Una de ellas está relacionada con el papel de los partidos subordinados. Otra, en una interpretación demasiado estrecha del texto de Sartori, asocia hegemonía con "fraude electoral" y concluye que la limpieza de los procesos electorales de 1994 y 1995 hizo caducar la dimensión hegemónica del predominio priista. Vale la pena recordar que a pesar de las imprecisiones de su modelo, Sartori lo elabora a partir del concepto de competencia definido como estructura que hace posible la competitividad. El término "hegemonía" entendido en su sentido etimológico de "supremacía", "dirección", sigue siendo el que describe mejor el uso que hace el PRI de la "ingeniería institucional" para continuar con su predominio en el sistema político. La voluntad de mantener parcialmente la dirección del proceso electoral está en el centro de las negociaciones descritas a continuación.

5 Véase Kevin Middlebrook, "Political liberalization in an authoritarian regime: The case of Mexico", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin, America,* Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986, pp. 124-131.

un lugar fundamental en el sistema de representación de los intereses y en el eje del conflicto político. Varias razones explican el incremento de competitividad en el sistema: 1) el efecto de arrastre de la propia reforma; 2) la consolidación de la presencia electoral de los partidos de oposición; 3) el debilitamiento de las mediaciones corporativistas y, 4) el cambio en los valores de la cultura política.[6]

Definir el sistema como sistema de partido hegemónico y reconocer en él, a la vez, la presencia de factores de cambio obliga a formular la siguiente pregunta: ¿cómo se manifiesta el cambio en dicho sistema?

1) Es importante romper el holismo que prevalece en la concepción del sistema político autoritario y reconocer que la desigualdad de las condiciones de competencia en el sistema no impide que los actores subalternos puedan ganar terreno en lo político. Por más desigual que sea, el intercambio político existe.[7]

2) Los partidos, incluidos los de oposición, tienen la posibilidad de monitorear su acción: no son solamente víctimas de circunstancias que no controlan. Pueden elegir y aplicar estrategias para incrementar su capital político y, por supuesto, algunas son mejores que otras.

3) La capacidad de canalizar los procesos de cambio a través de las instituciones existentes es alta. Así, el cambio sigue siendo parte del juego político institucional: la reforma legislativa prevalece sobre el pacto como instrumento de producción de acuerdos entre actores.

4) Esta situación da lugar a un sistema de transacciones donde los actores negocian las posiciones asimétricas en las que los coloca el régimen electoral.[8] En esta negociación utilizan estrategias orientadas tanto

6 José Antonio Crespo, "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 21 y ss.

7 En este sentido, el modelo de Sartori no explica satisfactoriamente la actuación de los partidos de oposición, a los que define solamente en su relación con el partido hegemónico: no todos son grupos políticos subordinados a los cuales este último asigna una fracción de su poder. Sartori, *op. cit.*, p. 279

8 Sobre este aspecto, contrariamente a lo que afirman ciertos analistas, las elecciones de 1988 no borran "la posibilidad de una reestructuración del sistema de partido hegemónico". Véase, por ejemplo, Jacqueline Peschard, "El fin del sistema de partido hegemónico", *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, p. 99. Más bien,

hacia la cooperación como hacía la confrontación[9] y en función de ello se trazan los alineamientos en el sistema de partidos.[10]

Sin embargo, la dinámica de cambio en el sistema de partidos durante el sexenio del presidente Salinas generó problemas que complicaron la consecución de acuerdos consensuales en torno a las reglas del juego. Por esta razón, es posible identificar dos momentos en la consolidación del sistema de interacción entre los partidos: el primero corresponde a las relaciones de cooperación limitada entre el PRI y el PAN y de confrontación entre el PRI y el PRD; el segundo, después de enero de 1994, está caracterizado por relaciones de cooperación limitada entre las tres fuerzas políticas más importantes. Mi argumento es que en su primera fase el sistema de interacción entre partidos no es capaz de producir los incentivos necesarios para alcanzar un acuerdo consensual entre las principales fuerzas políticas a causa de las siguientes razones:

1) Primero, existe un problema de compatibilidad entre la cooperación y la maximización de las ganancias entre actores.[11] En efecto, como sucede en los procesos de transición particularmente largos, los partidos políticos no aparecen todavía dispuestos a distinguir entre la

---

las negociaciones sobre las reglas del juego electoral durante el sexenio del presidente Salinas muestran una perpetua tensión entre dos necesidades: la de mantener el sistema de partido hegemónico y la de introducir principios pluralistas de competencia.

9 Cuando me refiero a la cooperación y a la confrontación me inspiro en la teoría de juegos aplicada a las relaciones internacionales. Véase Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984.

10 Hasta la fecha, el estudio del alineamiento de fuerzas en el sistema de partidos ha considerado dos ejes: el ideológico (o la dimensión liberalismo-estatismo) y el táctico-estratégico (o la dimensión autoritarismo-democracia). Véase al respecto Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, pp. 171-199, y José Antonio Crespo, "La evolución del sistema de partidos en México", *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 4, abril-junio de 1991, pp. 610 y ss. Es preferible pensar el alineamiento de los partidos a partir del uso de estrategias de cooperación y de enfrentamiento. Dimensiones como la ideología o la actitud ante la democracia intervienen antes de la elección estratégica de los partidos. Es más, son dimensiones entre otras. Llama la atención que hasta la fecha nadie haya considerado el peso de las características organizativas de los partidos en la producción de sus estrategias. Este aspecto será retomado adelante. Véase Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Universidad, 1990, cap. 4.

11 Véase al respecto Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, cap. II.

aceptación de los procedimientos y la de los resultados de dichos procedimientos.[12] En los hechos, esto se traduce en una confusión entre estrategias de negociación de las reglas del juego y estrategias de acumulación de poder político.

En esta situación, el sistema de partidos mexicano produce incentivos que permiten suponer a las principales formaciones políticas que pueden ganar tanto o más sin llegar a un acuerdo consensual sobre las reglas del juego que llegando a tal convenio. Así, la imposibilidad de lograr un acuerdo satisfactorio para todas las partes se vuelve un elemento entre otros en las estrategias de conquista del poder. Es más, en muchos casos, los partidos desarrollaron un interés en procesar el conflicto político fuera de las reglas acordadas. Durante el último sexenio, la solución dada a conflictos electorales estatales en San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán y Yucatán ejemplifica bien esta situación. No es sino hasta que aparece una amenaza externa al sistema de partidos que se incrementan los incentivos para la cooperación y búsqueda de consenso en la producción de reglas de competencia. Esto me permite hablar de la creación de un sistema de cooperación limitada con la última reforma electoral.

2) Las reglas del juego acordadas entre algunos de los actores aparecen más como garantías efímeras que confirman el estado de las relaciones políticas entre los que las suscriben que como normas que sustentan una institucionalidad formal eficiente.[13] Por tanto, no parecen destinadas a durar ni tampoco a ser eficientes para resolver los conflictos. Desde 1986, cada legislatura ha producido su reforma electoral: la última logró producir dos. Así, se da inicio a un ciclo reforma-elecciones-reforma que funciona según el principio de ensayo y error y que

12 El problema es tratado en Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, cap. 1

13 Aquí cabe distinguir entre reglas de equilibrio y reglas de funcionamiento. Las primeras confirman el estado de las relaciones entre adversarios pero no sirven para manejar sus conflictos. Cuando éstos se presentan hay que encontrar otras vías de resolución y/o negociar dichas reglas. Las segundas suponen la existencia de normas aceptadas por todos y permiten procesar el conflicto independientemente de su naturaleza. Por supuesto, casi a todo lo largo y hasta el final del sexenio la legislación electoral funcionó más como reglas de equilibrio que de funcionamiento.

da lugar a pautas de interacción recurrentes entre las fuerzas políticas. En este ciclo, las elecciones constituyen sólo un momento para medir la correlación de fuerzas entre las distintas agrupaciones políticas; la negociación de reformas también es una oportunidad de comparar fuerzas. Estas reformas son importantes no solamente por su contenido sino también por el hecho de que refrendan acuerdos entre adversarios.[14]

3) La dificultad para llegar a un acuerdo en cuanto a las reglas del juego también refleja el problema de crear una clase política en la cual los miembros de las diversas formaciones políticas sean capaces de reconocer que, más allá de sus divergencias, comparten intereses comunes en torno a procedimientos y a una manera de ejercer la actividad política.[15]

La dinámica de cambio del sistema de partido hegemónico, con las particularidades de funcionamiento antes señaladas, no proporciona por sí sola incentivos internos para propiciar la superación de las diferencias. Las relaciones de cooperación entre partidos políticos funcionan de manera parcial: se negocian asimetrías y se propician tendencias centrífugas. El sistema de interacción alienta la polarización y la exclusión de fuerzas políticas. La única posibilidad de cambio desde

14 El proceso de ensayo y error pone en juego el conjunto de las relaciones de cooperación entre los partidos: la cooperación legislativa que se pudo apreciar entre el PRI y el PAN a lo largo del sexenio del presidente Salinas, así como el respeto de las reglas electorales acordadas tanto en las elecciones locales y estatales como en las nacionales, influyen en el grado de confianza en que se apoyan las relaciones interpartidistas. Sin embargo, para las fuerzas de oposición la evaluación del comportamiento electoral del gobierno y del PRI fue fundamental para poder seguir con el proceso de reforma. El carácter secuencial de las reformas se explica en gran parte por la necesidad de crear confianza de parte de los actores, por un lado, ante su capacidad de adaptación en el nuevo contexto de competencia y, por otro, ante la capacidad del adversario de mantener sus compromisos.

15 José Woldenberg delimita bien el espacio en el cual se desempeña la clase política en el sistema político mexicano "clásico": "El PRI seguía siendo el gran espacio de encuentro de la clase política y de las organizaciones sociales. La política y los políticos parecían poder ser cobijados bajo su exclusivo manto." José Woldenberg, "Estado y partidos: una periodización", *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, p. 89. Concretamente, el problema que aquí interesa es el de ampliar este espacio a otras formaciones políticas. Esto significa, por supuesto, la generación de lealtades suprapartidistas hacia instituciones y procedimientos; en otros términos, la creación de un *esprit de corps* entre un grupo de políticos profesionales.

el sistema de partidos parece ser un eventual desplome político de una de las fuerzas que polarizan las negociaciones, lo que era poco probable durante el sexenio del presidente Salinas. Son más bien acontecimientos externos al sistema de partidos, como la sublevación de Chiapas, los que obligaron a los partidos a encontrar un terreno de acuerdo para defender una manera de hacer política.

El apartado siguiente muestra cómo la sucesión de negociaciones en torno a la producción de nuevas reglas del juego da lugar poco a poco a la creación de un sistema de cooperación limitada entre partidos políticos.

Tres negociaciones

El sexenio del presidente Salinas estuvo marcado por tres reformas electorales. La negociación entre partidos políticos se caracterizó por la continua interpenetración entre estrategias de negociación de nuevas reglas de competencia y estrategias de promoción del interés propio que permiten avanzar frente a adversarios. En este sentido resulta difícil separar la producción de reglas del juego del propio desarrollo del mismo.

El Cofipe I[16]

El contexto

Los resultados de la elección presidencial de julio de 1988 pusieron en evidencia la disfuncionalidad del sistema de partido hegemónico tanto para legitimar el régimen como para canalizar y controlar la competencia partidista. La notoria incapacidad de las instituciones para procesar un conflicto electoral que invadió la calle, la poca credibilidad de los resultados y la aparente existencia de una coalición de toda la oposición contra el sistema ponían en la agenda legislativa del siguiente sexenio

16 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

la reforma de las instituciones electorales. Además, el cómputo de los resultados dibujaba un perfil del electorado que manifestaba tres grandes fuerzas políticas.[17]

La elección creaba condiciones diferentes para aplicar estrategias partidistas respecto de la negociación de nuevas reglas del juego electoral:

1) Existía una crisis latente que dificultaba el manejo del pluralismo limitado al cual había dado lugar la reforma política de 1977.[18] Las reglas que habían regido el sistema de partido hegemónico se revelaban inadecuadas ante la expresión de una mayor competitividad electoral.

2) Una convergencia antisistema de fuerzas opositoras cuestionaba la legitimidad del régimen y del nuevo gobierno. En el periodo inmediatamente posterior a las elecciones hubo indicios de que la transición tendría que ser pactada entre dos bloques políticos claramente identificados: de un lado el PRI y del otro el conjunto de las fuerzas de oposición.[19]

3) Los escenarios de cambio se complicaban por el resultado de la elección: la posición relativa de las fuerzas en el tablero político se había modificado. El PRI requería alianzas tácticas para ejercer el control sobre la negociación del cambio político. Las condiciones que habían permitido la coalición neocardenista, el Frente Democrático Nacional (FDN), cambiaban, lo que dificultaba el mantenimiento de una disciplina interpartidista.[20] Y finalmente, el PAN se encontraba ante la necesidad de recuperar por lo menos su lugar de segunda fuerza política.

17 Según los datos oficiales de la Comisión Federal Electoral, los candidatos presidenciales del PRI, del FDN y del PAN obtuvieron respectivamente 50.4, 31 y 17% de la votación.

18 La fórmula electoral implantada por las reformas electorales de 1977 aseguraba virtualmente al PRI el control de las diputaciones de mayoría y la oposición se repartía las curules de representación proporcional. Los cambios efectuados en la reforma electoral de 1987 permitían al partido mayoritario tener acceso a la representación proporcional sólo en caso de que su representación en la Cámara fuera inferior a su porcentaje de votos o que no alcanzara 51% de los escaños.

19 Véase Peschard, *op.cit.*, p. 99

20 Los partidos "satélite", PPS, PARM y PFCRN, veían asegurada su sobrevivencia por el alto caudal de votación que les proporcionó su apoyo a la candidatura presidencial de Cárdenas. El generoso sistema de subsidios a los partidos políticos con representación electoral les permitía asumir una actitud más autónoma y regresar a sus prácticas políticas tradicionales.

4) Aun si la nueva situación no significaba una ruptura de las reglas de reproducción del sistema político, algunas de sus modalidades informales de operación estaban alteradas, lo que colocaba al partido en el poder ante el reto de su transformación.[21]

5) El nuevo contexto de enfrentamiento entre partidos descubría un espacio para desarrollar mucho intercambio político, lo que abría un campo para transformar los lineamientos dentro del sistema. La actividad política a que daba lugar se caracterizaba por una doble relación con respecto al marco institucional deseado: por un lado, los partidos buscaban negociar reglas de competencia "ideales", aceptadas por el mayor número de competidores; por el otro, promovían sus intereses específicos dentro del sistema de partidos.

Las estrategias

El PRI había conseguido una victoria electoral con costos elevados. Como partido en el gobierno necesitaba legitimarse ante la población en un contexto político que parecía serle adverso. Como partido de Estado tenía la obligación de negociar una apertura política aceptable para algunas de las otras fuerzas políticas sin perder el control de la iniciativa.[22] La

21 Entre otras cosas, la disminución del número de curules disponibles para este partido en el Congreso afecta su economía interna en cuanto a capacidad de distribución de puestos de poder. Pero más que ello, como lo menciona atinadamente Sartori: "Lo que importa es que la disposición hegemónica mantiene unido al PRI y que el paso a un sistema competitivo pondría en peligro su unidad, porque eliminaría las sanciones prohibitivas infligidas por la fórmula hegemónica a las escisiones y las rupturas con el partido." Sartori, *op. cit*., p. 285.

22 La expresión "partido de Estado" ha adquirido connotaciones políticas e ideológicas negativas en el contexto mexicano. Su valor analítico es bajo. Esta expresión es utilizada aquí en el sentido que le da Panebianco, teniendo en mente la transformación que opera dicho autor del concepto "partido de legitimación externa", refiriéndose a la dependencia de una organización hacia otra. En este caso, por supuesto, la organización PRI se encuentra en relación de dependencia con respecto a la organización Estado. Esta particularidad organizacional tiene efectos directos sobre la aplicación de sus estrategias y no solamente en un sentido positivo para él, como creen muchos analistas políticos. Así, a lo largo del sexenio, el PRI como partido que compite en elecciones ha sido particularmente vulnerable a la amenaza de "ingobernabilidad" suscitada por las movilizaciones poselectorales de la oposición, como lo mostraron las "renuncias" de varios de sus candidatos electos en

estrategia diseñada para enfrentar el cambio político operó en ambos frentes.

En el primer caso, se hizo énfasis en la eficacia del Estado y en su papel de agente del desarrollo, por más limitado que fuera, en tiempos de reducción de la intervención estatal: entre la población y el Poder Ejecutivo esas acciones de gobierno reactivaron relaciones con fuertes tonalidades populistas.[23]

En el segundo frente, la estrategia respecto de los partidos de oposición, el primer objetivo consistió en romper la aparente convergencia antisistema.

Por impresionante que haya sido la votación a favor del neocardenismo, el movimiento electoral en que se apoyaba estaba poco organizado. A partir del momento en que se planteó la necesidad de crear un nuevo partido, empezaron a evidenciarse fisuras en la coalición electoral. Los partidos "satélite", Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y Partido Popular Socialista (PPS), iniciaron un acercamiento con el PRI. El apoyo que habían otorgado a Cuauhtémoc Cárdenas en la campaña de 1988 fue interpretado como un intento de sobrevivencia política en un marco de competencia electoral que les era adverso.[24] Después de 1988, el gobierno supo revitalizar las viejas reglas de sus

---

contiendas estatales. Sobre el concepto de "legitimación externa", véase Panebianco, *op. cit.*, pp. 114-124.

23 Basta mencionar aquí que una hábil estrategia de revaloración de la figura presidencial, la estabilización de las variables macroeconómicas, así como la implantación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) contribuyeron a fortalecer la imagen de eficacia estatal. Sobre la revaloración de la figura presidencial, véase Lorenzo Meyer, "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, pp. 71 y ss. Sobre Pronasol, véase el excelente artículo de Jonathan Fox, "The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, núm. 46, enero de 1994, pp. 151-184, y también el libro colectivo editado por Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies-University of California, 1994.

24 En efecto, las modificaciones al código electoral de 1986 que les restaban influencia en la Comisión Federal Electoral habían sido interpretadas como una pérdida de importancia en el funcionamiento del "pluralismo limitado". Véase Alonso Lujambio, "Toward an ambiguous democracy: Electoral laws and democratization process in Mexico", 1991 (mimeo).

relaciones con estos partidos. Respecto del núcleo fuerte de la coalición cardenista, que unió sus esfuerzos para crear el PRD (Corriente Democrática, Partido Mexicano Socialista, Movimiento Autónomo hacia el Socialismo, etc.), la relación tomó rápidamente las características de un juego de suma cero: no había indicios de coexistencia posible en una misma comunidad política entre las dos formaciones. La actitud del gobierno, correspondida por la estrategia de confrontación del PRD, se expresó tanto por medio del hostigamiento como por prácticas electorales que perjudicaban a éste.[25]

Probablemente, en la relación con el Partido Acción Nacional la estrategia del PRI y del gobierno fue más exitosa. La nueva correlación de fuerzas en la Cámara bBaja obligaba al partido mayoritario a buscar alguna forma de cooperación legislativa con la oposición para lograr la aprobación de las reformas constitucionales. Las orientaciones del programa de gobierno coincidían en muchos aspectos con posturas sostenidas tradicionalmente por Acción Nacional. Existía un terreno fértil para entablar negociaciones basadas en un intercambio diferenciado de beneficios (*trade-off*).

A partir de la toma de posesión del presidente Salinas, el PRI y el gobierno empezaron a mandar mensajes de conciliación en dirección del PAN.[26] En julio de 1989, el Presidente recibió a los dirigentes de este partido y respondió a su demanda de convocar a una sesión extraordinaria del Congreso para discutir la legislación electoral. En el otoño de 1989 se aprobó una reforma constitucional que modificaba las reglas de la competencia con el apoyo de un sector importante de la diputación

25 La elecciones de 1989 en Michoacán y Baja California fueron reveladoras en este sentido: en tanto se reconocieron los triunfos del PAN en la entidad del norte del país –incluyendo la elección por primera vez en la historia nacional de un gobernador de oposición–, en Michoacán la actitud del PRI y del gobierno respecto del PRD asumió los rasgos más negativos de la tan criticada tradición electoral nacional. Ambas competencias electorales adquirieron un valor simbólico en cuanto a la estrategia de cierre y apertura en el reconocimiento del estatus de los actores políticos.

26 Víctor Reynoso documenta bien el encadenamiento de presiones y acercamientos entre el PAN y el gobierno después de la huelga de hambre de su excandidato presidencial, Manuel J. Clouthier, en diciembre de 1988. Véase Víctor Reynoso, "El Partido Acción Nacional: ¿la oposición hará gobierno?, *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, pp.136-139.

panista.[27] Así se inauguraba un ciclo de cooperación legislativa entre el PRI y el PAN, donde los acuerdos parciales y temporales tenían que ser permanentemente revalidados en la práctica.[28]

En resumen, la estrategia del PRI perseguía dos objetivos. Primero, a partir de su posición de partido de gobierno buscaba relegitimar la dañada figura del Poder Ejecutivo y ampliar de esta manera su margen de maniobra en la negociación de nuevas reglas electorales. Se trataba de contrarrestar el argumento de la ilegitimidad presidencial a través de un uso políticamente eficiente de los recursos que permitiera el control del gobierno. Segundo, la estrategia intentaba romper la aparente coalición antisistema por medio de un hábil manejo de la nueva situación de competencia interpartidista. La revitalización de las viejas relaciones con los partidos "satélite", la marginación y descalificación del PRD y la negociación condicionada con el PAN constituyeron los ejes de este plan, el cual terminó dando frutos.

La estrategia del PAN se inscribió dentro de su particular trayectoria dentro del sistema político mexicano y de sus características de organización.[29] Este partido pasó de ser tradicionalmente un grupo casi de presión a ser un agresivo defensor del voto a lo largo de la década de

27 Después de la reforma constitucional, las bancadas parlamentarias del PAN y del PRI se pusieron de acuerdo en torno a una carta de intención que recoge los principales elementos de lo que será conocido como Cofipe. La carta está reproducida en *La Jornada*, 21 de octubre de 1989.

28 Hay que explorar más a fondo la relación de cooperación que se entabló entre el PRI y el PAN. Juan Molinar habló del paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema de "partido y medio". Véase Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México,* México, Cal y Arena, 1991, p. 234. Quizá desde un punto de vista analítico resulte un poco apresurado hablar de un cambio de sistema de partidos, dado que las elecciones legislativas de 1991 restauraron las condiciones numéricas de existencia del sistema de partido hegemónico. Sin embargo, hay que insistir en una de las particularidades de la cooperación entre el PRI y el PAN: la vigencia de los acuerdos parciales a los cuales llegaron siempre fue condicionada por los resultados de su aplicación; de allí la secuencia elecciones-reforma-elecciones.

29 En el panorama partidista mexicano, el PAN aparece como un partido de institucionalización fuerte con legitimación interna; es decir, una organización con un alto grado de autonomía y de sistematización. Esta característica explica en parte el menor costo asociado a los aparentes cambios de estrategia. Abordaré esta dimensión en otro artículo. Este comentario se inspira por supuesto en las reflexiones de Panebianco, *op. cit.*, cap. 4.

los ochenta.[30] El discurso radical de su candidato presidencial, Manuel J. Clouthier, durante la campaña electoral de 1988, dejaba prever que el partido adoptaría una actitud de confrontación con el gobierno.

Sin embargo, a partir del momento en que el nuevo presidente asumió el poder, la estrategia panista se modificó: paradójicamente, la corriente "neopanista" empezó a adoptar una postura más gradualista y conciliadora respecto de la transición, mientras que el panismo tradicional tomó una actitud más radical.[31]

En el verano de 1989 el PAN era la única pieza que podía hacer posible la cooperación entre las tres principales fuerzas políticas. Además, según documentos como el "Compromiso nacional por la legitimidad y la democracia"[32] y la *Iniciativa de código electoral de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la nación*,[33] el partido tenía un proyecto de reformas muy concreto en la materia.

La estrategia por la cual optó fue la siguiente: elaborar una propuesta propia para luego mantener discusiones con el PRD, el PRI y el Ejecutivo, utilizando la amenaza de establecer una alianza con esta primera formación política para presionar al gobierno.[34] En términos de objetivos políticos, eligió transformar gradualmente el sistema a través de la negociación. El cálculo se basaba en una evaluación de las posibilidades del partido de tomar el poder: todavía no existían condiciones para

30 La referencia usual sobre este tema es Solead Loaeza, "El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida electoral mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 77-106.

31 Un dato importante contribuye a explicar este cambio estratégico: el sorprendente desempeño electoral del neocardenismo había desplazado a Acción Nacional como segunda fuerza política. La intransigencia de la corriente "neopanista" en la defensa del voto ha sido interpretada como un elemento de una estrategia política que tenía por objetivo tomar el poder. Desde este enfoque, al contrario de una concepción ampliamente difundida durante el sexenio de Carlos Salinas, la adopción de una actitud de negociación parcial y condicionada con el régimen para mejorar las posibilidades de tener acceso al poder se inscribe lógicamente en la trayectoria política mantenida por el partido. Arnaldo Córdova explica muy bien la elección estratégica del PAN. Véase Arnaldo Córdova, "El PAN, partido gobernante", *Revista Mexicana de Sociología,* año LIV, núm. 3, julio-septiembre de 1992, pp. 240-241.

32 Publicado en *El Universal*, 17 de noviembre de 1988.

33 Publicado por el Partido Acción Nacional en abril de 1989 y conocido periodísticamente como *Libro azul*.

34 Córdova, *op. cit.,* p. 234.

formar el gobierno a escala federal. Lo que importaba era recuperar la posición de segunda fuerza política y, en la medida de lo posible, garantizar las condiciones para que las victorias electorales en los ámbitos municipal y estatal fueran respetadas. Además, dado que el programa político del nuevo gobierno se acercaba en varios puntos al ideario panista, existía la posibilidad de tener una gran influencia sobe la gestión de los asuntos públicos sin tener que pagar los costos de ser gobierno.

Considerando los recursos políticos de esta formación, la estrategia del PAN estaba bien diseñada y se apoyaba en una apreciación realista del momento de transformación por el cual atravesaba el sistema político. Se trataba de erigirse en interlocutor privilegiado del gobierno, lo que era importante dada la naturaleza del autoritarismo mexicano, y de impulsar a la vez otros principios de competencia política.[35] Sin embargo, las negociaciones –en un sistema donde el diálogo con el gobierno ha sido tradicionalmente identificado con la cooptación– podían reducir el capital político acumulado a lo largo de años de lucha antisistema. Por ello requerían una traducción en resultados inmediatos en el campo electoral.[36]

El movimiento neocardenista fue el gran vencedor de la contienda electoral de julio de 1988: cuando en el otoño de 1987 el PARM, el PPS y el PFCRN anunciaron su apoyo a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, pocos observadores podían imaginarse la amplitud del fenómeno político que se estaba gestando. Se trató de una movilización

35 El PAN usaba así el modus operandi tradicional del sistema, la función tutelar del régimen en el reconocimiento de sus interlocutores, para promover su posición política y proponer nuevas reglas del juego. La estrategia panista, un tanto incómoda, dejaba una interrogante a la cual todavía hay que responder: ¿hasta dónde esta situación marcaba la perpetuación de viejas prácticas o la inauguración de nuevas reglas del juego?

36 Es interesante constatar cómo la literatura especializada sobre el PAN reproduce esa cooptación y sigue atrapada en concepciones que no pueden dar cabida a la cooperación interpartidista como estrategia que funciona en beneficio de la oposición. Así, por ejemplo, Víctor Reynoso, al dar cuenta acertadamente de la alternancia entre estrategias de cooperación y de confrontación por parte del PAN, se siente obligado a vincularlas a la legitimación del sistema: el PAN oscila entre "prácticas que legitiman al sistema (es decir, se comporta como oposición leal) y lo deslegitiman (al señalar el incumplimiento por parte del régimen de las normas que le darían legitimidad)". Reynoso, *op. cit.*, pp. 35-36. La referencia a la cooperación como legitimación del sistema tiende a oscurecer el beneficio que el partido como entidad autónoma puede obtener de esta estrategia.

de organizaciones sociales y políticas diversas, reunidas en torno a una figura carismática, que culminó en una expresión electoral masiva. Este rasgo de fundación pone en evidencia la fuerza y la debilidad del movimiento y ayuda a entender la estrategia desarrollada por el PRD respecto de la democratización del sistema político.[37] El origen mismo del movimiento cardenista explica la tensión entre el recurso de la movilización popular para obligar al régimen a cambiar las reglas del juego político y la acción dentro del sistema de partidos y las instituciones legislativas.[38]

Durante toda la campaña electoral de 1988 y el periodo en que se calificaron las elecciones, la capacidad de convocatoria callejera de los neocardenistas llamó la atención. Adoptando una actitud todavía más radical que la del PAN, Cuauhtémoc Cárdenas se proclamó vencedor de las elecciones a la vez que insistía en la ilegitimidad del presidente Salinas. Este potencial de movilización contribuyó mucho a crear un clima político que obligaría al gobierno a actuar en materia de legislación electoral.

El paso de la movilización electoral a la institucionalización política restó fuerza al movimiento: la disciplina necesaria para mantener una coalición electoral laxa en torno a una figura carismática es mucho menor a la requerida para una actividad política institucional sostenida. Pronto, los partidos "satélite" que habían apoyado a Cárdenas se

37 Muchos analistas han insistido en la ideología, la concepción de la democracia, el origen carismático de la dirigencia y hasta en factores personales para explicar la estrategia intransigente del movimiento neocardenista. Poca importancia ha sido otorgada a la relación entre las características organizativas del partido y su estrategia política. Abordo el tema más detalladamente en *El PRD: su vida organizativa y sus decisiones estratégicas*, México, CIDE (Documento de Trabajo EP-39), 1996.

38 De hecho, la movilización popular cardenista fue posible porque existía una circunstancia –la elección presidencial–, unas instituciones –un sistema de partidos y una normatividad electoral– y unos objetivos –buscar ocupar las instancias legislativa y ejecutiva– que le dieron cuerpo. Pero a la vez, como lo mostró el poder de convocatoria poselectoral en julio de 1988, su verdadera fuerza dentro del sistema electoral parecía residir en su capacidad no tanto de movilizar votos como de movilizar individuos en torno a la inequidad del sistema. En ese sentido, la competencia electoral constituyó para el movimiento perredista una "estructura de oportunidades" en el sentido desarrollado por Tarrow. Véase Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics,* Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

alejaron.[39] La creación del Partido de la Revolución Democrática en la primavera de 1989 marcó la aparición del tercer actor político fuerte en la negociación del cambio.

Desde los orígenes del partido, la cuestión electoral ha sido importante para el PRD: de acuerdo con su perspectiva, había que aprovechar todas las ocasiones y foros para poner en evidencia los aspectos ilegítimos de la gestión gubernamental y de las reglas de operación del sistema. Cada elección municipal y estatal representaba una oportunidad de denunciar los métodos fraudulentos del gobierno por medio de la movilización poselectoral: las prácticas del partido en el poder constituían un terreno fértil para implantar dicha estrategia.

La acción legislativa del partido perseguía los mismos objetivos: en los debates sobre la reforma electoral (Cofipe I), la actitud de la diputación perredista fue fundamentalista, ya que trató de plantear los términos de la negociación fuera del terreno gubernamental. En su concepción, no se pretendía negociar los grados de autoritarismo del régimen sino más bien poner fin al control del PRI y del gobierno sobre la administración del cierre y la apertura del sistema. La negativa a la negociación con el gobierno encerraba una crítica a uno de los mecanismos en los cuales se apoyaba el autoritarismo del régimen: la legitimación por la vía de la cooptación de las fuerzas opositoras.[40]

Respecto de las otras fuerzas de oposición, el PRD mantuvo una actitud de diálogo permanente para llegar a eventuales acuerdos hasta donde lo permitían los intereses de los grupos presentes. En este punto habría que distinguir dos campos de acción con sus respectivas modalidades de operación: el campo sociopolítico, en el cual se desarrolló una estrategia de frente amplio, y el legislativo, en el que se intentó llegar a acuerdos coyunturales con otros partidos.[41] En ambos casos, la apertu-

39 Con 10.4% de la votación para el PFCRN, 10.3% para el PPS y 6.4% para el PARM, habían conseguido por mucho la mejor votación y representación legislativa de su historia.

40 Esta posición predominaba en los primeros años de existencia del partido. En otra parte documenté la evolución de la relación entre "cooperacionistas" y "confrontacionistas" en el seno del PRD. Véase Prud'homme, *El PRD: su vida organizativa y sus decisiones estratégicas*, *op. cit.*

41 En el primer caso, a raíz de la privatización de las minas de Cananea se formó el Frente Patriótico Nacional, que fue el primero de una serie de agrupamientos de este género que no dejaron huella en la vida política nacional. En el segundo caso, se ha mantenido un

ra hacia afuera estaba asociada a la voluntad de aparecer encabezando el proceso de transición a la democracia.

En resumen, la estrategia del PRD durante el periodo estudiado se centró principalmente en la denuncia del fraude electoral y de la inequidad de las reglas de competencia electoral, tratando de poner en evidencia el carácter no democrático e ilegítimo del gobierno. A diferencia de la estrategia panista, se ha privilegiado la actividad en torno a la esfera electoral más que la actividad dentro de la misma, alternando acciones de movilización popular con acciones de corte institucional. En la relación con otras fuerzas políticas y sociales, se han seguido dos formas de operación: una modalidad frentista en el campo sociopolítico y una de acuerdos coyunturales en el campo legislativo y partidista.

La reforma

Aprobado el 14 de julio de 1990 con 364 votos a favor de parte de legisladores del PRI, del PAN, del PPS, del PFCRN y del PARM y una veintena de votos en contra de parte de diputados panistas y de toda la bancada perredista, el Cofipe presentaba algunas mejorías respecto de la legislación anterior, aunque los principios de control electoral por parte del gobierno seguían vigentes. La reforma se inscribía dentro de la tendencia de las reformas anteriores: se concedían espacios de participación para seguir manteniendo el control sobre el conjunto del sistema de representación de intereses. El contenido de la reforma expresaba algunas garantías para las formaciones que la apoyaron.[42]

Para el PRI y el gobierno la aprobación de una cláusula de gobernabilidad con un umbral bajo de 35% de la votación garantizaba un horizonte amplio de estancia en el poder, considerando la tendencia a la baja de su nivel de votación.[43] La desaparición de la posibilidad de

---

diálogo constante con el PAN que, por razones propias de la rivalidad interpartidista, no ha logrado producir resultados estratégicos tangibles.

42 Para apreciar el contenido de la reforma véase *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990.

43 El método de distribución de los escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados garantizaba al partido que hubiera conseguido 35% de la votación, la mayoría

registrar candidatos comunes y la intrincación de las condiciones para constituir coaliciones electorales para la Presidencia alejaban el peligro de una vasta alianza antisistema. La transformación de la Comisión Electoral Federal en Instituto Federal Electoral, a pesar de la profesionalización de su burocracia y de la instauración de mecanismos de concertación para designar a sus miembros, no afectaba sustancialmente el control del gobierno y del PRI sobre la organización y vigilancia de los procesos electorales.

El PAN veía reconocidas varias de sus demandas de reforma en cuanto a la organización y vigilancia de los procesos electorales y lograba promover algunos principios de su concepción de la democracia política: elaborar un nuevo padrón electoral, profesionalizar la burocracia electoral, emitir una credencial de elector con fotografía, penalizar los delitos electorales, limitar la afiliación partidista corporativista, etc. Sobre todo, lograba fijar el marco de sus negociaciones electorales con el gobierno y ponía a prueba su relación de cooperación con el PRI. La colaboración legislativa tenía que dar resultados benéficos para el partido.

Las pequeñas formaciones políticas y los partidos "satélite" se veían favorecidos por los nuevos acuerdos: se incrementaba de 7 a 10 el número de diputados de los partidos que conseguían 1.5% de la votación nacional y se restablecía la concesión de registro condicionado a nuevos partidos políticos (o a partidos que habían perdido su registro), con la condición de que no entraran en coalición con partidos nacionales. Dichas provisiones de la ley favorecían una mayor fragmentación de la oposición y ofrecían garantías de sobrevivencia a los partidos pequeños: se eliminaba así una de las condiciones que había permitido el surgimiento de la coalición cardenista.

Como resultado de su propia estrategia y del antagonismo gubernamental, el PRD fue el gran excluido de la negociación del nuevo marco de la competencia electoral, aun cuando se beneficiaba también como participante en el sistema de partidos de los avances legislativos conseguidos por el PAN.

---

absoluta de las curules (251). Conocida como "cláusula de gobernabilidad", esta medida limitaba en realidad las disposiciones del código anterior. Sin embargo, la fórmula electoral aprobada terminaba incrementando la sobrerrepresentación del partido mayoritario.

La primera negociación de las reglas del juego electoral, que tuvo lugar durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, sentó las bases de un modelo de interacción entre partidos políticos que perduraría casi hasta el final del sexenio. Sus elementos fundamentales eran:

1) Cooperación legislativa entre el PRI y el PAN en materia de reforma electoral que será constantemente puesta a prueba por el desarrollo y desenlace de las elecciones locales, estatales y federales. A cambio de la posibilidad de asegurar el mantenimiento de su función de tutela del sistema político, el PRI acepta introducir elementos de reforma que corresponden a los principios de democracia política defendidos por el PAN.

2) Oposición de tipo suma cero entre el PRI y el PRD en materia de negociación de reglas del juego que lleva al predominio de las estrategias de confrontación. El terreno del enfrentamiento es el de la gobernabilidad: en cada elección competida se pone a prueba la capacidad de movilización (o de contención) de los adversarios.

3) Revitalización de las relaciones entre el PRI y los partidos "satélite" mediante la restauración de los incentivos y prebendas que les ofrece el sistema de partidos.

4) Coincidencias tácticas episódicas entre el PAN y el PRD que no logran producir resultados políticos concretos. El PAN usa la posibilidad de aliarse tácticamente con el PRD para sacar ms beneficios de su negociación legislativa con el gobierno. El PRD manifiesta su apertura hacia el PAN dentro de su estrategia de creación de un amplio frente antisistema.

5) Perfeccionamiento de un marco institucional y jurídico que funciona más como reglas de equilibrio (garantes de acuerdos políticos entre partidos) que como reglas de funcionamiento (normas). De allí el dominio de la famosa "segunda vuelta", en donde la movilización poselectoral y la capacidad negociadora de los adversarios contribuyeron con creces a definir el desenlace de las justas electorales.[44] Otro de

44 Curiosamente, en las contiendas competidas, la movilización poselectoral se vuelve parte de los cálculos estratégicos de las fuerzas de oposición. En las campañas electorales era

sus efectos fue vincular estrechamente en todo el país los sistemas de competencia electoral: los acontecimientos electorales y negociaciones interpartidistas en los ámbitos local y estatal funcionaban como prueba de la validez de los acuerdos tomados nacionalmente.

El Cofipe II

El contexto

La segunda reforma al Cofipe tiene lugar entre las elecciones legislativas de agosto de 1991 y la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en noviembre de 1993.

La campaña electoral de agosto de 1991 estuvo marcada por la denuncia de un fraude anticipado por parte de las fuerzas de oposición. En efecto, la elaboración de un nuevo padrón electoral, tal como lo preveía el Cofipe, dio lugar a quejas del PAN y del PRD en cuanto a su credibilidad: según ellos, se daba un fenómeno de sobreempadronamiento en zonas que habían recibido una alta votación priista en 1988. Pero el mayor problema de aplicación de las disposiciones de la nueva ley tuvo que ver con la entrega de las credenciales de electores: en el plazo previsto por la ley todavía existía un retraso de 35% en la credencialización. La prórroga del plazo no impidió que el número de personas con credencial estuviera muy por debajo del de empadronados (36 millones contra 39.2 millones): en ciertas zonas hubo indicios de que la credencialización fue dosificada.[45] Por otro lado, el proceso de profesionalización de los organismos electorales no respondió a las expectativas del PAN, que veía en esa medida una garantía de mejor vigilancia de los procesos electorales: resultó imposible romper los vínculos de dependencia con la estructura priista.

Si bien el día de las elecciones hubo irregularidades que dieron lugar a impugnaciones, de manera general las elecciones legislativas de 1991

---

frecuente escuchar a los estrategas de la oposición referirse a las anticipadas movilizaciones poselectorales.

45 Jorge Alcocer y Rodrigo Morales, "Mitología y realidad del fraude", *Nexos,* núm. 166, octubre de 1991, p. 28.

no suscitaron grandes movilizaciones contra el fraude.[46] Hay por lo menos dos razones que explican esta situación: primera, la evidencia de manipulación electoral en las elecciones para gobernador concurrentes en los estados de San Luis Potosí y de Guanajuato y las movilizaciones a que dieron lugar acapararon la atención pública y las energías de los partidos de oposición, que, después de todo, disponen de recursos humanos y materiales limitados; segunda, las nuevas estrategias de promoción del voto utilizadas por el PRI descubrieron claramente otros elementos de la inequidad de las condiciones de competencia vinculados con la compenetración de este partido con el Estado. Así que, de manera general, las elecciones de 1991, sin manifestar el mismo número de irregularidades que había caracterizado el desarrollo de las jornadas electorales en el pasado (manipulación directa del voto), mostraban las insuficiencias del Cofipe para poner fin a la desigualdad de las condiciones de competencia electoral, y ello, tanto en los aspectos técnicos vinculados con la organización y vigilancia de los procesos, como en los aspectos de fondo (relaciones partido-gobierno, financiamiento y acceso a medios de comunicación). De hecho, se desplazaban todavía más los horizontes de la discusión entre las fuerzas opositoras y el partido hegemónico hacia los propios fundamentos del autoritarismo mexicano.[47]

Los pobres resultados conseguidos por los partidos de oposición ponían en duda el valor de las estrategias desplegadas en cuanto al rumbo deseado de la transformación del sistema político: el radicalismo del PRD significó un impresionante retroceso en la votación a favor del neocardenismo, mientras que el gradualismo del PAN apenas le permitió conservar su porción del electorado. Los grandes vencedores de la elección de 1991 fueron el PRI y, sobre todo, el presidente Salinas, quien había

46 Después de la elección, los partidos interpusieron solamente 465 denuncias de irregularidades, muchas de las cuales no estaban debidamente formuladas. Todd Eisenstadt muestra esta debilidad de la normatividad electoral que parece apoyar mi hipótesis sobre las reglas de equilibrio. Véase Todd Eisenstadt, "Evaluating formal and informal constraints on the independence of Mexico's Federal Electoral Tribunal", ponencia presentada en LASA 18th International Congress, Atlanta, Georgia, 11 de marzo de 1994.

47 Véase Peschard, *op. cit.*, p. 117.

logrado arrastrar con su popularidad personal a su partido.[48] La mayoría de los analistas concuerdan en atribuir esta recuperación del PRI, real a pesar de los efectos distorsionadores del sistema electoral, a tres factores: 1) la restauración de la imagen presidencial, que confirió a la elección un carácter casi plebiscitario; 2) la rehabilitación del Estado en su función de agente eficaz del desarrollo tanto en la economía, con el Pacto de Estabilidad y Solidaridad Económica (PESE), como en las relaciones con los sectores populares (Pronasol) y, 3) la adaptación de la función movilizadora de votos del PRI a un nuevo contexto de competencia.[49]

Este aumento de la votación priista también significó la reversión de una tendencia y el fin de un mito que la opacidad de la esfera electoral había contribuido a alimentar. En efecto, gran parte del repunte priista se dio en las zonas urbanas del país donde había estado perdiendo votos de manera consistente y fue acompañado por un notable incremento de la participación electoral, que pasó de 49.85% en 1988 a 66.09% en 1991: la hipótesis de que el abstencionismo favorecía al partido hegemónico era puesta en duda.[50]

El cambio de estrategia del partido hegemónico en cuanto a la movilización del voto (la famosa "territorialización" del partido) constituyó un factor importante en la recuperación electoral.[51] Como lo anota elegantemente Soledad Loaeza, se introdujo "la incertidumbre en los cálculos electorales del PRI".[52] Era necesario darse cuenta de que el PRI también podía ganar elecciones para avanzar un poco más en la negociación de reglas del juego más equitativas. Pero, a la vez, la entrada de lleno de este partido a la competencia electoral puso más en evidencia

48 El PRI consiguió 61.4% de la votación, 10 puntos más que en 1988; el PAN 17.7%, apenas un punto más que en la elección precedente, y el PRD 8.2%, lo que lo ubicaba en un nivel ligeramente superior a la votación histórica de la izquierda independiente (PMS, PSUM, PMT).

49 Véase, por ejemplo, Soledad Loaeza, "La vía mexicana a la democracia", *Nexos,* núm. 166, octubre de 1991, p. 24.

50 Alcocer y Morales, *op. cit.*, p. 32.

51 Su plan nacional electoral de 1989 puso al servicio del aparato del partido una amplia y bien conformada red de promotores del voto que operó de manera eficiente en las principales zonas urbanas del país. Esta territorialización de la actividad electoral adoptó técnicas de promoción electoral utilizadas por los partidos políticos en mercados electorales más modernos.

52 Loaeza, *op. cit.*, p. 24.

los rasgos inequitativos del sistema de partidos, entre ellos, la muy promiscua relación entre el partido oficial y el Estado, tanto en su dimensión financiera como en la operativa.

En cuanto a las demás fuerzas políticas, los resultados de las elecciones de 1991 las obligaron a reevaluar sus opciones estratégicas con respecto al cambio de las reglas del juego. El Partido Acción Nacional vio aumentar su proporción del electorado de 16.6 a 17.7%, lo que le permitió mantener su lugar de segundo partido político nacional, aun si su representación en la Cámara disminuía a 89 diputados. No obstante, las irregularidades registradas en Guanajuato en contra de su candidato a la gubernatura indicaban los límites del gradualismo y creaban fuertes tensiones en el seno del partido. Además, arrojaban dudas sobre el grado de confiabilidad de su nueva relación con el gobierno y sobre la funcionalidad de un cambio paulatino de las reglas del juego: los caminos de la transición parecían pasar más por la negociación en torno a la legalidad que por las vías de dicha legalidad.

El PRD tuvo que enfrentarse a su nueva realidad: con 8.25% de la votación, su desempeño era mucho mejor que el desempeño anterior del PMS, de quien había heredado el registro partidista (3.49%), sin embargo, estaba muy lejos del 30.67% que había recogido la coalición del FDN en 1988; y aun sumando el total de los votos recibidos por los partidos que participaron en la coalición en 1988, se llegaba a apenas a 17.61% de los votos. Si bien el efecto carisma de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas estuvo ausente de la contienda de 1991, no es suficiente para explicar el retroceso neocardenista en las elecciones legislativas. En los tres años que siguieron a las elecciones de 1988, este partido apostó a una estrategia de movilización basada en la denuncia de la ilegitimidad del régimen y del carácter inequitativo de las reglas de competencia electoral, descuidando la propia acción electoral. En la medida en que el régimen logró recuperar su legitimidad por medio de la restauración de la eficacia estatal y de la rehabilitación de mediaciones rotas con el sector popular, el PRD veía reducida su base de movilización popular. Y en la medida en que se había descuidado la acción proselitista de conquista del voto, no le era posible compensar las pérdidas ocurridas en el terreno del mundo social organizado. Por tanto, para este partido una reevaluación estratégica también se hacía necesaria.

Y, finalmente, los pequeños partidos satélite regresaron a su cauce normal de votación, con la excepción del PFCRN, que a pesar de una reducción de más de 50% de su proporción de votos, logró sacar provecho de su estatus de partido paraestatal por excelencia.

En síntesis, las elecciones legislativas de 1991 comprobaron el corto alcance temporal de las reglas del juego renegociadas y expresadas en el Cofipe. Mostraron un reacomodo de las asimetrías entre los contendientes políticos e hicieron más visibles las bases de las condiciones de semicompetitividad que van más allá de la mera manipulación directa de los votos. De esta manera, anunciaron la necesidad de volver a pactar nuevas reglas del juego, en tanto que, como lo mostraron las elecciones estatales de San Luis Potosí y Guanajuato (celebradas el 18 de agosto de 1991), y las de Chihuahua y Michoacán (realizadas el 12 de julio de 1992), alentaron la consolidación de la lógica perversa de las "elecciones de demostración", en donde para mantener los grandes equilibrios del sistema y las bases de gobernabilidad se hace imprescindible usar vías no institucionales para resolver los conflictos.

A estos motivos, propios del reacomodo de las relaciones entre partidos políticos, se agregaron dos plazos que propiciaron el anuncio de un nuevo ciclo de reformas: la inminencia de un debate en Estados Unidos acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la preparación de la elección presidencial de 1994. La señal para emprender una reforma fue dada por el presidente Salinas en su *IV Informe de Gobierno*.[53]

53 En noviembre de 1992, Salinas declaró: "Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos, poner topes a los costos de las campañas electorales y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales." Carlos Salinas de Gortari, *IV Informe de Gobierno,* Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1992, p. 47.

Las estrategias

El 2 de mayo de 1993, la Comisión Permanente del Consejo Nacional del PAN ordenó a su Comité Ejecutivo Nacional convocar al PRD, al PRI y al gobierno de la República para "formular juntos una agenda política de definición democrática". El punto que encabeza tal convocatoria es realizar una reforma electoral legal nacional.[54] Entre los elementos que figuran en la agenda de reformas del PAN están la creación de un Tribunal Federal Electoral autónomo, la apertura del Senado a la representación proporcional y la revisión de los requisitos para ser candidato a la Presidencia de la República (art. 82).[55] Los objetivos de Acción Nacional son principalmente ampliar sus posibilidades de consolidar una clase política panista vía el acceso a la Cámara Alta y la elegibilidad de algunos de sus miembros a la candidatura a la Presidencia y consolidar las garantías legales para presionar a al gobierno en casos de impugnación de elecciones.

En un primer momento, Acción Nacional reitera el acercamiento táctico con el Partido de la Revolución Democrática para lograr concesiones del lado del partido gubernamental. El 27 de junio, luego de la presentación de la primera propuesta del PRI, los presidentes de ambos partidos emiten una declaración conjunta que subraya las coincidencias sobre la reforma.[56] Sin embargo, a partir del momento en que el PRI cambia su postura respecto de las modificaciones al artículo 82 y satisface algunas de las demandas del PAN, este último vuelve a dar su

54 GEA *Político*, núm. 68, 4 de mayo de 1993.

55 Con el cambio del artículo 82 estaba en juego la prohibición para los hijos de padres no mexicanos a ser candidato a la Presidencia de la República. Se suponía que la modificación de esta regla volvería elegibles a tal candidatura a figuras panistas importantes.

56 La declaración incluye los siguientes aspectos: creación de un Tribunal Federal Electoral autónomo; apertura del Senado a la representación proporcional; modificación de la estructura del Instituto Federal Electoral; revisión de los requisitos para ser candidato a la Presidencia de la República; regulación del régimen financiero de los partidos; creación de órganos de vigilancia de las finanzas de los partidos; equidad en el uso de los tiempos en los medios de comunicación; elaboración de un padrón y de listas electorales confiables; promoción del ejercicio libre del voto; simplificación de documentación electoral y del proceso de lo contencioso, y restablecimiento de las candidaturas comunes (GEA *Político*, núm. 73, 13 de julio de 1993).

anuencia a las propuestas del partido en el gobierno.[57] Aun así, hasta el final del proceso legislativo este partido busca justificar su cooperación con el gobierno a partir de la satisfacción de demandas propias.[58] Esta actitud justificada muestra la dificultad de mantener una imagen independiente al implantar estrategias de cooperación con el gobierno.

El Partido de la Revolución Democrática se inclinó inicialmente hacia estrategias de cooperación. Su presidente interino, el senador Roberto Garnica, aceptó rápidamente la convocatoria inicial al diálogo del PAN.[59] Luego firmó la declaración conjunta con ese mismo partido. Parecía importante para el PRD no estar excluido de entrada del proceso de negociación de nuevas reglas del juego. Al no poder hacerlo de manera directa con el gobierno por razones de cálculo político, más valía hacerlo indirectamente, asociándose con el PAN en la formulación de demandas.

En julio de 1993, el II Congreso Nacional del PRD elegía una nueva dirección del partido. Dichas elecciones dejaban ver la correlación de fuerzas entre las diversas tendencias en el seno del partido.[60] También expresaban más claramente la tensión entre estrategias de negociación y de enfrentamiento con el gobierno. En una resolución presentada por la coordinadora parlamentaria del partido y aprobada por los delega-

57 Un relato de las negociaciones a partir de las iniciativas del PRI se encuentra en Inés Castro, Mariana Saiz y Lorena Villavicencio, "¿Dónde quedó la bolita?", *Voz y Voto*, núm. 9, noviembre de 1993, pp. 7-9.

58 El día 20 de agosto la dirigencia del PAN (Carlos Castillo Peraza, presidente; Felipe Calderón, secretario general; Diego Fernández de Cevallos, coordinador parlamentario), ante críticas de otros partidos de oposición y de algunos de sus propios militantes, se ve obligado a publicar en los periódicos nacionales un desplegado en el cual justifica su apoyo a la iniciativa legislativa. Véase *El Nacional*, 20 de agosto de 1993. También en el momento de la aprobación ante el Senado, en septiembre, el PAN vota en contra de la reformas sobre la base de que las modificaciones a los organismos electorales se aplicarán solamente a partir de 1996. Véase *La Jornada*, 15 de septiembre de 1993.

59 GEA *Político*, núm. 68, 4 de mayo de 1993.

60 Analizo este proceso de cerca en Prud'homme, *op. cit.* Basta con decir que la modificación a los órganos internos del partido, así como a la composición del Consejo Nacional, reconoce abiertamente la existencia de corrientes: la "Arco Iris" agrupada alrededor del presidente Muñoz Ledo, la "Trisecta" alrededor del secretario general Saucedo, la "Verde" de Heberto Castillo y la de Pablo Gómez. El reconocimiento de corrientes en el seno del partido hace más evidente la existencia de posiciones distintas en torno a la actitud a adoptar en cuanto a la negociación de reglas del juego electoral.

dos del II Consejo Nacional, se convocaba a una cumbre de los partidos con el Presidente de la República. En ella se insistía en la necesidad de diálogo para asegurar la transición, pero también se hacía énfasis en que el PRD "no puede confiar sólo en la concertación con el Gobierno, sea cual sea el resultado final de la reforma electoral que está hoy a debate".[61] En tanto que el presidente del partido, Muñoz Ledo, buscaba establecer líneas de diálogo con el presidente del PRI y el secretario de Gobernación, el secretario general del partido declaraba que "mientras que los diputados ejercían presión adentro había que mantener movilizaciones afuera".[62]

Finalmente, a pesar de negociaciones de último momento entre el PRI y el PRD, las discrepancias en cuanto a la integración de los organismos electorales y la certificación del padrón hicieron abortar un acuerdo que parecía haberse logrado acerca de los demás aspectos de la legislación.[63] Después de aprobada la reforma por las demás formaciones políticas, declaraciones de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD a la Presidencia, expresaban bien la desconfianza existente todavía en su partido en torno a las negociaciones con el gobierno.[64] Sin embargo, el primer proceso de reforma del Cofipe mostraba indicios de cambio de estrategia en el PRD.

En el caso del PRI, llama la atención el carácter protagónico que asumió el partido en el proceso. Desde mayo de 1993, ante la Comisión Plural de la Cámara de Diputados, este partido presentó algunas sugerencias acerca de lo que podía ser la reforma electoral. Dado su desempeño en las últimas elecciones federales, la nueva confianza adquirida en su capacidad de movilización de votos y la entonces alta satisfacción expresada por la población sobre el gobierno, era posible hacer frente con más serenidad a la "incertidumbre electoral". En esencia, sus propuestas de reforma buscaban satisfacer algunas de las demandas his-

61 *El Nacional*, 2 de agosto de 1993.

62 *La Jornada*, 17 de agosto de 1993.

63 *El Nacional*, 21 de agosto de 1993.

64 "Lo único que pretendió [Salinas, con el diálogo PRI-PRD] fue manipular la imagen del partido para justificarse ante aquellos que le imponen decisiones desde el exterior para quedar bien con quienes son sucesores del presidente Bush." *La Jornada,* 28 de agosto de 1993.

tóricas del PAN, para revalidar la relación de cooperación entre ambos partidos, y remediar parcialmente algunas de las inercias en cuanto a desigualdad de las condiciones de competencia, a fin de mejorar la imagen democrática del país y ganar tiempo para que ciertas reformas se aplicaran después de la elección presidencial de 1994.

Dos veces, en junio y julio de 1993, el presidente del PRI presentó las propuestas del partido en cuanto a la iniciativa de reformas al Cofipe.[65] Dos veces fue necesario modificar esas propuestas en respuesta a exigencias planteadas por el PAN. De esta manera, ciertos aspectos de la negociación se podían apreciar públicamente, lo que en sí representaba un cambio respecto de las tradiciones políticas del PRI.[66] Una vez logrado un acuerdo básico con el PAN, se llevó a cabo el intento tardío de diálogo con el PRD con los resultados antes mencionados. Vale la pena citar los desacuerdos suscitados en el seno del PRI por las modificaciones al artículo 82 y la necesidad de llamar a disciplinarse a varios legisladores de este partido.[67]

La reforma

La reforma aprobada a finales de agosto en la Cámara de Diputados por las bancadas de todos los partidos, con excepción del PRD, suponía ganancias para las fuerzas que la habían apoyado.[68]

El PAN vio satisfechas sus demandas en cuanto a la apertura del Senado a las fuerzas minoritarias, no con representación proporcional como lo había exigido tradicionalmente, pero sí con representación de la primera minoría. También desapareció el principio de autocalificación del Poder Legislativo y se suprimieron los colegios electorales. El Tribunal Federal Electoral fue dotado de facultades plenas para cono-

65 Véase GEA *Político*, núm. 73, 13 de julio de 1993, y Castro, Saiz y Villavicencio, *op. cit.*

66 Por supuesto, no fueron las únicas negociaciones que contribuyeron a producir un acuerdo con el PAN y los partidos de oposición. Sin embargo, me parece importante destacar el hecho de que se intentó dar la impresión de que había negociaciones públicas entre las partes.

67 *La Jornada*, 11 de agosto de 1993.

68 Existe un resumen de la reforma en *Voz y Voto*, núm. 9, octubre de 1993, p. 5.

cer y resolver sobre las controversias electorales. El financiamiento no gubernamental a los partidos políticos se reglamentó y, paradójicamente, en respuesta a una demanda panista, se mantuvo una proporción de 10% de aportaciones no declarables para proteger a los donantes. La integración de los consejos locales y estatales del IFE se transformó, dando más peso a los consejeros ciudadanos. Los funcionarios de las mesas directivas iban a ser seleccionados mediante doble sorteo. Finalmente, se ampliaron la reglamentación y los procedimientos para resolver las controversias ante el Tribunal Federal Electoral.

El PRI logró mantener condiciones favorables para asegurar su permanencia en el poder. Si bien se había eliminado la cláusula de gobernabilidad de la ley anterior, la modificación en el reparto de las 200 curules plurinominales de la Cámara de Diputados le permitía participar en él hasta conseguir 63% del total de curules. También las coaliciones se reglamentaron de una forma que obligaba a los coligados para la elección presidencial a unirse para todas las elecciones. Ello hacía caduco el sistema de incentivos que había permitido la formación del Frente Democrático Nacional en 1988.

Los pequeños partidos políticos consiguieron un cambio en los requisitos para conservar su registro legal. Ahora se necesitaba 1% de los votos para conservarlo durante una elección más. La disposición era importante dadas las prebendas asociadas al mantenimiento del registro.

Si bien algunas de las demandas del PAN integradas a la reforma convenían al PRD, los principales reclamos de este último desde 1989 quedaron fuera de la nueva legislación, como lo fue, por ejemplo, la fiscalización por los ciudadanos del padrón electoral y el goce de autonomía por parte de los organismos electorales respecto de los poderes públicos. Pero, sobre todo, la nueva normatividad electoral desalentaba la formación de coaliciones para la elección presidencial de 1994. Dada la estrategia de creación de un frente electoral del candidato presidencial del PRD, la medida constituía un obstáculo serio para su campaña.

La segunda negociación de nuevas reglas del juego electoral entre los partidos políticos parece confirmar la consolidación del patrón de interacción al que dio lugar la primera negociación. Sus elementos son:

1) Una vez despejada la "incertidumbre electoral", el PRI está en una posición en la que puede ceder a más demandas de la oposición sin perder la facultad de control sobre el proceso electoral y las garantías para formar un gobierno mayoritario. Sus negociaciones con la oposición pueden aparecer públicamente como lo que son: un proceso en el cual hay ganancias y pérdidas.

2) El PAN lleva hasta sus límites sus relaciones de cooperación con el gobierno y consigue satisfacer muchas de sus demandas históricas: se encuentra ante la necesidad de hacer énfasis en sus diferencias con el gobierno. Este proceso de negociación refleja todavía más claramente la estrategia de acercamiento temporal con el PRD para obtener más concesiones del PRI.

3) El PRD queda otra vez fuera de la negociación; empieza a encontrar dificultades para justificar su estrategia de confrontación. De hecho, en su seno se manifiestan tensiones en torno a la elección de estrategias de cooperación o de enfrentamiento con el gobierno en cuanto a la negociación de las nuevas reglas electorales. Pierde la posibilidad de ofrecer una alternativa atractiva para los partidos pequeños.

4) Los partidos pequeños consiguen otra garantía de sobrevivencia, aun si el umbral acordado para mantener el registro sugiere su debilidad política.

5) La reforma expresa la culminación del sistema de cooperación PRI-PAN sobre la negociación de nuevas asimetrías en las condiciones de competencia electoral. Sin embargo, el proceso contiene los gérmenes de una cooperación tripartita que incluiría también al Partido de la Revolución Democrática.

El Cofipe III

La negociación de una tercera reforma electoral durante el sexenio del presidente Salinas rompió el ciclo elecciones-reforma-elecciones que se había dado en el país desde 1986. A pesar de los leves cambios registrados en las relaciones de cooperación y de confrontación entre partidos, todo parece indicar que la correlación de fuerzas entre ellos no podía producir una reforma que fuera más allá del Cofipe II. En sí, la evolu-

ción del sistema de partidos no podía generar un cambio de las reglas de competencia que fuera aceptado por las principales fuerzas políticas. En enero de 1994, la sublevación armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) creó condiciones externas al sistema político que llevaron a las principales fuerzas políticas a entablar relaciones de cooperación en la negociación de nuevas reglas de competencia electoral. Esas condiciones obligaron a los partidos políticos a tomar conciencia de un interés común a todos ellos: la preservación de una manera de hacer política dentro de las instituciones.

El contexto

En sus inicios, el conflicto armado de Chiapas relegó a un segundo plano las incipientes campañas de los virtuales candidatos a la Presidencia de la República. La falta de consenso en torno al contenido de la reforma electoral del año anterior, la exclusión de una de las tres grandes fuerzas políticas del acuerdo y la amenaza de vinculación entre eventuales movimientos de protesta electoral y movimientos armados crearon posibilidades para reabrir la negociación de las reglas de competencia electoral. Más adelante, el asesinato del candidato presidencial del PRI contribuyó a dar un mayor impulso al proceso de reforma.

El 27 de enero de 1994, ocho partidos políticos suscribieron el *Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia.*[69] El texto consta de cinco acuerdos y ocho compromisos. Los acuerdos se refieren principalmente a la creación de condiciones para incrementar la confianza en los procesos electorales, para facilitar la adhesión de los rebeldes al proceso pacífico de transformación de la vida política nacional y para corregir los grandes problemas y rezagos sociales del país. Los compromisos tienden a garantizar una elección imparcial mediante: a) la neutralidad

69 Los dirigentes y candidatos a la presidencia del Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista Mexicano y la Unión Nacional Opositora –con excepción del Partido Popular socialista– firmaron un acuerdo para contribuir a la paz en Chiapas. Véase *Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia*, 27 de enero de 1994.

de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los puestos a ciudadanos aptos, imparciales y honestos; b) la plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y las listas nominales, dando las garantías que han sido demandadas por partidos y opinión pública, entre ellas el acceso permanente a las bases de datos e imágenes del Registro Nacional de Electores y la auditoría externa del padrón respectivo; c) las garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios concesionados contribuyan eficazmente a fortalecer la democracia; d) la prohibición del uso de los recursos y programas públicos a favor de cualquier partido político o campaña electoral; e) la realización, una vez concluido el proceso electoral, del examen del sistema de partidos; f) la revisión de los aspectos de la reforma al Código Penal que pueden llevar a restringir derechos políticos fundamentales; g) la exploración ante la Procuraduría General de la República de la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales y, h) de ser necesario, en caso de que la aplicación de estas decisiones requirieran de adecuaciones legales, la convocación de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso.

El acuerdo incluía una amplia lista de reformas a la normatividad electoral, pero no precisaba su alcance. Para el PAN y el PRI era posible realizar los acuerdos del 27 de enero dentro del marco constitucional y legislativo. Para el PRD, era necesario convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para llevar a cabo reformas constitucionales y modificaciones al Cofipe. Detrás de la aparente disconformidad en cuando a la aplicación de los acuerdos, se vislumbraba un problema de control de los límites de la negociación: ¿cuáles eran los temas susceptibles de revisión y hasta cuándo se podía modificar la normatividad electoral sin poner en peligro la realización de las elecciones?

Las estrategias

La inminencia de la elección presidencial agregaba confusión entre las estrategias de negociación de nuevas reglas de competencia y las mismas estrategias de competencia entre partidos.

De hecho, la negociación de nuevas reglas del juego electoral corrió de manera paralela a las campañas, casi hasta la fecha de la elección.[70]

Para el PRD la renegociación de la normatividad electoral constituía una oportunidad para satisfacer sus demandas más allá de lo que le permitía su fuerza política real. El gobierno estaba obligado a realizar una reforma que fuera aprobada por consenso. Para fines prácticos ello significaba que, a diferencia de la reforma anterior, ésta tenía que contar con el apoyo del PRD: debía ser un pacto de vinculación de todos los partidos con las instituciones. Sin embargo, el aparente control de la situación en manos del PRD tenía sus límites: en la medida en que refrendaba la vía electoral como medio de acción política, le era necesario cooperar con sus adversarios políticos y deslindarse por ese medio de la acción política violenta. Como se había podido apreciar en el Congreso del verano anterior, la posición de los partidos de la cooperación limitada se había consolidad en el partido.[71]

De hecho, al estallar el conflicto de Chiapas, el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, condena la vía armada y ratifica los procesos electorales como medio para dirimir conflictos, por más "imperfectos" y "desacreditados" que sean. Sin embargo, durante la negociación de las nuevas reglas de competencia, el PRD mantiene viva la posibilidad de distanciarse de los eventuales acuerdos para poder impugnar la validez de los resultados electorales mediante movilizaciones populares. El mantener una posición ambigua entre la cooperación y la confrontación con sus adversarios acentúa las tensiones internas que ya habían empezado a manifestarse en la negociación de la reforma anterior.

El 21 de enero de 1993, el partido fija su posición en un documento titulado *La limpieza electoral es la condición para la estabilidad política.*[72] El 18 de febrero de 1993, el presidente del PRD presenta la propuesta de

70 Primero las negociaciones tuvieron lugar en las oficinas del secretario de Gobernación, en la calle de Barcelona, luego en el Congreso durante el periodo extraordinario y, finalmente, en las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

71 Estudio el tema en detalle en Prud'homme, *op. cit.*, pp. 32-38.

72 El desplegado exige la imparcialidad de las autoridades electorales mediante la "ciudadanización" de sus instancias de toma de decisiones; la plena confiabilidad del padrón y la exhibición de las listas nominales en las casillas; garantías para el financiamiento legal de las actividades proselitistas de los partidos y para la imparcialidad de los medios, y la protección constitucional accesible y efectiva.

su partido para negociar nuevas reglas de competencia. Además de los elementos anteriores, ésta incluye la restauración de la posibilidad de llevar candidaturas comunes, la elección directa de las autoridades del Distrito Federal y el otorgamiento del derecho de voto a los mexicanos en el extranjero. Los temas de la confiabilidad del padrón electoral y la publicación de las listas nominales terminarán constituyendo el principal elemento de impugnación de las reformas.[73] La no aceptación de la confiabilidad de los instrumentos de definición del electorado reflejaba probablemente una desconfianza real, pero también permitía mantener abierta la posibilidad de descalificar la elección sobre la base de manipulaciones anteriores a la jornada electoral.

El 18 de marzo, el secretario de Gobernación anunciaba el logro de un acuerdo entre los partidos y la realización de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para discutir la reforma electoral. Esa misma tarde, el presidente del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, y su candidato a la Presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas, manifestaban públicamente su disconformidad en torno al alcance de los acuerdos. Mientras el primero los defendía como un gran avance democrático, los segundos los rechazaban afirmando que no incluían una revisión exhaustiva del padrón electoral y que el secretario de Gobernación seguía participando en el Consejo General del Instituto Federal Electoral.[74] La crisis en el PRD acerca de la actitud por adoptar en cuanto a la cooperación legislativa también se verá reflejada en la discusión parlamentaria.[75]

Inicialmente, el Partido Acción Nacional se opuso a que la aplicación de las resoluciones del *Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia* requiriera de reformas constitucionales y modificaciones a la ley electoral. Meses antes había votado a favor del Cofipe II y sostenía que las resoluciones podían aplicarse dentro del marco legal existente. Detrás

73 Frente a los dictámenes favorables de auditores externos, de los demás partidos y del Consejo Técnico del Padrón Electoral, los expertos del PRD sostenían que existía 20% de inconsistencias en dicho padrón.

74 *GEA Político*, núm. 90, 22 de marzo de 1994.

75 La votación del PRD sobre la reforma electoral fue dividida: la mayoría de sus diputados, agrupados en torno a su coordinador parlamentario, Ricardo Valero, votaron a favor de la reforma.

de su renuencia estaba el temor de que el PRD exigiera cambiar las modalidades relativas a las coaliciones y candidaturas comunes.

En enero, el PAN, en un documento titulado *Democracia para la paz*, hizo públicas sus sugerencias en materia de normatividad electoral.[76] Todas sus demandas eran compatibles con la ya existente.

En febrero, el secretario general del PAN, Felipe Calderón, insistió en que para el PAN era más importante buscar los consensos partidistas que demandar un periodo extraordinario para tal efecto: "sin la voluntad demandada no habrá ley que pueda evitar conflictos poselectorales y elecciones trampeadas, pero también a la inversa, con deseos de limpieza, se pueden lograr elecciones incuestionables con la legislación vigente".[77] La preocupación del PAN respecto de la convocatoria de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso era que el debate desbordara los límites de posibles acuerdos entre partidos. En el debate parlamentario la bancada panista aprobó las reformas.

El PRI también se oponía a que los acuerdos entre partidos llevaran a modificaciones legislativas. El 24 de enero, en un desplegado titulado *Por un proceso electoral imparcial, objetivo, legal y con certidumbre*, el Comité Ejecutivo Nacional del PRI hizo públicas siete propuestas de su candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio, en torno a las próximas elecciones.[78] Su oposición a las reformas legislativas respondía a las

76 Sus demandas eran: una instrucción de la presidencia de la República hacia los funcionarios públicos de abstenerse de cualquier apoyo ilícito en favor de alguno de los partidos, así como el compromiso de sancionar tales conductas; la no utilización partidista del Pronasol y el Procampo a favor de los candidatos del PRI; la fijación de los topes de gastos de la campaña presidencial en la décima parte de lo aprobado por el Instituto Federal Electoral; la prohibición de estrategias electorales tendientes a comprometer el voto; una auditoría externa, independiente, profesional e integral del padrón electoral; el nombramiento de funcionarios de reconocido prestigio y autoridad moral, sin afiliación partidista, en todas las instancias del IFE; el nombramiento de un fiscal especial, responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales; el establecimiento de procedimientos y sistemas que permitan contar con los resultados electorales el mismo día de la jornada electoral.

77 *El Financiero*, 11 de febrero de 1994, p. 43.

78 Los elementos de la propuesta eran: una auditoría externa al padrón electoral; un debate televisado entre todos los candidatos a la Presidencia; nuevos topes a los gastos de la campaña presidencial, un informe público del origen y la aplicación del financiamiento de la campaña presidencial del PRI, el acceso a los medios de comunicación dentro de los tiempos reconocidos por el Cofipe y el incremento del tiempo oficial para efectos

mismas motivaciones que la del PAN. En la medida en que progresaba la campaña de su candidato, éste hacía eco en sus declaraciones a algunas demandas de la oposición respecto, por ejemplo, de la separación de su partido del gobierno y de la intervención de los gobernadores en el desarrollo de la contienda.

El 4 de febrero, al inicio de las negociaciones de los partidos con el secretario de Gobernación, el candidato del PRI reiteraba su disposición a que: a) el Instituto Federal evaluara de manera conjunta con los partidos las objeciones sobre cualquier funcionario electoral; b) se integrara un comité de ciudadanos imparciales cuya tarea fuera proponer una auditoría externa al listado electoral y la entrega de credenciales; c) el tiempo en televisión se distribuyera en dos partes iguales: 50% a partidos de manera igualitaria y 50% conforme al porcentaje de votos; d) se explorara la posibilidad de nombrar un fiscal especial para delitos electorales; e) se creara un grupo de observadores nacionales que concretara los compromisos asumidos y diera fe del cumplimiento de los acuerdos. El PRI y el gobierno se seguían oponiendo a la autonomía total de los organismos electorales del gobierno, a la reelaboración del padrón electoral y a la presentación de candidaturas comunes. Además de razones políticas obvias, el factor tiempo empezaba a pesar en la posibilidad de llevar a buen término algunas de las reformas antes de las elecciones.

La reforma

El 12 de mayo de 1994, la Cámara de Diputados aprobó por 276 votos a favor, 2 en contra y 12 abstenciones el proyecto de decreto del Cofipe.

La reforma constituía un paso más hacia la autonomía de los organismos electorales. Si bien el secretario de Gobernación seguía presidiendo el Consejo General del Instituto Federal Electoral con derecho a voto, la mayoría de los votos (6 de 11) incumbían a consejeros ciudadanos propuestos y ratificados por los partidos políticos. La figura de

---

de la campaña, la presencia de observadores nacionales y el anuncio inmediato de los resultados electorales.

los consejeros ciudadanos desempeñaría un papel fundamental en la toma de decisiones relativa a la organización y supervisión del proceso electoral. En los consejos locales y distritales, el poder de decisión pasó casi totalmente (6 de 7 votos) a manos de los ciudadanos. Sin lograr una independencia total del Poder Ejecutivo (en este caso, la Secretaría de Gobernación), los órganos deliberativos del Instituto Federal Electoral se encontraban bajo el control de ciudadanos, tal como lo venía demandando el PRD desde 1989. También se reformaron las modalidades relativas a la observación nacional de las elecciones y se incluyó en la legislación la figura de "visitantes extranjeros".

En respuesta a demandas del PAN, se hicieron reformas al Código Penal que tipifican y castigan severamente los delitos electorales.

La aprobación de la reforma electoral por parte del PAN, del PRI y del PRD no agotó la agenda de negociaciones entre las fuerzas políticas puesto que, casi hasta la fecha de la elección, el Consejo General del IFE, en los dominios de su competencia, fue escenario de negociaciones y enfrentamientos entre partidos políticos: la auditoría al padrón electoral, la publicación de las listas nominales y el nombramiento del fiscal especial encargado de los delitos electorales fueron motivo de enfrentamiento entre las principales fuerzas políticas. La agenda de las reformas electorales no está agotada en México. Es muy probable que sea uno de los primeros temas sometidos a examen en la nueva legislatura.

Sin embargo, las últimas negociaciones revelan una evolución en la pauta de interacción entre partidos políticos:

1) El PRI ha reconocido la necesidad de incluir al PRD en el diálogo en torno a la negociación de las reglas del juego. El imperativo de llevar a cabo elecciones que no se presten a movilizaciones poselectorales lo obligó a aceptar muchas de las demandas formuladas por el PRD. Sin embargo, difícilmente se puede hablar del fin del sistema de partido hegemónico, dado que muchas inercias estructurales del sistema siguen favoreciendo al partido gobernante.

2) La evolución de las negociaciones sobre las reglas del juego y el resultado electoral de 1994 parecen confirmar la certeza de la estrategia gradualista del panismo.

3) El PRD efectuó un cambio importante de estrategia que, si bien no acaba de definirse, oscila entre la cooperación y la confrontación con tendencia más pronunciada hacia esta última.

4) La última negociación de las reglas de competencia electoral y el resultado de la elección confirman el carácter tripartidista del sistema de partidos e instauran un régimen de cooperación limitada entre los principales partidos políticos.

Consideraciones finales

En el sexenio del presidente Salinas, por más desiguales que sean, las condiciones de competencia entre los partidos políticos cambiaron. A falta de elecciones totalmente confiables, el ciclo reforma-elecciones-reforma constituye un curioso indicador de la correlación de fuerzas entre los partidos y, al mismo tiempo, expresa el grado de cooperación posible entre adversarios para cambiar las reglas y procedimientos que rigen su competencia.

Cada reforma pone en evidencia un patrón específico de interacción entre las principales fuerzas políticas. Y, por condiciones que poco tienen que ver con la voluntad de un solo actor, el grado de cooperación entre adversarios dentro del sistema tiende a aumentar, como lo muestra la última reforma electoral.

De hecho, la pauta de interacción que prevalece durante casi todo el sexenio, basada en la cooperación entre PRI y PAN y consolidada por dos reformas electorales, muestra su debilidad al no poder incorporar al tercer gran partido de la vida política nacional. Por sus propios estímulos internos no puede llevar a un acuerdo consensual acerca de nuevas reglas de competencia. Al contrario, este sistema de interacción conlleva a sus protagonistas a optar por soluciones extrainstitucionales para dirimir sus conflictos. La polarización PRI-PRD hace que la única posibilidad de lograr un acuerdo consensual en torno a las reglas de competencia resida en la desaparición electoral de uno de los contendientes, lo que era muy poco probable en la coyuntura de la época.

Como lo muestra el proceso de negociación de la tercera reforma electoral, son circunstancias externas al sistema de partidos las que lle-

van a una cooperación limitada entre ellos. La amenaza de desbordamiento de las vías institucionales de hacer política pone algunos de los obstáculos para la cooperación entre adversarios que, después de todo, comparten mucho: es decir, una manera de ejercer la actividad política.

4. LOS CONFLICTOS ELECTORALES ESTATALES Y LAS RELACIONES ENTRE PARTIDOS NACIONALES EN MÉXICO, 1988-1994*

Durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), surgió en México una forma atípica de contienda electoral por los gobiernos estatales, la cual se observó de manera más evidente en los comicios por las gubernaturas de San Luis Potosí (1991), Guanajuato (1991), Michoacán (1992), Yucatán (1993) y Tabasco (1994). Todos los conflictos se resolvieron (o casi) por medio de un proceso popularmente conocido como "concertacesión", término que, jugando con las palabras "concertación" y "cesión", transmite el sentido de la entrega del poder como resultado de una negociación. Según amplios sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el entonces partido gobernante en México, en cada una de esas disputadas elecciones el gobierno federal se rindió innecesariamente a la presión ejercida por las intensas movilizaciones postelectorales organizadas por la oposición y negoció victorias que el PRI había ganado debidamente en las urnas. En cambio, desde la perspectiva de la oposición, esos resultados electorales negociados fueron soluciones parciales e incorrectas ante las continuas prácticas de fraude electoral por parte del PRI.

Todas estas elecciones estatales, tan fuertemente disputadas, siguieron una trayectoria similar: los partidos de oposición tenían suficientes evidencias de que el partido gobernante había violado las reglas de la competencia libre y justa, por lo que organizaron protestas masivas en contra de los candidatos priistas triunfantes. A su vez, esas demostraciones de la capacidad de movilización de la oposición hicieron pensar

* Traducción del capítulo "State electoral conflicts and national interparty relations in Mexico, 1988-1994", en Wayne Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, University of California, 1999, pp. 343-360.

que los candidatos del PRI tendrían muchas dificultades para gobernar, una vez en el cargo, por lo que éstos en un momento dado obligaron al gobierno federal negociar con los opositores. El resultado de las negociaciones entre la oposición y las autoridades federales fue que los candidatos priistas ganadores fueran removidos de su cargo. En todos los casos, la solución al conflicto postelectoral se halló fuera del marco judicial correspondiente, a saber, las instituciones electorales estatales.

Independientemente del juicio que se haga sobre la justicia y validez de esas soluciones a los conflictos postelectorales, la forma en que éstos se desarrollaron y resolvieron deja ver algunas de las particularidades que presentaba el sistema de partido hegemónico en México durante el sexenio de Salinas. Los arreglos revelan el giro de un tipo de institucionalización a otro. Como afirman Mainwaring y Scully, cuando la competitividad electoral aumenta, los rasgos institucionalizados de los sistemas de partido se debilitan (Scully, 1996: 21).

La tesis que se plantea en este capítulo es que la forma en la que se resolvieron los conflictos postelectorales durante el mandato de Salinas es característica de un sistema de partido con un grado bajo de institucionalización. La necesidad de preservar los frágiles acuerdos entre los partidos a nivel nacional obligó a resolver esas contiendas estatales y los conflictos resultantes fuera del marco normativo correspondiente. El tipo de solución que predominó implicaba el uso de un elemento tradicional del sistema político mexicano: los poderes metaconstitucionales del Presidente, que le otorgan el control político necesario para conseguir la obediencia de los miembros de su partido.[1] Más allá de su función explícita de renovar a los gobernantes estatales, las elecciones a las que aquí nos referimos sirvieron a la función implícita de ratificar la buena fe entre los principales partidos políticos que negociaban los cambios a las reglas de la contienda electoral a nivel nacional. De ahí la necesidad de mantener el frágil equilibrio del sistema político nacional, que influía directamente en la forma y dinámica de las luchas políticas en los subsistemas estatales.

1 Los medios con los cuales el Presidente ejerce el control metaconstitucional sobre los políticos locales están bien documentados en Casar, 1996: 160-167. Véase también Weldon, 1997.

La primera de las siguientes secciones examina las dimensiones estratégicas del cambio en el sistema de partido hegemónico, así como sus repercusiones en la política local. La segunda analiza cuatro casos de elecciones estatales sumamente disputadas (San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán y Chihuahua) a fin de identificar los factores clave que influyeron en sus resultados. Hemos incluido el caso de Chihuahua, aunque en él no se suscitó un conflicto postelectoral, para destacar la función implícita de las elecciones estatales en la preservación de los equilibrios partidistas a nivel nacional.

El cambio en un sistema de partido hegemónico

En su forma clásica, el sistema de partidos mexicano ha sido definido como el prototipo de un sistema de partido hegemónico-pragmático (Sartori, 1976).[2] Las elecciones no competitivas, tal como las define Hermet (Hermet, Rouquié y Linz, 1982) constituyen el principal instrumento hegemónico del partido gobernante.[3] La organización y supervisión de las elecciones forma parte de la tutela política funcional que apuntala al autoritarismo del régimen. "Hegemonía", entendido en su sentido etimológico como "supremacía" o "manejo", sigue siendo el término más adecuado para describir la forma en la que el PRI utilizó la "ingeniería institucional" para mantener su predominio sobre el sistema político durante la presidencia de Salinas. En las tres reformas electorales que tuvieron lugar en ese periodo (en 1989-1990, 1993 y 1994), la voluntad del gobierno de retener el control de los partidos sobre el proceso electoral constituyó el núcleo de las negociaciones entre las fuerzas políticas. La renuencia del partido gobernante a abandonar la lógica de la hegemonía se evidenció en la postura que adoptó durante

2 De acuerdo con Giovanni Sartori: "El partido hegemónico no permite una competencia por el poder ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder (Sartori, 1976: 230).

3 La ingeniería institucional de las reformas electorales durante la presidencia de Salinas está descrita en Molinar, 1996: 137-159, y en Prud'homme, 1996.

las negociaciones de las fórmulas electorales y el manejo del órgano electoral nacional.

Sin embargo, el sistema de partido hegemónico que se consolidó en 1946 ha vivido cambios. La reforma política de 1977 marcó el inicio de un periodo de transformaciones intensas en el sistema de partidos y en la política electoral de México (Middlebrook, 1986). La arena electoral poco a poco llegó a ocupar un lugar central tanto en el sistema de representación de intereses como para la expresión de conflictos políticos. El aumento en la competitividad dentro del sistema puede explicarse por varios factores: la influencia de la reforma misma, la consolidación de la presencia electoral de los partidos de oposición, el debilitamiento de las mediaciones corporativas y los cambios en la cultura política (Crespo, 1992: 21 y ss).

Definir al sistema mexicano como un sistema de partido hegemónico y, al mismo tiempo, reconocer la existencia de factores de cambio que necesariamente producen más cambios en él conduce a la siguiente pregunta: ¿cómo se manifiesta el cambio dentro de este sistema de partido hegemónico? En fecha reciente se ha criticado, por varios motivos, que se aplique el modelo de Sartori al caso mexicano. Una de las críticas se refiere al papel que desempeñan los partidos subordinados, pues la perspectiva desde la cual Sartori elaboró su modelo pone un gran énfasis en la función de legitimación del sistema de los partidos subordinados y minimiza su comportamiento antisistémico. Por tanto, ese modelo no puede, por ejemplo, explicar adecuadamente el comportamiento histórico de un partido de oposición como Acción Nacional (PAN) (Lujambio, 1991: 16-18). Otra crítica, que parte de una interpretación excesivamente estrecha del texto de Sartori, asocia hegemonía con "fraude electoral" y ausencia de competitividad. De ahí la conclusión de que al incrementarse la competencia entre los partidos y la relativa limpieza de las elecciones de 1994 y 1994 ello demostraría que la dimensión hegemónica del predominio del PRI había desaparecido.

A este respecto, vale la pena recuperar el espíritu del modelo de Sartori. Pese a sus imprecisiones, la premisa conceptual a partir de la cual construye su modelo de sistema de partido hegemónico (y toda su tipología) es la noción de competencia, entendida como una estructura que hace posible la competitividad. Fue precisamente la transformación de

esa estructura desigual de competencia el tema central de las tres rondas de negociaciones en torno al régimen electoral durante el gobierno de Salinas y lo que reafirmaba la necesidad continua de pensar en una reforma "definitiva".

Desde esta perspectiva, el sistema de partidos mexicano durante el gobierno de Salinas puede calificarse como un sistema de partido hegemónico sujeto a presiones de cambio. Los problemas funcionales del sistema estaban relacionados con la tensión entre, por una parte, la supervivencia de los mecanismos de control hegemónico y, por la otra, un verdadero incremento de la competitividad entre partidos. Las disputadas elecciones por las gubernaturas que examinamos en este capítulo deben explicarse en este contexto. Para comprender las dinámicas del cambio que ocurrieron en el sistema de partidos mexicano durante este periodo es importante destacar las siguientes tendencias:

- Condiciones desiguales de competencia no evitan que los partidos de oposición ganen terreno político. A pesar de las condiciones desiguales de competencia, es posible que ocurran transferencias de poder.
- Los partidos políticos pueden vigilar el sistema. No son simples víctimas de circunstancias que estén fuera de su control. Pueden elegir e implementar estrategias para aumentar su capital político y, obviamente, algunas de ellas tendrán más éxito que otras.
- En México, las instituciones cuentan con gran capacidad para canalizar los procesos de cambio. Por ende, el cambio sigue formando parte del juego político institucional y la reforma legislativa prevalece sobre los pactos como instrumento para generar acuerdos entre los actores.
- Esta situación produce un sistema de transacciones en el cual los actores negocian las posturas asimétricas que el sistema electoral les asigna. En dichas negociaciones, los actores adoptan estrategias que tienden tanto a la cooperación como a la confrontación. A su vez, el uso diferenciado de tales estrategias contribuye a definir los alineamientos entre partidos.

Como se mencionó antes, la historia de las relaciones interpartidis-

tas durante la presidencia de Salinas revela problemas de déficit institucional en el sistema de partidos. Es posible identificar dos fases en la consolidación del sistema de interacción entre partidos a lo largo de este periodo. La primera fase se caracteriza por relaciones de cooperación limitada entre el PRI y el PAN, y por relaciones de confrontación entre el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). La segunda, que empieza en enero de 1994, se define por relaciones de cooperación limitada entre todas las fuerzas políticas. En este capítulo se plantea que durante la primera fase, el sistema de interacción interpartidista no logró generar los incentivos necesarios para que se llegara a un acuerdo consensuado entre las principales fuerzas políticas. Son cuatro las principales razones que explican esto.

En primer lugar, había un problema de incompatibilidad entre la cooperación y la maximización de la ganancia electoral entre los actores (North, 1993: cap. 2). En efecto, los partidos políticos, como competidores racionales, no estaban en condiciones de reconocer la importante diferencia que había entre aceptar los procedimientos y aceptar los resultados de esos procedimientos (Przeworski, 1991: 37-40). En el transcurso de los eventos, esto se tradujo en confusión entre las estrategias dirigidas a negociar las reglas del juego y aquéllas necesarias para acumular capital político.

En este contexto, el sistema de partidos mexicano generó incentivos por los cuales las principales fuerzas políticas estimaron que, ya fuera que no alcanzaran un acuerdo por consenso sobre las reglas del juego (o sobre el cumplimiento de esas reglas) o que si sí se llegara a dicho acuerdo (se cumplían las reglas), podían ganar lo mismo o, en el caso de lo primero, incluso más. De ahí que la imposibilidad de alcanzar un acuerdo aceptable para todas las partes se convirtiera en otro elemento de las estrategias de los partidos para ganar poder. En muchas ocasiones, como lo muestran los casos que se examinan más adelante, los partidos prefirieron resolver los conflictos políticos por fuera del sistema de reglas acordado. Al final, lo único que sí hizo que se buscara la cooperación y se acordara sobre la elaboración y cumplimiento de las reglas de competencia fue la irrupción de una amenaza externa al sistema de partidos y a la política institucional, a saber, la rebelión de enero de 1994 en Chiapas. El vuelco en la estructura de incentivos fue lo que

hizo posible que se hablara sobre un sistema de cooperación limitada en relación con la reforma electoral de 1994.

El segundo factor que contribuyó a que no hubiera incentivos suficientes para llegar a un consenso fue que las reglas del juego acordadas entre algunos de los actores más parecían garantías efímeras que confirmaban el estado de las relaciones políticas entre sus signatarios, que normas que dieran sustento a arreglos institucionales formales y eficientes.[4] El hecho de que no parecieran ni destinadas a perdurar ni efectivas para resolver conflictos llevó a que los adversarios prefirieran manejar las pugnas políticas por fuera de dichas reglas.[5]

Tercero, cada legislatura desde 1986 ha elaborado su propia reforma electoral y, de hecho, la última legislatura del gobierno de Salinas realizó dos. Este ciclo de reforma-elecciones-reforma funcionaba de acuerdo con el principio de prueba y error, dando lugar a patrones recurrentes de interacción entre las principales fuerzas políticas. En dicho ciclo, las elecciones constituían una instancia para evaluar las correlaciones de fuerzas entre los grupos políticos; las negociaciones en torno a las reformas también representaban oportunidades para comparar fuerzas. La importancia de estas reformas residía no sólo en su contenido, sino también en el hecho de que ratificaban el acuerdo entre adversarios.

Cuarto, en el contexto de ese ciclo de reformas, el proceso de prueba y error abarcaba a la totalidad de las relaciones de cooperación entre los partidos. La consolidación de la confianza entre los adversarios se daba en un sistema de negociación de múltiples niveles, el cual comprendía la colaboración legislativa e implicaba negociar las reglas electorales a

4 Como se mencionó anteriormente (n. 13, cap. 3), debemos distinguir entre reglas de equilibrio y reglas de funcionamiento. Las primeras confirman la existencia de relaciones entre adversarios, pero no sirven para manejar conflictos. Cuando éstos surgen, deben hallarse otros medios para resolverlos y/o renegociar las reglas. A su vez, las reglas de funcionamiento presuponen la existencia de normas aceptadas que permitan resolver conflictos, independientemente de su naturaleza. A juicio de este autor, casi a todo lo largo y hasta el final del gobierno de Salinas, la legislación electoral mexicana operaba más como reglas de equilibrio que como reglas de funcionamiento.

5 En los tres casos de conflictos postelectorales que se examinan en la segunda parte de este capítulo, por ejemplo, las deficiencia de las instancias electorales estatales no se debían tan solo a sus características y medios de integración y funcionamiento, sino también al hecho de que los partidos de oposición no podían demostrar legal y plenamente sus denuncias de fraude. Eisenstadt (1994) ha examinado este problema en las elecciones federales.

escala nacional, estatal y local, así como respetarlas. Esos niveles, aunque constituían esferas independientes con dinámicas específicas dentro de los acuerdos federalistas, estaban estrechamente relacionados en términos de transmisión horizontal de la confianza dentro del sistema de partidos.[6]

En suma, durante la mayor parte del mandato de Salinas la dinámica de cambio en el sistema de partidos mexicano no generó, por sí misma, los incentivos internos suficientes para que las diferencias entre partidos fueran superadas. Tampoco permitió que se consolidaran normas funcionales que garantizaran la solución de los conflictos postelectorales. Las relaciones de cooperación entre los partidos políticos funcionaron de manera parcial; las asimetrías se negociaron y favorecieron las tendencias centrífugas. La cooperación limitada que se logró con respecto a la reforma electoral y la colaboración legislativa aún tendría que ratificarse en la práctica; es así como deben entenderse las relaciones de cooperación limitada que establecieron el PRI y el PAN durante el sexenio de Salinas (Craig y Cornelius, 1996: 288-290; Molinar, 1996: 149-155). Constituido de esta forma, el sistema de interacciones propició la polarización y la exclusión de otras fuerzas políticas, como lo muestra la relación entre el PRI y el PRD. Según parecía, lo único que podría hacer ocurrir un cambio desde el interior del sistema de partidos sería la caída de alguna de las fuerzas que polarizaba las negociaciones, pero esto resultaba poco probable, dadas las fuertes bases de apoyo electoral con las que ambas contaban.

Las disputadas elecciones estatales a las que me refiero tuvieron lugar en el contexto de un sistema de partidos caracterizado por un grado muy bajo de institucionalización y por tendencias centrífugas creadas por relaciones de cooperación limitada entre el PRI y el PAN, y la polarización del PRI y del PRD. A la luz del poco nivel de institucionalización del sistema de partidos, no es de sorprender que las intervenciones del presidente Salinas como árbitro y garante de los acuerdos fueran cru-

6 En términos estrictos, los estados tienen autoridad independiente para promulgar sus leyes electorales, que por tanto difieren de las del gobierno federal. Sin embargo, por razones relativas a la naturaleza presidencialista y virtualmente unitaria del federalismo mexicano, en la práctica los reglamentos estatales suelen estar muy vinculados con los del nivel federal.

ciales para los resultados de dichas elecciones tan reñidas; los canales políticos informales fueron al rescate de las instituciones incapaces de preservar los equilibrios interpartidistas.

Cuatro elecciones muy disputadas

A lo largo del mandato salinista, las elecciones presidenciales, estatales y locales tuvieron lugar en una atmósfera de fuerte tensión política. En varios casos, dichas elecciones desencadenaron movimientos de protesta que canalizaron sus demandas sin recurrir a los mecanismos institucionales formales. La segmentación de la competitividad dentro del sistema electoral nacional, junto con la decisión del gobierno federal de desviar los problemas de democracia hacia los subsistemas estatales y locales, permiten explicar la regionalización de los conflictos electorales, la cual se vio reforzada por una serie de elecciones que, además de cumplir con su cometido explícito de renovar algunos cargos, sirvieron tácitamente para confirmar que existía buena fe y respeto por los acuerdos establecidos entre los partidos políticos a nivel nacional.

En estos comicios, las negociaciones formales e informales entre los partidos contendientes fueron una constante, hecho que revela tanto la muy escasa confianza que había entre los partidos políticos como la poca capacidad del marco legal para solucionar los conflictos electorales. En la práctica, las reglas reales se alteraron: los resultados electorales fueron determinados no sólo por el principio de mayoría, sino también por la habilidad de los partidos contendientes para recurrir a sus múltiples recursos políticos.[7]

Además de la necesidad inmediata de las autoridades federales y locales de preservar la gobernabilidad, podemos identificar varios factores clave que contribuyeron a definir los resultados electorales en cada uno de los casos. Entre éstos se encuentran la historia de los conflictos políticos en cada estado, la configuración de las fuerzas políticas

7 La expresión "múltiples recursos políticos" incluye tanto prácticas que permiten obtener victorias fraudulentas como aquellas que logran alterar los resultados electorales por medio de movilizaciones postelectorales, recursos que no forman parte del juego electoral normal de los sistemas políticos democráticos.

locales, la capacidad de las principales organizaciones políticas para ganar votos, la correlación de fuerzas políticas a escala nacional, la existencia de canales de negociación y la capacidad de los partidos de oposición para realizar movilizaciones postelectorales y tener control territorial.[8] En los siguientes apartados analizo cuatro elecciones estatales en las que las fuerzas opositoras jugaron un papel importante: las elecciones realizadas en San Luis Potosí y Guanajuato el 18 de agosto de 1991, y las que tuvieron lugar en Chihuahua y Michoacán el 12 de julio de 1992.[9]

San Luis Potosí

Las elecciones de agosto de 1991 para la gubernatura de San Luis Potosí tuvieron lugar en un estado en el que existía una fuerte tradición de lucha por parte de la oposición para lograr limpieza en las elecciones. Esta tradición databa del movimiento navista, en la década de 1950, pero tomó más fuerza con las manifestaciones de la oposición contra el fraude priista durante las elecciones municipales de 1982 y 1986 en la capital del estado, que lleva el mismo nombre de la entidad.[10] En cuanto a las fuerzas políticas locales, las elecciones de 1991 mostraron una maquinaria estatal priista fracturada por diez años de luchas entre facciones, frente a una coalición de fuerzas de oposición autónomas que se habían unido bajo el estandarte del Frente Cívico Potosino, la organización civil del movimiento navista. Esta amplia coalición reunía al Partido Acción Nacional, al Partido de la Revolución Democrática, al Partido Demócrata Mexicano y al Frente Cívico, este último respaldando la candidatura del carismático Dr. Salvador Nava. Los puntos que destacaba la campaña de la coalición eran tanto el carácter local

8 Estas observaciones desarrollan algunas ideas que se examinaron en un trabajo anterior; véase Prud'homme (1994: 93-94).

9 La información sobre estos casos se obtuvo principalmente de los diarios nacionales y locales. Para los primeros tres casos las notas periodísticas fueron complementadas con observaciones directas y entrevistas personales a los principales líderes políticos locales.

10 Véase Calvillo, en este volumen, para un examen detallado de este caso Aquí lo analizamos para propósitos de comparación. [N. del editor: Se refiere a la obra en la que este capítulo fue publicado: Cornelius, Eisenstadt y Hindley, 1999.]

de la contienda como la decisión de Nava de cooperar con el gobierno federal priista una vez que asumiera el poder.

Durante la mayor parte del periodo de campaña, las relaciones entre las fuerzas contendientes se caracterizaron por una cooperación limitada: los dos candidatos firmaron un "pacto de civilidad" y ambos bandos mantenían un diálogo continuo con las autoridades federales. Pero esas relaciones se fracturaron cuando el pacto se rompió, una semana antes del día de la elección. De acuerdo con el conteo de votos, el candidato del PRI fue declarado ganador por un margen de dos a uno; el Frente Civil se había llevado fácilmente la capital, mientras que el partido gobernante había triunfado en el resto del estado. Sin embargo, ante las amplias evidencias de fraude, el movimiento navista se negó a reconocer los resultados oficiales de la elección y, dado que se rehusó a presentar dichas evidencias del fraude ante las autoridades electorales correspondientes, los navistas lanzaron una serie de protestas masivas e iniciaron lo que sería una prolongada campaña postelectoral.

En un principio, la correlación de fuerzas a nivel nacional no era favorable al movimiento navista. Desde la perspectiva del gobierno federal, la mera existencia de una amplia coalición de fuerzas de oposición representaba un precedente peligroso. Dado que la dirigencia nacional del PAN daba prioridad a la lucha de su candidato a gobernador en el conflicto postelectoral que estaba teniendo lugar en Guanajuato, no brindó sino un apoyo muy tibio al movimiento navista. Por su parte, la dirigencia nacional del PRD sí apoyó activamente a los navistas, pero, debido al distanciamiento constante con el PRI, carecía de los canales informales para negociar con el gobierno federal. Los canales informales más efectivos para negociar las demandas del movimiento eran los que dirigía el propio Dr. Nava.

Sin embargo, los navistas exhibieron una gran capacidad de movilización, sobre todo en la capital del estado, y luego de que el gobernador priista recién electo en Guanajuato fue obligado a renunciar, como resultado de las protestas masivas del PAN, la campaña de Nava ganó un segundo aire. A partir de ese momento, reforzado con el apoyo tanto del PAN nacional y del PRD como de los militantes que ocupaban la capital del estado, el Dr. Nava arrancó la llamada "Marcha por la Dignidad" a fin de presentar las demandas del movimiento ante las autoridades de

la Ciudad de México. Tras más de un mes de movilizaciones masivas y en virtud de que la importancia política de su campaña aumentaba y amenazaba con adquirir relevancia en todo el país, los navistas finalmente consiguieron que renunciara Fausto Zapata, el recién instalado gobernador priista de San Luis Potosí.

Es imposible saber cuál habría sido el resultado de la contienda de 1991 por la gubernatura de ese estado si las elecciones hubieran sido limpias. De igual forma, nunca conoceremos la verdadera extensión y naturaleza del fraude perpetrado por el PRI. Pero lo que sí resulta claro es que tanto la renuncia de Zapata como el nombramiento de un gobernador interino que se comprometió a realizar una nueva elección en un plazo breve fueron resultado de decisiones presidenciales que se implementaron a través de mecanismos informales dentro del sistema. Por un breve momento, gracias a su capacidad para mantener la movilización, socavar la gobernabilidad local y proyectar sus demandas hacia el sistema político nacional, los navistas consiguieron revertir las condiciones de semi-competitividad que habían caracterizado a las elecciones. Más aún, es evidente que la opción de influir en las decisiones presidenciales se contempló desde un inicio como parte de las estrategias de campaña del Frente Cívico.

Guanajuato

Antes de las elecciones de 1991 por la gubernatura del estado, Guanajuato no era conocido por ser una entidad con una fuerte tradición de lucha e impugnación electoral por parte de la oposición. Sin embargo, sí existía otra tradición: en la década de 1940 el movimiento de derecha Sinarquista Católico había impugnado unas elecciones y, en los ochenta, tanto el PAN como el PDM habían obtenido varias victorias electorales.

Pero, independientemente de la reputación del estado, pronto se hizo evidente que la contienda de 1991 por la gubernatura sería sumamente disputada. El primer signo de esto se vio al inicio del periodo de campaña, cuando las autoridades electorales estatales negaron a Porfirio Muñoz Ledo la autorización para registrarse como candidato del PRD,

aunque este asunto finalmente se resolvió a través de canales legales no electorales. Pero, pese a la controversia inicial en torno al candidato perredista, la contienda por la gubernatura mostró todos los rasgos de ser una competencia bipartidista. El PAN, con fuertes bases de apoyo en el corredor León-Celaya, era un fuerte rival contra la fuerza local priista, que se hallaba debilitada por las divisiones internas que siguieron a la imposición por el partido central de un candidato externo. Vicente Fox Quesada, el candidato a gobernador del PAN, era un empresario local carismático, mientras que Ramón Aguirre, el candidato del PRI, había sido regente de la Ciudad de México.

En el periodo de campaña no se vio ningún pacto de civilidad y estuvo más bien caracterizado por relaciones muy ásperas entre los partidos contendientes. El día de la elección los resultados dieron un margen de victoria muy amplio al PRI (200 mil votos), pero había evidencias documentadas de fraudes electorales directos e indirectos (Cano, 1995: 21). El PAN impugnó la validez de los resultados electorales por medio de los canales legales estatales y, al mismo tiempo, emprendió una serie de intensas movilizaciones masivas. Aunque el PAN presentó pruebas de que había habido irregularidades electorales en más de 700 casillas, la Comisión Estatal Electoral anuló los resultados del voto en sólo treinta de ellas, lo que no fue suficiente para cambiar el resultado.[11]

A nivel nacional, los resultados de las elecciones federales al Congreso (realizadas el mismo día que la de Guanajuato) no alentaron en absoluto la estrategia "gradualista" de transición democrática que la dirigencia nacional del PAN había buscado desde el inicio del mandato de Salinas. El descontento de ciertos militantes del partido con esa política gradualista se vio reforzado por los acontecimientos de Guanajuato, que a su vez amenazaban la viabilidad de la cooperación limitada entre el PAN y el PRI para negociar nuevas reglas de competencia electoral. Once días después de las elecciones, como resultado de las intensas protestas masivas en el estado y el diálogo continuo que mantenían líderes del PAN con altos funcionarios del gobierno federal, el gobernador electo Aguirre fue obligado a renunciar, lo cual ocurrió apenas unas horas después de que la legislatura estatal, dominada por el PRI, ratificara for-

11 *Proceso*, 2 de septiembre de 1991.

malmente su victoria electoral. Entonces, el Congreso del estado designó al presidente municipal panista de León, Carlos Medina Placencia, como gobernador interino, con la instrucción de llevar a cabo nuevas elecciones en un breve plazo.[12] Una vez más, el resultado electoral fue decidido por una disposición política de alto nivel y por la capacidad del partido opositor de movilizar sus recursos políticos; las reglas jurídicas se mostraron incapaces de manejar el conflicto electoral.

Chihuahua

A lo largo de la década de 1980, las movilizaciones electorales del PAN en Chihuahua ejercieron mucha influencia sobre las protestas de la oposición contra fraudes electorales en otros estados. El caso más notable fue la campaña continua de denuncias y resistencia civil del PAN contra el fraude en la elección de 1986 por la gubernatura, campaña que fue liderada por el candidato panista a dicho cargo, Francisco Barrio, y apoyada por otras fuerzas de oposición.

En 1992, la competencia bipartidista se estableció firmemente en Chihuahua, más que en otro estado de México. Por una parte, el PAN tenía una presencia bien consolidada en toda la entidad y contaba con una amplia base de apoyo político. Por la otra, el gobernador saliente del PRI, Fernando Baeza, había logrado reformar la estructura de poder del PRI local y, en particular, reducir la influencia de los sectores corporativos. Así, la campaña de agosto de 1992 por la gubernatura se vio como una prueba de fuego de la nueva estrategia electoral priista, que ahora dependía de una intensa movilización del voto.[13]

12 De hecho, este interinato se prolongó casi cuatro años. La siguiente elección a gobernador, realizada en mayo de 1995, fue ganada por Vicente Fox, el candidato del PAN. Véase Shirk, en este volumen. [N. del editor: Se refiere a la obra en la que este capítulo fue publicado: Cornelius, Eisenstadt y Hindley, 1999.]

13 El director de campaña del PRI en Chihuahua era Leonel Reyes, a quien se identificaba como uno de los autores de la renovación de las estrategias de movilización electoral del partido, después de de las elecciones federales de 1988. En lugar de depender básicamente de los sectores corporativos, como había sido antes, el PRI optó por "territorializar" sus esfuerzos para obtener votos y hacer mayor uso de sus "agentes distritales" a nivel local. En la práctica, esto implicaba recurrir a las técnicas tradicionales para identificar la ubicación

La relación entre los dos contendientes, Francisco Barrio por el PAN y Jesús Macías por el PRI, revela que las negociaciones estaban centradas en las condiciones para la contienda electoral, más que en los resultados electorales *per se*. En la práctica, la nueva ley electoral del estado fue aprobada con el consenso de todos los partidos y los conflictos posteriores en torno a la administración de las elecciones se resolvieron a través de los canales legales correspondientes.[14] Pese a esto, el PAN recurrió a sus contactos directos e indirectos con los niveles más altos del gobierno federal para mantener una presión constante sobre el PRI local.[15] Cabe hacer notar que a lo largo de su campaña, el candidato panista insistió en que su programa era muy compatible con el que estaba siguiendo el presidente Salinas a nivel nacional (Fernández Menéndez, 1992: 73).

En esa ocasión, el PAN ganó tanto la elección a gobernador como las del Congreso estatal, con 51% del voto contra 47% para el PRI, y el resultado se decidió por el principio de mayoría. Así, Chihuahua representó un caso excepcional: la negociación se centró en las condiciones de la contienda electoral y en efecto las definieron. Es posible que el hecho de que estas elecciones estatales hayan tenido lugar el mismo día que se realizaban las de Michoacán, en donde el PRD era el principal contendiente, haya significado una garantía adicional de que los comicios en Chihuahua se conducirían de manera ejemplar.

Michoacán

Michoacán ha sido un bastión del izquierdista Partido de la Revolución Democrática desde 1988. Por ello, la manipulación del proceso electoral por el PRI en las elecciones municipales y al Congreso estatal de 1989 provocó intensas protestas y movilizaciones. Hacia 1992, el perfil electoral del estado era claramente bipartidista: el PRI y el PRD reunían, entre ambos, alrededor de 90% del apoyo del electorado. El PRI local,

---

geográfica de los posibles votantes y hacerlos ir a votar en el día de la elección. Entrevista a Leonel Reyes, julio de 1992.

14 Entrevista al profesor Tarrango, presidente del PRI en Chihuahua, julio de 1992.

15 Entrevista a Jorge Manzanera, presidente del PAN en Chihuahua, julio de 1992.

gracias a un enorme apoyo federal para inversión pública en el estado, se había recuperado en gran medida del colapso que había seguido a la ruptura de la Corriente Democrática (CD) en 1988. Por su parte, el PRD había consolidado una presencia muy fuerte y una base de apoyo militante, pese a las divisiones internas: gobernaba 52 de los 113 municipios del estado.

Quizá en mayor medida que en Chihuahua, lo que estaba en juego en las elecciones de 1991 en Michoacán era mucho más que ciertos intereses locales. Algunos aspectos fundamentales de carácter nacional que estuvieron involucrados en esta contienda estatal eran la posición relativa del PRD y del PRI en el sistema político nacional, así como sus estrategias con respecto a la transición a la democracia y la posibilidad de forjar acuerdos amplios en torno a las nuevas reglas del juego político.

El hecho de que la nueva legislación electoral del estado, que habría de aplicarse a las elecciones de agosto de 1992, fuera aprobada por todas las fuerzas políticas representaba un inicio alentador para la contienda. Pero a partir de ese momento, las relaciones entre los partidos se deterioraron rápidamente y los imperativos políticos nacionales pasaron a dominar las campañas por la gubernatura de Michoacán. El candidato perredista, Cristóbal Arias, modificó su discurso conciliatorio inicial y fue adoptando cada vez más la retórica del fraude anticipado, denunciado las irregularidades en el listado electoral oficial. Por su parte, el candidato del PRI, Eduardo Villaseñor, utilizó todos los recursos políticos a su alcance en su afán por arrasar al adversario.[16] Los dos bandos se fueron polarizando cada vez más, a medida que las campañas avanzaban y las posibilidades de una cooperación política se alejaban.

Aunque la votación tuvo lugar en una atmósfera muy tensa, contra todo lo que se esperaba el día de la elección concluyó sin que hubiera habido un solo incidente violento. Según los resultados oficiales, el PRI obtuvo casi un tercio de votos más que el PRD (52% contra 34%) (*Voz y Voto*, octubre de 1995: 14). El PRD respondió repudiando la victoria del PRI y organizó diversas protestas tanto por los canales legales como con

16 Véase CEPNA, 1992: 5. De acuerdo con algunos cálculos, el candidato priista gastó alrededor de 32 millones de pesos en la campaña, contra cerca de 650 mil pesos por parte del candidato del PRD (*GEA Político*, 1992: 6).

manifestaciones en las calles. Los intentos por hallar una solución política al conflicto entre los dos partidos por medio de un examen público de las boletas electorales fracasaron. Entonces, el 15 de septiembre de 1992, el Congreso estatal, en una sesión realizada en forma clandestina, sin los diputados del PRD, declaró gobernador electo a Villaseñor, el candidato del PRI (*GEA Político*, 1992b: 6). Las confrontaciones continuaron por casi dos meses. Durante este tiempo, Villaseñor trató de demostrar la fuerza de su apoyo popular y su capacidad para gobernar a pesar de los intentos del PRD por exhibir lo contrario, hasta que finalmente renunció al cargo, el 6 de octubre de 1992. La inminencia de las elecciones municipales de diciembre y la posibilidad de que el conflicto se agravara obligaron al gobierno a ceder a la presión del PRD. Ausencio Chávez, miembro del PRI, fue designado gobernador interino, cargo que ocupó por tres años.

Sea cual sea el juicio moral que se haga del comportamiento de los contendientes, el caso Michoacán dejó ver la fragilidad de los acuerdos parciales respecto de las reglas políticas cuando existe poca confianza entre los principales protagonistas. La competencia electoral se dio en los márgenes –no dentro– del marco judicial establecido. La existencia o no de irregularidades, definidas con base en las reglas que gobernaban el proceso electoral, pasó a segundo plano ante la inequidad en las condiciones generales de competencia, que en este caso incluyeron los enormes gastos de campaña del PRI. El resultado del conflicto postelectoral fue determinado por la capacidad de movilización de la oposición y su habilidad para socavar la gobernabilidad. La ausencia de canales informales de negociación entre el gobierno y el PRD nacional dificultaron aún más la resolución del conflicto.

Negociación y solución de conflictos en las cuatro elecciones

Tres de los cuatro casos resumidos en los párrafos anteriores ilustran la naturaleza sumamente transitoria de los acuerdos relativos a las reglas aplicadas a las contiendas electorales a nivel estatal durante la presidencia de Salinas. Aunque las leyes electorales estatales son distintas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe),

reflejan sin embargo el espíritu de la ley federal.[17] En los casos más disputados, los elementos que mantenían la semi-competitividad del sistema hacían ineficaces las leyes e instituciones que conducían las elecciones. Los conflictos se canalizaron hacia la demostración de fuerza, en la cual el principio de mayoría fue sustituido por el principio de gobernabilidad, entendido éste en sus sentidos positivo y negativo –hecho que, por supuesto, no contribuyó a promover las prácticas cívicas. En otras palabras, los mandatarios priistas electos querían demostrar que podían controlar la situación política en el estado y reestablecer la estabilidad política, mientras que la oposición quería demostrar lo contrario.

Así, la negociación política –cuando había canales de comunicación entre la oposición y el gobierno– se convirtió en el único medio para resolver los conflictos. En las elecciones locales, las negociaciones se canalizaban hacia el Presidente, quien ejercía su poder de decisión a través de los procedimientos políticos informales del sistema político. Incluso en el caso de Chihuahua, en donde las elecciones ocurrieron totalmente dentro del marco legal, el contacto continuo entre la oposición y las autoridades federales fue esencial para garantizar la legalidad del proceso local. El hecho de que la famosa llamada telefónica del presidente Salinas, felicitando al panista Francisco Barrio por su victoria, sucediera antes de que éste fuera formalmente declarado gobernador electo por medio del procedimiento legal, destaca el papel del Presidente como árbitro de los resultados electorales.

Aunque la impugnación y solución de las elecciones por fuera de los canales legales introdujo un elemento de arbitrariedad en el proceso de solución de los conflictos políticos, también sirvieron a dos funciones latentes (e indeseadas): facilitaron el establecimiento de nuevos parámetros para negociar reglas políticas que fueran aceptables para todos los partidos y contribuyeron a sentar nuevas bases informales de negociación entre los adversarios políticos, lo que era un prerrequisito para que se consolidara la confianza entre los partidos. El objetivo de la solución de los conflictos postelectorales que surgieron (o podrían haber surgido) de esas reñidas elecciones era mantener el frágil equilibrio nacional en un sistema poco institucionalizado de interacción partidista.

17 Para una comparación de las leyes electorales de los estados véase Crespo 1996.

La presidencia de Salinas fue testigo de numerosas elecciones estatales muy disputadas, además de los casos antes descritos. Los comicios de Yucatán (noviembre de 1993), Chiapas (agosto de 1994) y Tabasco (noviembre de 1994) fueron todos ellos enérgicamente impugnados y seguidos de conflictos postelectorales. Tanto en Yucatán como en Chiapas, las disputas se resolvieron por fuera de los canales legales, un hecho que estaba muy vinculado a la necesidad de preservar el equilibrio político a nivel nacional. En el caso de Yucatán, los comicios se realizaron apenas nueve meses antes de las elecciones presidencial y legislativas de agosto de 1994, por lo que era un momento en el que resultaba crucial preservar las relaciones de cooperación entre el PRI y el PAN. En Chiapas, la renuncia del gobernador priista, Eduardo Robledo Rincón, formó parte de un paquete de medidas de conciliación que siguieron a la ofensiva militar en contra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en febrero de 1995. Por último, el conflicto en Tabasco siguió un curso diferente y marcó un giro estratégico entre el gobierno de Salinas y el de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).[18]

Conclusión

Tanto los rasgos particulares de los conflictos electorales estatales que se desencadenaron durante la presidencia de Salinas como la forma en que fueron resueltos son característicos de un sistema de partidos con un bajo nivel de institucionalización. Durante el periodo examinado, el caso mexicano revela la coexistencia de rasgos institucionales asociados con la dimensión hegemónica del sistema de partidos y características relacionadas con el incremento en la competitividad entre partidos. Los rasgos vinculados con la dimensión hegemónica fueron de poca utilidad para resolver los conflictos a través de los canales institucionales, a la vez que aún hacía falta desarrollar reglas de competencia que respondieran al mayor grado de competitividad entre partidos.

18 Véase Eisenstadt en este volumen. [N. del editor: Se refiere a la obra en la que este capítulo fue publicado: Cornelius, Eisenstadt y Hindley, 1999.]

En este contexto, las reglas negociadas entre los partidos políticos parecían normas inoperantes que ratificaban la buena fe entre adversarios, más que reglas eficientes que pudieran garantizar la resolución de los conflictos. Así, antes de la reforma electoral de 1994, que estableció relaciones de cooperación limitadas entre los principales partidos, el sistema de partidos no ofrecía suficientes incentivos para canalizar la acción política dentro de las normas explícitas. Los partidos calculaban que podrían ganar lo mismo si canalizaban sus demandas electorales por fuera del marco legal, que si lo hacían por dentro del mismo. En otras palabras, la situación era tal que mientras que el PRI aún pensaba que podría ganar mediante el fraude o el uso inapropiado de los recursos públicos, los partidos de oposición seguían considerando que lograrían evitar que el PRI ganara (e incluso obtener algunos cargos públicos) por medio de la movilización postelectoral.

El equilibrio dentro del sistema era muy frágil y dependía de una serie de eventos que ya sea facilitaban o inhibían la transmisión horizontal de la confianza entre oponentes. Tal confianza circulaba (o no) a través de redes multinivel de transacciones partidistas, en las cuales los asuntos electorales, la política electoral estatal y local y la colaboración legislativa en el Congreso estaban estrechamente interconectadas. Las interrelaciones entre estos tres niveles son cruciales para comprender las relaciones existentes durante el mandato de Salinas.

En este contexto, más allá de su cometido explícito de renovar las jefaturas políticas, la disputa de las elecciones estatales adquirió la función latente de ratificar el grado de buena (o mala) voluntad de los partidos en relación con los acuerdos alcanzados a nivel nacional. Sin embargo, en un sistema de partidos poco institucionalizado, en el que las normas acordadas son ineficaces para manejar los conflictos, las muestras de confianza son problemáticas por dos motivos. Primero, porque la dinámica del conflicto político se aparta del ámbito clásico de la competencia electoral y se convierte en una lucha por la gobernabilidad, lo que introduce una lógica política diferente: la política del *fait accompli*. En segundo lugar, a falta de instituciones formales efectivas para la solución de conflictos, éstos se resuelven por medio de los canales y recursos políticos informales del sistema. En los casos arriba

examinados, las soluciones se obtuvieron por medio de los recursos *de facto* de que dispone el Presidente de México.

Es probable que esta forma particular de resolver la impugnación de elecciones estatales desaparezca a medida que se consoliden relaciones de cooperación limitada entre los principales partidos políticos mexicanos y que se avance hacia reglas electorales que operen como normas efectivas para resolver los conflictos postelectorales. La aplicación de sanciones federales para los delitos electorales que se cometan a nivel local y estatal representaría un paso importante en esa dirección. Permitiría que el Poder Judicial federal asumiera, de una forma institucionalizada, las facultades que hasta ahora han sido ejercidas de manera informal y arbitraria por el Presidente de la nación.

Referencias bibliográficas

Cano, Arturo. 1995. "Guanajuato: cuando la revancha los alcance", *Voz y Voto* (26), abril.

Casar, María Amparo. 1996. "The sources of presidential authority in post-revolutionary Mexico", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CEPNA. 1992. "El porvenir de la democracia: Michoacán y Chihuahua", *Este País* (16), julio.

Craig, Ann L. y Wayne A. Cornelius. 1996. "Houses divided: Parties and political reform in Mexico", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*.

Crespo, José Antonio. 1992. "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Carlos Bazdresch *et al.* (eds.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica.

____. 1996. *Votar en los estados: análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Eisenstadt, Todd. 1994. "Evaluating formal and informal constraints on the Independence of Mexico's Federal Electoral Tribunal", ponencia presentada en el 18° Congreso Internacional de la Latin American Studies Association", Atlanta, Georgia, marzo 10-12.

Fernández Menéndez, Jorge. 1992. "Chihuahua y Michoacán; un día después", *Nexos* (176), agosto.

GEA *Político*. 1992a. "La gubernatura de Michoacán", 48, 14 de julio.

_____. 1992b. "Michoacán", 53, 23 de septiembre.

Hermet, Buy, Alain Rouquié y Juan Linz. 1982. *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica.

Lujambio, Alonso. 1991. "Towards an ambiguous democray: Electoral laws and democratización process in Mexico", mimeo.

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds.). 1996. *Building Democratic Institutions: Party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

Middlebrook, Kevin J. 1986. "Political liberalization in an authoritarian regime: The case of Mexico", en *Latin America*, vol. 2 de Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Molinar, Juan. 1996. "Changing the balance of power in a hegemonic party system: The case of Mexico", en Arend Lijphart y Carlos H. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Westeview.

North, Douglas C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Prud'homme, Jean-François. 1994. "Elecciones, partidos y democracia", en *La construcción de la democracia en México*, México, ILET-Siglo XXI.

_____. 1996. "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno* 3 (2): 93-128.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Weldon, Jeffrey. 1997. "The logic of presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

5. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE): LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AUTORIDAD ELECTORAL IMPARCIAL*

En la mayoría de las democracias consolidadas, las instituciones electorales son de interés tan solo para los especialistas. En realidad, no a muchos ciudadanos les preocupa saber quién organiza, supervisa y certifica las elecciones. También es inusual que la naturaleza de las instituciones electorales llegue a convertirse en un tema de discusión entre los partidos políticos. Después de todo, la sola existencia de una democracia consolidada presupone que los partidos están de acuerdo en las reglas de la competencia electoral y la naturaleza de las instituciones que están a cargo de aplicarlas.

Pero la situación en México es diferente. En los últimos diez años, hubo cinco reformas electorales profundas, que definieron las reglas para cuatro elecciones legislativas federales y dos presidenciales. En cada una de esas reformas, los temas relativos a la naturaleza de las instituciones electorales constituyeron un punto muy importante de negociación (y en su mayoría, de desacuerdo) entre los partidos políticos.[1]

Existen buenas razones que explican esto. El diseño institucional ha sido fundamental en la formación y consolidación del sistema de partido hegemónico en México. Aunque casi todas las definiciones comúnmente aceptadas del régimen mexicano insisten en la importancia que han tenido las reglas informales en su operación cotidiana, fue por medio del marco legal como se crearon las condiciones necesarias para que se implantaran la informalidad y arbitrariedad políticas.

* Traducción del capítulo "The Instituto Federal Electoral (IFE): Building an impartial electoral authority", en Mónica Serrano (comp.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, Institut of Latin American Studies, University of London, 1998, cap. 7, pp. 139-155.

1 Véanse los capítulos 8 y 9 de Serrano, 1998.

Muchos analistas del sistema político mexicano han hecho notar el contraste entre la existencia de una cultura constitucional sólida, en la que las leyes son importantes, y la arbitrariedad en la aplicación de las mismas. Según algunos, ese contraste se debe a la discrepancia que hay entre el mundo de la política ideal y el mundo de la política real: la élite aprobó leyes que, por su elevado contenido idealista, no eran aplicables ala vida cotidiana.[2]

En opinión de otros, "la brecha que se abre entre la ley, que todos aceptan obedecer, y la realidad práctica, donde se negocia la desobediencia" es precisamente donde se arraiga la autoridad de un Estado débil.[3] En términos jurídicos, la idea de los poderes "metaconstitucionales" que ejerce el Presidente se ha utilizado para referirse al cuerpo de leyes informales que gobiernan la vida política mexicana (Carpizo, 1978: 190-191).

Sin embargo, en México las leyes formales sí funcionan. Éstas determinan los límites de la esfera de la actividad política formal y la definición de los actores que participan en ella. De hecho, los efectos deseados e indeseados de la ley fueron los que llevaron a que se consolidara un partido controlado por el Presidente y, más tarde, a la instauración del sistema de partido hegemónico. Paradójicamente, la ley creó las condiciones mismas para que se le aplicara en forma arbitraria en la vida electoral mexicana.

La consolidación del sistema de partido hegemónico, un pilar fundamental que sostuvo al régimen autoritario mexicano durante muchas décadas, fue resultado de una sucesión de leyes que terminaron creando las instituciones electorales, la más importante de las cuales fue la Comisión Federal Electoral, nacida en 1946 y que en 1990 se

2 Por ejemplo, François-Xavier Guerra explica el uso de prácticas políticas extralegales, en el siglo XIX, por la necesidad de construir un puente entre la sociedad liberal de la élite y el mundo comunitario y tradicional del pueblo (Guerra, 1985: 35 y ss.). Por su parte, Judith Hellman argumenta algo similar para explicar que no se aplicaran los artículos más progresistas de la Constitución de 1917, los cuales fueron diseñados para un país más avanzado que México, lo que llevó al choque con una desagradable realidad. La autora se refiere a una "legislación inviable e inaplicable" (Hellman, 1978: 21-23).

3 Esta reflexión de Fernando Escalante se refiere al siglo XIX, pero su razonamiento puede también extenderse al siglo XX (Escalante, 1992: 292).

transformó en el Instituto Federal Electoral (IFE).[4] Éste es el tema del presente capítulo.

Primero, examino el proceso de consolidación del sistema de partido hegemónico en México. Mi premisa es que durante los "años dorados", el régimen se volvió sumamente institucionalizado y la Comisión Federal Electoral fue el principal instrumento de control gubernamental sobre la vida electoral. En segundo lugar, analizo cómo sus instituciones se volvieron disfuncionales ante las presiones de la creciente competencia entre partidos. Además de esta disfuncionalidad, la naturaleza de las instituciones electorales llegó a ser un elemento importante en las negociaciones entre los partidos de oposición y el gobierno, que querían modificar las reglas de la competencia electoral. La composición y atribuciones del IFE fueron centrales en los esfuerzos para generar confianza entre la oposición y el gobierno. En tercer lugar, consideraré los aspectos organizacionales del IFE que lo posibilitaron para sentar las bases de una nueva vida electoral en México.

La institucionalización de un sistema de partido hegemónico

El sistema de partidos mexicano ha sido definido como el clásico sistema pragmático de partido hegemónico. De acuerdo con la muy citada definición de Sartori:

> El partido hegemónico no permite una competencia por el poder ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder (Sartori, 1976: 230).

El principal instrumento para lograr la hegemonía del partido en el poder era la existencia de elecciones no competitivas, como las defi-

4 Véase el capítulo 8 de Serrano, 1998.

nen Guy Hermet y Alain Rouquié (Hermet, Rouquié y Linz, 1982). Por tanto, la organización y supervisión de las elecciones formaban parte de los mecanismos de control en los que descansaba el autoritarismo del régimen. Sin embargo, en su extenso análisis del sistema de partido hegemónico mexicano, Sartori no explica cómo logró el régimen consolidar y operar los mecanismos de la competencia desigual.

De hecho, el surgimiento de un sistema de partido hegemónico en México fue resultado de una serie de soluciones *ad hoc* que se adoptaron entre finales de la década de 1920 y mediados de los años cuarenta, con el fin de resolver las luchas al interior de la élite revolucionaria.[5] Tras el asesinato del presidente electo Obregón, en 1928, Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), con el propósito de obligar a la élite revolucionaria a que resolviera sus desacuerdos internos por medio de una organización civil (Garrido, 1986). Las enmiendas de 1933 a la Constitución, que prohibieron la relección, centralizaron el control de la vida partidista en manos de la dirigencia del partido. La prohibición de la relección consecutiva de diputados y senadores rompió el vínculo que antes existía entre los políticos, los partidos y los electores regionales. A partir de ese momento se volvió casi imposible desarrollar una carrera política independiente y continua en las organizaciones de representación locales y nacionales, sin el consentimiento de la dirigencia central del PNR.[6]

El siguiente paso para consolidar el sistema de partidos moderno en México se dio cuando, tras el exilio forzado del "jefe máximo" Calles, en 1935, el verdadero liderazgo del partido en el gobierno, que para entonces había cambiado su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM), se concentró en la figura del presidente Cárdenas. El partido oficial se volvió entonces un elemento crucial para el surgimiento del presidencialismo mexicano. Fue entonces, con la incorporación formal al partido de diversas organizaciones de trabajadores y campesinos,

5 El conocido estudio de Garrido (1986) sobre el nacimiento y consolidación del partido de gobierno merece atención por lo que se refiere a su perspectiva sobre la evolución del sistema de partidos. Una sistematización de los resultados de Garrido se encuentran en Molinar, 1991.

6 Los efectos de las enmiendas de 1933 a la Constitución fueron bien documentados por Weldon, 1994, y Casar, 1996.

cuando el sistema de partido se acercó al modelo de sistema de partido único (Garrido, 1986: 385).

Pero no fue sino hasta 1946, tras la adopción de una ley electoral plena, cuando el sistema de partidos adquirió los principales rasgos de lo que llegó a conocerse como el modelo más desarrollado y perdurable de sistema de partido hegemónico. La ley electoral anterior, aprobada en 1918, había dado a los gobiernos locales autoridad para organizar elecciones y aplicaba pocas restricciones a la actividad partidista y al proceso de registro de candidaturas.[7] Era un acuerdo institucional que dejaba ver el dominio que tenían los partidos regionales sobre el sistema de partidos. En cambio, la legislación de 1946 fue claramente diseñada para crear un sistema de partido nacional que garantizara el dominio del partido en el gobierno, ya entonces llamado Partido Revolucionario Institucional (PRI). También aseguraba que la competencia electoral y el sistema de partidos quedaran bajo el control de la Presidencia (Molinar, 1991: 27-28).

Con base en esta ley, la preparación, desarrollo y supervisión del proceso electoral federal se turnaron a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (conocida más tarde como Comisión Federal Electoral), controlada por los representantes del Poder Ejecutivo y el partido gobernante. Así, la autoridad electoral quedó centralizada en la rama Ejecutiva y la actividad partidista empezó a ser regulada por la Secretaría de Gobernación, que registraba oficialmente a los partidos políticos que cumplían con una serie de estrictos requisitos. Por supuesto, la misma Secretaría tenía autoridad para cancelar dicho registro.

El sistema de partidos también se "nacionalizó", dado que, para registrarse, una organización tenía que ser un partido nacional y demostrar que tenía 30 000 miembros con un mínimo de mil en cada uno de cuando menos dos tercios de los estados de la federación mexicana. Los futuros candidatos estaban obligados a vincularse con un partido, pues sólo los partidos políticos podían registrar candidaturas (García Orozco, 1989: 242-253).

Esta ley de 1946 sentó las bases para el sistema de partido hegemónico que florecería en el país durante los siguientes cuarenta años.

7 El texto de la ley se encuentra en García Orozco, 1989: 225-237.

También contenía los elementos en torno a los cuales se definió el debate sobre las reglas de la contienda electoral. Primero, institucionalizó el control del Ejecutivo, al incrementar la penetración de los poderes "metaconstitucionales" de la Presidencia en otras esferas de la vida política, como la actividad electoral.[8] Asimismo, la ley de 1946 reconoció formalmente el derecho de los partidos de oposición a existir, pero al mismo tiempo creó las herramientas para controlar la naturaleza y tamaño de esa oposición. Así, al mismo tiempo que el régimen creaba la ilusión de pluralismo, se dotaba de los instrumentos necesarios para evitar que ese pluralismo acotado se convirtiera en una amenaza real a su monopolio de poder. Por último, los estrictos requisitos exigidos para formar un partido político, para participar en las elecciones y para proponer candidaturas elevó el costo de una eventual disidencia dentro del PRI, lo cual había sido la fuente principal de oposición electoral en el pasado.

Como se dijo antes, de acuerdo con la ley de 1946, la supervisión y desarrollo de las elecciones sería responsabilidad de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual estaba integrada por el secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, ambos como representantes del Ejecutivo; dos representantes del Legislativo, uno por cada Cámara; y dos representantes de los partidos políticos nacionales. El secretario de Gobernación presidía la Comisión. Dado el control que tenía sobre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el gobierno tenía virtualmente garantizados cinco de los seis votos de la Comisión (García Orozco, 1989: 243).

Una de las funciones de la Comisión era designar al personal de las comisiones electorales locales, que a su vez nombraba a los miembros de las comisiones electorales distritales, las cuales estaban a cargo de organizar y supervisar los comicios y, en particular, de computar los resultados a nivel distrital. La Comisión también nombraba a los miembros del Consejo del Padrón Electoral, que era responsable de elaborar las listas de electores y definir los límites de los distritos electorales. Por último, la Comisión desempeñaba un papel importante en la certifica-

8 En elecciones anteriores, el Poder Ejecutivo también había intervenido en el proceso electoral, pero esas intervenciones tenían un carácter *ad hoc* que era difícil legitimar.

ción de las elecciones, dado que recibía las quejas de los ciudadanos y partidos para investigar irregularidades en el proceso electoral. Estos rasgos pueden parecer similares a los que habitualmente se encuentran en cualquier órgano electoral; sin embargo, tratándose de un sistema de partido hegemónico, adquieren mucha importancia, pues garantizan el control del gobierno sobre la mayor parte de las zonas de incertidumbre del proceso electoral. Y éstos a la larga llegarían a ser temas fundamentales del debate relativo a la modificación de las reglas de la competencia electoral en México.

A fin de comprender mejor cómo estas características administrativas terminaron adquiriendo tal peso político, debe subrayarse que, como presidente de la Comisión, el secretario de Gobernación era quien estaba a cargo de la vida electoral en México. También tenía el poder para otorgar o cancelar el registro oficial de los partidos políticos. En los años electorales no había una diferenciación clara entre las estructuras administrativas de la Comisión y las de la Secretaría de Gobernación. El personal electoral a cargo de organizar los comicios estaba compuesto básicamente por empleados de Gobernación temporalmente relevados de sus funciones regulares, personal del Padrón Electoral y miembros de las comisiones electorales locales. En cuanto a sus lealtades administrativas y políticas, esos servidores públicos se debían ya fuera a la Secretaría de Gobernación o a los gobernadores estatales. En pocas palabras, la estructura del órgano electoral dependía totalmente del gobierno.

De 1946 a 1963, los cambios a la legislación electoral fueron ajustes *ad hoc* tendientes a mejorar la base institucional del sistema de partido hegemónico; este periodo ha sido considerado como uno en el cual los cambios hechos por el gobierno a la ley electoral seguían el método de prueba y error (Molinar, 1991: 37).

En 1949, la Procuraduría de Justicia sustituyó a la Suprema Corte como entidad responsable de investigar las quejas electorales y procesar a los responsables; esta medida acabó concentrando aún más la autoridad electoral en las manos del Poder Ejecutivo.

La reforma de 1951 cambió la composición de la Comisión Federal, al reducir a uno el número de representantes del Ejecutivo (el secretario de Gobernación) e incrementar a tres el de los partidos políticos. Este

cambio, por supuesto, no modificó el equilibrio de fuerzas dentro del organismo. El padrón nacional de electores quedó bajo el control absoluto de la Comisión, que asumió la responsabilidad total de designar a sus miembros y delimitar los distritos electorales. El nuevo método para computar los resultados electorales otorgó un mayor control administrativo a la Comisión en esta etapa del proceso electoral (García Orozco, 1989: 262-263). Todas estas pequeñas modificaciones administrativas incrementaron el carácter burocrático de la Comisión como un órgano del Ejecutivo.

La reforma de 1954 hizo aún más difícil la conformación de un partido político. Esta modificación por lo general se ha explicado como una determinación del gobierno de desalentar las rupturas pre-electorales dentro del partido gobernante, dado que en 1952 un candidato presidencial que se salió del PRI ganó más de 15% de los votos.

Más tarde, en 1963, otra reforma introdujo la fórmula de los "diputados de partido", según la cual los partidos minoritarios recibirían cinco escaños si obtenían 2.5% de la votación nacional y, a partir de eso, uno por cada 0.5% adicional, hasta sumar un máximo de 20 diputaciones. Esto era en respuesta al hecho de que los débiles partidos de oposición no podían asegurar su representación en un sistema de mayoría relativa; el régimen necesitaba que los partidos de oposición estuvieran representados en la legislatura, pero manteniendo controlada dicha representación.

Con ese mismo espíritu, la reforma de 1963 también incrementó a tres el número de partidos representados por la Comisión Federal Electoral, pero el PRI y el gobierno conservaron su mayoría en el órgano de toma de decisiones de la misma. Dando por hecho que los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo apoyarían la línea oficial, el gobierno podía contar con los seis votos en la Comisión.

En 1973 se incrementó a 25 el número de "diputaciones de partido" del que disponían los partidos de oposición y el tope para tener representación se redujo a 1.5%. El gobierno promovió un sistema de partidos limitado a sólo cuatro y en el que el PRI contaba con el apoyo de dos de los tres partidos de oposición. Este equilibrio de poderes se reflejó en la composición de la Comisión Federal Electoral, en la cual los votos ahora se otorgaban a todos los partidos. Con esta nueva configuración,

teóricamente el PRI tenía asegurados cuando menos cuatro votos contra tres de la oposición. Sin embargo, la configuración real favorecía al gobierno por un margen de seis votos contra uno. A fin de evitar que Acción Nacional, en ese entonces el único partido de oposición independiente, optara por usar estrategias antisistema, las enmiendas a la legislación electoral estipularon que los partidos nacionales tenían la obligación de participar en la Comisión.

La reforma electoral de 1977 fue más importante. Introdujo un sistema de representación mixta, duplicó el número de diputaciones y permitió el ingreso de nuevos partidos de oposición a la contienda electoral (Middlebrook, 1986: 124-131). La nueva ley también dio más peso a la Comisión Federal Electoral. Además de sus funciones previas, se le otorgó la responsabilidad de aprobar o cancelar el registro de los partidos, administrar sus finanzas públicas, aprobar las coaliciones electorales, registrar las candidaturas, determinar la fórmula electoral para la representación electoral y hacer el conteo de los votos proporcionales (García Orozco, 1989: 302-303). Estas nuevas facultades transformaron en esencia a la Comisión en una burocracia electoral y le dieron el aspecto de independencia formal con respecto a la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, el control real de las actividades electorales seguía en manos del gobierno.

La composición de la Comisión se modificó una vez más con la reforma de 1977. Además del secretario de Gobernación, quien seguía presidiendo la Comisión, y de los representantes de las dos cámaras del Congreso, incluía ahora a un representante de cada partido político nacional registrado y un notario público, quien fungía como secretario técnico. En relación con los votos, la nueva composición significaba que, en teoría, el gobierno tenía asegurados sólo cinco votos, contra seis para la oposición. Sin embargo, el gobierno podía contar todavía con el apoyo de tres partidos de oposición "satélite". En aquel momento, el sistema de doble boleta (una para los diputados plurinominales y otra para los diputados por representación proporcional) permitía que el PRI prestara votos a los "partidos satélite" para que éstos alcanzaran el mínimo requerido (1.5%) para tener representación en la Cámara de Diputados. No obstante, esos votos proporcionales no afectaron la

representación del PRI en el Congreso.[9] Este trato hacía sumamente improbable que los partidos satélite votaran en contra del gobierno en la Comisión.

La reforma que cerró este ciclo de la vida del sistema de partido hegemónico tuvo lugar a finales de 1986. Algunas de las innovaciones de dicha reforma fueron: el cambio en la fórmula electoral, que elevó el número de escaños proporcionales a 200 y permitió por primera vez que el partido mayoritario tuviera acceso a ellos; el otorgamiento de financiamiento público en función de los resultados que hubieran obtenido los partidos en elecciones anteriores; la creación de un tribunal para investigar las quejas de los partidos respecto de irregularidades electorales y la posibilidad para los partidos de oposición de participar en la supervisión del padrón electoral.

El aumento de la competencia electoral y la difícil situación económica que vivió el país durante los años ochenta empujaron a hacer más cambios a la fórmula electoral. El PRI necesitaba todos los votos que pudiera obtener. Se eliminó el sistema de boleta doble y se introdujo una cláusula de gobernabilidad para garantizar que el partido mayoritario tuviera el control del Congreso. Esto significaba que el PRI no tendría que seguir dependiendo de su alianza con los partidos "satélite" para controlar el proceso electoral.[10]

En este contexto, se requería otro cambio en la composición de la Comisión Federal Electoral. Además del secretario de Gobernación y los representantes de las dos cámaras del Congreso, la nueva fórmula aumentó el número de representantes de los partidos políticos de la siguiente manera: cada partido que obtuviera 3% de la votación tendría derecho a tener un representante en la Comisión; se le permitiría un segundo representante si ganaba entre 3% y 6% del voto nacional y, finalmente, un representante más por cada 3% a 6%, hasta un máximo de 16 representantes por partido (García Orozco, 1989: 335). En resumen, estos cambios significaban que el PRI estaría autorizado a tener 16

9 Por ejemplo, en las elecciones de 1985, el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), usualmente calificados como partidos satélite, fueron por mucho los más favorecidos por la diferencia entre el voto plurinominal y el proporcional (Lujambio, 1991: 27).

10 Véase Lujambio, capítulo 9 de Serrano, 1998.

representantes, ambos representantes de la Legislatura y el secretario de Gobernación (con un voto de calidad en caso de empate). En cambio, toda la oposición terminó con 13 representantes, incluidos los de los tres partidos "satélite". De esta forma, el gobierno mantuvo el control de las instituciones electorales, lo cual sería decisivo para el manejo de la crisis postelectoral de 1988.

Como hemos visto en esta sección, la legislación y las instituciones electorales han sido cruciales para la consolidación de un sistema de partidos que ha sido denominado "hegemónico". Durante cuarenta años, de 1946 a 1986, la Comisión Federal Electoral creció en tamaño y complejidad a fin de realizar las cada vez más numerosas funciones relacionadas con la organización y supervisión de las elecciones federales. Sin duda, con el paso del tiempo, fue haciéndose más hábil para manejar un proceso cada vez más complejo; sin embargo, siguió estando en las manos del Poder Ejecutivo. La mayoría de las áreas de incertidumbre del proceso electoral, desde la elaboración de las listas electorales hasta el conteo de votos, estaba en manos seguras, desde la perspectiva del gobierno. El papel del secretario de Gobernación como presidente de la Comisión garantizaba una línea de control directa desde arriba. También mostraba que no había una línea divisoria clara entre esa entidad aparentemente autónoma y la Secretaría de Gobernación. Más adelante, la falta de autonomía de la Comisión Federal Electoral sería una de las principales reformas que demandaran los partidos de oposición.

La toma de decisiones dentro de la Comisión Federal Electoral reproducía los principales rasgos del sistema de partidos: los representantes del PRI tenían asegurada una mayoría automática, mientras que los partidos de oposición eran la minoría permanente. Se consideraba importante que hubiera partidos de oposición como miembros de la Comisión, pero también era esencial limitar su influencia. Desde 1946, se introdujeron diversas fórmulas adaptadas a las condiciones cambiantes de competitividad del sistema de partidos, pero la presencia creciente de los partidos de oposición se compensó con el correspondiente incremento de votos garantizados para el gobierno. Esto fue posible porque el PRI aún retenía una mayoría arrolladora en el Congreso, con la cual podía aprobar los cambios a la ley electoral.

El desmontaje del sistema de partido hegemónico

De 1946 a 1986, el sistema de partido hegemónico vivió un proceso de consolidación. Después de 1986 y, en particular, en 1988, la naturaleza de la legislación y de las instituciones electorales fue el foco de las intensas negociaciones entre el gobierno y los partidos de oposición. Los cambios administrativos en apariencia banales que vivieron esas instituciones estaban, en realidad, cargados de peso político.

Como lo han señalado Mainwaring y Scully, los sistemas de partido hegemónico en transición combinan procesos de desinstitucionalización y reinstitucionalización: "En ciertos aspectos están bastante institucionalizados, pero lo van perdiendo a medida que la competencia electoral genera estados de cambio más intensos. En otros aspectos, sin embargo, no están tan institucionalizados, pero lo van adquiriendo a medida que los actores políticos empiezan a percibir que los partidos y las elecciones son legítimos" (Mainwaring y Scully, 1995: 21).

El 6 de julio de 1988, las instituciones y reglas que regían la vida electoral en México enfrentaron una crisis. La noche misma de la elección, "se cayó" el sistema de cómputo que debía garantizar la transmisión rápida de los resultados, como lo habían prometido las autoridades. Las críticas por parte de los partidos de oposición con respecto a las múltiples irregularidades que habían manchado los comicios detonaron un movimiento nacional de protestas. Aunque la falta de transparencia y confiabilidad del proceso electoral era bien conocida en la vida política mexicana, nunca antes esto se había sumado al incremento de la competencia electoral de tal suerte que se provocara una crisis política de alcance nacional. En 1988, en cambio, lo prolongado del procedimiento formal de validación de las elecciones legislativas y presidenciales (dos meses) contribuyó a amplificar las protestas populares y a exponer públicamente la ineficiencia y obsolescencia de las instituciones y procedimientos electorales.[11]

Durante algún tiempo, creció la ilusión de que habría una gran convergencia antisistema de todas las fuerzas de oposición. El régimen alguna vez todopoderoso estaba mostrando signos de vulnerabilidad.

11 Una crónica precisa de estos meses se encuentra en Presidencia de la República, 1988.

Cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la Presidencia, en diciembre de 1988, los analistas políticos estaban preocupados por su falta de legitimidad y se preguntaban lo que haría para poder gobernar. Esos problemas de legitimidad, aunados a la nueva configuración del poder entre los partidos políticos y las necesidades de gobernanza, condujeron a un intenso proceso de reforma electoral durante el sexenio de Salinas, en el cual se promulgaron tres reformas muy importantes, entre 1989 y 1994.[12]

La negociación de esas reformas electorales ejemplificó el dilema clásico de la cooperación entre adversarios. ¿Cómo hacer compatibles la cooperación y la maximización de ganancias entre actores? ¿Cómo pueden los partidos estar dispuestos a acordar procedimientos e instituciones que gobiernen una situación cuyo resultado es por definición incierto?[13] ¿Cómo puede generarse confianza entre partidos políticos que tienen sus propios intereses de poder? ¿Cómo pueden esos partidos ir más allá de sus intereses individuales?

Aunque no examinaré aquí las negociaciones y resultados de las tres reformas electorales realizadas durante el gobierno de Salinas,[14] es importante resumir lo que ha estado en juego en el proceso mexicano de reforma electoral en el curso de los últimos años.

En primer lugar, la fórmula electoral constituyó un elemento importante de las negociaciones entre los partidos políticos. En un inicio, los cambios a la fórmula electoral permitieron que los partidos de oposición obtuvieran cierto grado de representación política sin alterar las bases del carácter no competitivo del sistema político. Ésta fue la solución que permitió al gobierno mantener el tamaño óptimo de la oposición. Sin embargo, al aumentar el grado de competitividad en el sistema de partidos, la fórmula electoral empezó a operar de forma tal para garantizar la mayoría para el partido gobernante por medio de la sobrerrepresentación (la cláusula de gobernabilidad).[15]

12 Sobre las reformas electorales del gobierno de Salinas, véase Prud'homme, 1996b, y también los capítulos 8 y 9 de Serrano, 1998.

13 Estos dilemas han sido examinados por North, 1993: 28-30, y Przeworski, 1991: 11-50.

14 Swaan, Martorelli y Molinar presentan una síntesis de dichos resultados en el capítulo 8 de Serrano, 1998.

15 Véase el capítulo 8 de Serrano, 1998

En segundo lugar, otra dimensión importante de la legislación electoral era la concerniente a las condiciones de acceso a la competencia electoral. En un principio, la obligación de registrar a los partidos políticos nacionales era un recurso que permitía al gobierno contar solamente con aquellas fuerzas de oposición que le eran aceptables para el sistema. Sin embargo, a medida que aumentó la competitividad de este último, la multiplicación de las fuerzas de oposición se convirtió en un instrumento para dividir precisamente a la oposición. Las coaliciones y las candidaturas conjuntas en un principio permitieron que los partidos de oposición "satélite" apoyaran al candidato presidencial del PRI. Pero cuando este recurso empezó a favorecer a los partidos de oposición autónomos, los requisitos para hacer uso de ellas se volvieron más estrictos. Poco a poco se estableció un complejo juego entre las principales fuerzas políticas con respecto al control de las condiciones de acceso al sistema de partidos.

En tercer lugar, algunos de los nuevos temas en la agenda para la negociación de la reforma electoral fueron el financiamiento a los partidos, los topes a los gastos de campaña y el acceso a los medios de comunicación electrónicos. Todos estos temas están relacionados con la equidad en las condiciones de competencia y son importantes porque la línea divisoria entre la hacienda pública y los dineros del partido hegemónico siempre ha sido muy difusa. Al mismo tiempo, pocos partidos de oposición podrían sobrevivir sin el generoso sistema de financiamiento público que existe en México.[16]

En cuarto lugar, con respecto al proceso electoral en sí mismo, el terreno en pugna involucraba los elementos que garantizan la confiabilidad y transparencia de una elección, es decir, eliminar las posibilidades de manipulación del voto y de sus resultados. Esto incluía la elaboración de un censo electoral, la vigilancia de las casillas el día de la elección y el conteo de los votos y el anuncio de los resultados. Todos estos asuntos implican complejos aspectos técnicos que no abordaré aquí, pero baste decir que las demandas de los partidos de oposición se han dirigido constantemente a aumentar sus posibilidades de vigilar las distintas etapas del proceso electoral.

16 *Ibidem.*

Y finalmente, el último aspecto me lleva de regreso al tema de este capítulo. Crear una instancia responsable de organizar y supervisar el proceso electoral se volvió una constante en las negociaciones entre el gobierno y los partidos de oposición. La autonomía de la institución y la suspensión del dominio del PRI y el Ejecutivo sobre ella habían sido demandas de los partidos de oposición desde mucho tiempo atrás. Y, en efecto, la composición del órgano decisorio de la entidad se modificó tres veces a partir de 1990.

La reforma electoral de 1990 produjo cambios importantes en la constitución de la principal autoridad electoral mexicana. La Comisión Federal Electoral se transformó en el Instituto Federal Electoral (IFE) y este cambio fue esencial en dos niveles. Primero, el órgano decisorio de la entidad se modificó a fin de equilibrar el poder del Ejecutivo y los partidos políticos, incorporando más servidores públicos independientes. Segundo, se dio un paso importante hacia la profesionalización de la institución mediante su separación administrativa de la Secretaría de Gobernación.

Los órganos principales del nuevo IFE serían el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. El Consejo General fungió como el órgano rector del IFE; constaba de un miembro del Ejecutivo; el secretario de Gobernación, quien aún presidía el Consejo; cuatro representantes de la Legislatura; uno de la mayoría y uno de los partidos de la primera minoría en ambas cámaras; seis consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos. Los consejeros magistrados, nueva categoría que introdujo la reforma de 1990, serían elegidos por una mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, de una lista de cuando menos doce candidatos propuestos por el Ejecutivo. Los partidos políticos tendrían derecho a tener representantes con base en el porcentaje obtenido de la votación nacional: un representante para el partido que obtuviera entre 1.5% y 10%; un segundo representante por una cuota de votación de entre 10% y 20%, y un representante adicional al obtener entre 20% y 30% del voto, hasta un máximo de cuatro representantes.

En términos prácticos, el nuevo arreglo significaba que de un total de 21 votos posibles, el PRI tenía asegurados seis; los partidos de oposición independientes, cinco; los antiguos partidos "satélite", tres:

los consejeros magistrados, seis votos, y en caso de empate, el secretario de Gobernación tenía el voto de calidad (Lujambio, 1991: 44). Fue un cambio importante en el proceso de toma de decisiones del órgano electoral, dado que el PRI necesitaría cuando menos cuatro votos de los consejeros a fin de tener influencia en las decisiones electorales. Pero, pese al avance logrado para poner fin al control ejercido por el PRI y el Ejecutivo sobre las decisiones electorales, los partidos de oposición seguían objetando la presencia del secretario de Gobernación como presidente del Consejo General. Asimismo, el hecho de que el Ejecutivo fuera el que propusiera a los consejeros magistrados suscitaba dudas en cuanto a su plena autonomía.

La reforma de 1990 también marcó un avance importante hacia la profesionalización de los funcionarios electorales. Anteriormente, no había habido una separación clara entre la estructura administrativa de la Secretaría de Gobernación y la de la Comisión Federal Electoral. En efecto, los servidores públicos de la primera eran quienes ejecutaban las decisiones que tomaba la Comisión (Valdés y Larrosa, 1995: 24). La reforma de 1990 creó un servicio profesional electoral, lo que significaba que el IFE podría contar con sus propios recursos humanos, teóricamente inmunes a influencias externas. Sin embargo, la mayor parte de los directores de las áreas administrativas de la nueva institución habían estado ligados en el curso de su carrera con el PRI o con la Secretaría de Gobernación, y muchos de los nuevos miembros del servicio profesional pertenecían a la antigua estructura electoral. Por tanto, los partidos de oposición siguieron exigiendo que tal situación fuera modificada.

La nueva estructura administrativa del organismo electoral reflejaba la creciente complejidad de la tarea de organizar y supervisar las elecciones en México. Y la necesidad de crear una relación de confianza entre adversarios políticos hizo más compleja esa tarea. La estructura administrativa del IFE estaba en manos de un director general, propuesto por el secretario de Gobernación y que debía ser aprobado por dos terceras partes de los miembros del Consejo General. El director general tenía a su cargo seis departamentos especializados: registro federal de electores, financiamiento público y partidos políticos, organización electoral, servicio profesional electoral, capacitación electoral y

educación cívica, y administración. La Junta Ejecutiva del IFE estaba compuesta por los directores de cada uno de esos departamentos, el director general y el secretario general.

La reforma de 1993 dejó intacta la estructura del Instituto Federal Electoral. Sin embargo, se agregó un elemento muy importante a las funciones del organismo. Tradicionalmente, los miembros de las dos cámaras, por medio de la auto-certificación, eran quienes aprobaban la elección de cada miembro, con base en el principio de "soberanía parlamentaria". Pero la herencia de la Constitución de Cádiz de 1812 generaba numerosos problemas cuando las elecciones eran disputadas. En 1993, esa función se transfirió al Instituto Federal Electoral.

La reforma de 1994 introdujo nuevas modificaciones a los órganos decisorios del IFE y se dio otro paso hacia la autonomía total de la institución. La composición del Consejo General se modificó con el fin, en teoría, de dar mayoría a un grupo de seis "consejeros ciudadanos", los cuales eran propuestos por fracciones partidarias y debían ser aprobados por una mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados. Los otros miembros del Consejo General serían el Secretario de Gobernación, cuatro representantes de la Legislatura y representantes de los partidos políticos registrados. Sin embargo, los únicos miembros con derecho a votar en el Consejo General eran los consejeros ciudadanos y los representantes del Ejecutivo y el Legislativo (Instituto Federal Electoral, 1994: 71-72). Por tanto, aun cuando el secretario de Gobernación siguiera presidiendo el Consejo General, el PRI y el gobierno no podían ejercer mucha influencia en sus decisiones, dado que sólo contaban con tres votos garantizados, de un total de once. Debe hacerse notar que los partidos políticos perdieron su capacidad para influir directamente en las decisiones del Consejo. De esta forma, se avanzó un paso hacia lo que, en la jerga política mexicana, se denomina la "ciudadanización" del IFE.

El último paso en esa dirección se dio en julio de 1996. Ahora el Consejo General del IFE estaría formado por ocho consejeros electorales propuestos por las delegaciones de los partidos políticos y debía ser aprobado por dos terceras partes de la Cámara de Diputados. En otra elección, el presidente del IFE sería seleccionado por el mismo procedimiento. Los partidos políticos y la Legislatura estarían representados

con derecho a voto en el nuevo Consejo General. El presidente propondría a un secretario ejecutivo, quien desempeñaría las mismas funciones que eran responsabilidad del antiguo director general del IFE. El nuevo Consejo General entró en funciones el 31 de octubre de 1996. Así, la autonomía plena del IFE estaba al fin garantizada. Por vez primera en la historia de las instituciones electorales modernas de México, ni el Ejecutivo ni los partidos políticos ejercían una influencia directa sobre la labor de la institución electoral.

Pero la descripción de estos cambios institucionales no debe llevarnos a pensar que fueron producto de una evolución lineal en el incremento de la autonomía e imparcialidad de las instituciones electorales en México. Éstas fueron más bien resultado de la lucha política entre los partidos, cuyas negociaciones en torno a las reglas de la competencia electoral se mezclaban con las estrategias de los partidos para alcanzar sus propios intereses políticos. Todas estas negociaciones se vieron marcadas por el afán político y las necesidades de legitimación y gobernanza. A partir de 1998, hemos sido testigos de un proceso de desmontaje institucional y de reconstrucción de la vida electoral mexicana. Como en la mayoría de los procesos de construcción de instituciones, el tema fundamental fue y sigue siendo la consolidación de la confianza entre los actores participantes.

Retos de organización del IFE

Los problemas inherentes a la construcción de instituciones electorales no sólo se relacionan con la capacidad que tengan los partidos políticos para llegar a acuerdos con respecto a los organismos y procedimientos que habrán de gobernar la contienda electoral; también influyen las características organizacionales de las instituciones que están a cargo de las elecciones. Básicamente, dichas características están relacionadas con la capacidad de las instituciones para cumplir con su mandato, definir su área de jurisdicción e implementar sus decisiones.

Al igual que otras entidades administrativas, el IFE está sujeto a imperativos organizacionales que afectan su posibilidad de consolidarse a sí mismo como una instancia pública autónoma y una autoridad elec-

toral imparcial. Varios eventos que salieron a la luz en los pocos meses posteriores a la reforma electoral de 1996 ilustran lo difícil que puede resultar el construir esa capacidad.

En virtud de la falta de confianza entre los principales partidos políticos, el órgano rector del IFE, su Consejo General, fue diseñado de tal suerte que los partidos políticos sintieran confianza en todos los consejeros electorales. Esto explica el número relativamente elevado de consejeros electorales, que suman ocho, junto con el presidente del Consejo, quien es designado de manear independiente. Cada partido políticos proponía un cierto número de consejeros, los cuales por ley debían ser aprobados por dos terceras partes de la Cámara de Diputados. De hecho, esta fórmula implicaba que los candidatos de cada partido debían ser aprobados por el resto de los partidos políticos; tres de los actuales consejeros fueron propuestos por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), dos por el Partido Revolucionarios Institucional (PRI), dos por Acción Nacional (PAN) y uno por el Partido del Trabajo (PT). Esta fórmula dio lugar a una prolongada negociación para el nombramiento de los consejeros, que duró más de un mes. Aunque es importante subrayar que el hecho de ser propuestos por los partidos políticos no significaba que los consejeros electorales fueran representantes de los partidos políticos en el Consejo General del IFE, los designados eran reconocidos como figuras políticas independientes.

Sin embargo, el número mismo de consejeros hace difícil alcanzar decisiones rápidas y ello produce situaciones complejas. En los primeros meses de operación del nuevo Consejo, había debates constantes entre los consejeros en torno a si era preferible alcanzar votos por consenso sobre decisiones débiles o votos por mayoría sobre decisiones fuertes. En ambos casos, podían presentarse argumentos sólidos en cuanto a la consolidación de la autoridad del IFE autónomo.[17] No obstante, las características del proceso decisorio en sí mismo hacen que la institución sea propensa a presentar estancamiento, rigideces y respuestas lentas.

17 Entrevistas a los consejeros electorales A, B y C, el 8 de mayo de 1997. Con el fin de hacer uso irrestricto de las entrevistas, prometí a los interpelados que respetaría su anonimato. Por esto, me referiré a ellos como consejeros A, B y C.

Esta debilidad potencial se agudiza por el hecho de que existen áreas de competencia entre el presidente del Consejo General y el Consejo General mismo. De acuerdo con la ley, el primero preside las reuniones del Consejo y tiene derecho a votar. También está autorizado a presentar iniciativas al Consejo, pero no tiene poder para imponerlas. En ese sentido, es sólo un consejero más entre otros y debe construir mayorías dentro del Consejo para conseguir que sus propuestas sean aceptadas. Sin embargo, dispone de muy pocos medios para lograrlo, lo que puede llevar a un "gobierno dividido", con poderes muy débiles conferidos a la cabeza del "gobierno".[18]

Este patrón de relaciones fue evidente desde la primera sesión del Consejo General del IFE, con el nombramiento del secretario ejecutivo del organismo, quien es el funcionario más alto del Instituto. El candidato que presentó el presidente del Consejo General era un antiguo funcionario del IFE, a quien se identificaba con la administración anterior. Un número considerable de consejeros electorales se oponían a ese nombramiento, con el argumento de que dicho funcionario carecería de neutralidad. Dado que, por ley, el nombramiento debía ser hecho ese mismo día, los consejeros finalmente lo aprobaron condicionalmente, como voto de confianza al presidente del IFE.

No obstante, ese episodio suscitó una lucha por el nombramiento de los seis directores ejecutivos del IFE. Las discusiones en torno a los designados duró un mes y, al final, el presidente del Instituto logró que se aprobara a dos de sus candidatos, mientras que los otros cuatro fueron propuestos por los consejeros electorales. Pero la lucha por el nombramiento de funcionarios en puestos de mando era reflejo de una batalla más importante que se libraba en torno a las lealtades administrativas.[19]

En su diseño organizacional, el IFE tiene una estructura en dos niveles que combina un servicio profesional de carrera y un grupo de responsables de la toma de decisiones, nombrados de manera pública. En el nivel central, la única persona que pertenece a ambas estructu-

18 La metáfora del "gobierno dividido" me fue sugerida por uno de los consejeros electorales. Entrevista al consejero electoral C, 2 de mayo de 1997.

19 Entrevista al consejero C, 2 de mayo de 1997.

ras es el presidente del Consejo General del IFE. Además de presidir el órgano decisorio, también es la autoridad ejecutiva del IFE, dado que encabeza la Junta Ejecutiva General del Instituto, la cual, formada por seis directores ejecutivos y el secretario ejecutivo, es responsable de los programas, políticas y procedimientos de la institución. En sentido estricto, es la capa superior de una estructura burocrática ordinaria y jerárquica, con las lealtades verticales que suelen acompañar a este tipo de estructuras.

Además de la competencia natural entre la Junta Ejecutiva General y el Consejo General por el diseño de las políticas, la ley complica aún más la situación al crear una serie de comisiones por medio de las cuales el Consejo General supervisa por separado el trabajo de cada estructura administrativa de la institución. De esta forma, dos redes de rendición de cuentas y lealtades atraviesan toda la estructura organizacional del IFE: una vertical, que responde a la estructura burocrática usual, y una horizontal, que corresponde a la necesidad de la estructura "cívica" del Instituto de ejercer un control permanente.[20] Esto crea una situación de competencia *de facto* entre el presidente del Consejo General y el propio Consejo, o alguno de sus miembros, que se evidencia en la vida de la institución.

Al destacar esa situación no quiero sugerir que exista un punto muerto permanente entre la estructura administrativa y la ciudadana del IFE o entre el presidente y el Consejo General. Más bien, llamo la atención al hecho de que el diseño organizacional del IFE complica la cooperación dentro de él y, por tanto, debilita los poderes generales de la organización. Como lo subrayó un consejero electoral, la legislación electoral actual, que es resultado de una negociación apurada y compleja entre los principales partidos políticos, está plagada de lagunas e incongruencias.[21] La forma en que está organizada la estructura dual de la institución es en parte una consecuencia de ello.

Durante la breve historia del IFE ha habido quejas de que en algunas regiones la lealtad de los miembros de las delegaciones locales respondía más a intereses políticos específicos que a la autoridad central del

20 Entrevista a los consejeros electorales B y C, 2 de mayo de 1997.

21 Entrevista al consejero electoral B, 2 de mayo de 1997.

IFE. De hecho, algunos funcionarios del IFE provenían de las antiguas estructuras locales que, antes de 1990, fueron incorporadas de manera *ad hoc* al aparato electoral nacional. Había dudas con respecto a sus lealtades administrativas, dado que, hasta fecha reciente, muchos de ellos eran remunerados por las autoridades locales, situación que estrechaba los vínculos entre los funcionarios electorales y las autoridades políticas locales.

El problema centro-periferia puede resolverse mediante la profesionalización del personal del IFE y la creación de un sistema de incentivos. Sin embargo, también se relaciona con el tema del financiamiento del IFE. La historia organizacional del aparato electoral administrativo de México muestra una autoridad centralizada (la Secretaría de Gobernación), que en las épocas de elecciones coordinaba una diversidad de empleados e instituciones, de una forma que hacía pensar en una burocracia feudal. Los fondos para financiar el proceso electoral provenían de distintas fuentes públicas. En algunos estados, la organización material de las elecciones federales dependía en gran medida de las autoridades locales.

El IFE moderno heredó parte de esa estructura financiera. En muchos estados, las instalaciones materiales del IFE y los gastos corrientes eran provistos por los gobiernos locales. A manera de ejemplo, durante el primer trimestre de 1997, dichos gobiernos proporcionaron un promedio de 10% de los recursos financieros de las juntas ejecutivas locales. En el Distrito Federal y en el estado de Morelos, los fondos locales representaron hasta 35% del presupuesto de las juntas ejecutivas locales.[22]

Desde 1990, se han dado pasos para regularizar esa situación. Ahora, se firman acuerdos formales de financiamiento entre los gobiernos locales y el IFE. En fecha reciente se creó una cuenta única para depositar todos esos fondos bajo el control de la autoridad central del IFE. Sin embargo, aunque el problema de quién paga a los empleados locales del IFE parece estar resuelto, ahora el Instituto debe asegurar que los gobiernos locales sigan teniendo interés en apoyar financieramente a las autoridades electorales federales, sobre todo durante las campañas electorales.

22 Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Administración, documento interno.

A fin de consolidar su autonomía, el IFE no sólo habrá de enfrentar retos internos, sino que también debe establecer un nuevo tipo de relación con su entorno, a saber, otras entidades públicas, el sistema electoral judicial y los partidos políticos. La confrontación abierta entre entidades públicas en torno a las áreas respectivas de jurisdicción no es inusual en las democracias consolidadas. Sin embargo, resultaba extraña en un sistema político como el mexicano, en el que todos los poderes estaban concentrados en manos de la Presidencia. La creación reciente de organismos independientes dentro del aparato estatal, como el Banco de México reformado, las comisiones nacional y locales de Derechos Humanos y el IFE, ha modificado tal situación. Poco a poco, los conflictos interinstitucionales han empezado a formar parte de la vida política mexicana, aunque aún sorprenda a algunos observadores políticos.

En los primeros meses de existencia del nuevo IFE, una disputa sobre competencias con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) captó la atención de la opinión pública. Se trataba del financiamiento externo de los observadores electorales en México. Alianza Cívica, una coalición mexicana de organizaciones no gubernamentales (ONG), dedicada casi exclusivamente a la vigilancia electoral, había obtenido un financiamiento de $236 mil euros (alrededor de $300 mil dólares) de la Unión Europea (UE) para supervisar la campaña electoral de la elección a gobernador por el Distrito Federal. Sin embargo, según afirmó Alianza Cívica, la Secretaría de Relaciones Exteriores había presionado a la UE para que no le entregara el apoyo.[23]

Por su parte, con el argumento de que la supervisión electoral era su competencia, el Consejo General del IFE pidió a la SRE que facilitara el acceso de los grupos de monitoreo a todas las fuentes de financiamiento.[24] En respuesta, el secretario justificó su negativa aduciendo que el proyecto no era de carácter electoral, sino un asunto relacionado con las relaciones bilaterales de México con un grupo de países extranjeros. Más precisamente, la respuesta expresaba que "las relaciones entre México y la Unión Europea se rigen por un Acuerdo General firmado en 1991, el cual no contempla la cooperación en el campo de la política.

23 *Reforma*, 7 de marzo de 1997, p. 2A.
24 *Reforma*, 22 de marzo de 1997, p. 1A.

Más aún, un principio básico de la cooperación es la consulta previa".[25] Finalmente, el asunto se resolvió por medio de las negociaciones entre el IFE y la SRE, y el compromiso de la Secretaría de Gobernación de permitir la entrega de los fondos para el monitoreo electoral.

Este episodio fue casi banal, pero recibió mucha atención en los medios de comunicación. Se trató, en realidad, del primer intento por parte del IFE de hacer valer su autonomía frente a otra entidad pública. Al final, la solución del problema permitió que tanto el IFE como la SRE mantuvieran sus propias competencias y que se respetaran los principios que ambos defendían.

La tensión interinstitucional tuvo un matiz político que fue interpretado como un intento de limitar las facultades del IFE. También coincidió con la revocación de dos decisiones del Consejo General por el Tribunal Electoral. Una de las modificaciones hechas a la legislación electoral en 1996 contempló la creación de un Tribunal Electoral integrado al Poder Judicial del gobierno. Entre las funciones del Tribunal, una de ellas consiste en revisar, cuando así se solicita, las decisiones del IFE, dos de las cuales fueron impugnadas por el PRI con el argumento de que el Consejo General se estaba excediendo en sus facultades legales e invadiendo la esfera del Poder Legislativo. La primera decisión consistía en la creación de una comisión del Consejo que recibiría y examinaría las quejas relativas a presiones indebidas que fueran ejercidas sobre los electores. La segunda era una exhortación a todos los niveles de gobierno para que se suspendiera la publicidad de los programas sociales treinta días antes de la elección.[26] Con un fallo dividido de cuatro contra tres, el Tribunal Electoral determinó que el Consejo General se había en efecto excedido en sus facultades.[27]

De nuevo, este episodio fue muy politizado e interpretado como un intento por debilitar la autoridad de los consejeros, cuando en realidad no era sino una expresión del funcionamiento normal de una institución electoral. En aquel momento, 27 de un total de 85 decisiones que el Consejo General tomó desde su creación habían sido impugnadas por

25 *Reforma*, 25 de marzo de 1997, p. 1A.
26 *Reforma*, 26 de marzo de 1997, p. 4A.
27 *Reforma*, 23 de abril de 1997, p. 6A.

partidos políticos, algunas ONG y ciudadanos independientes, de acuerdo con el derecho que les confería la ley, pero sólo seis fueron revocadas por el Tribunal Electoral.[28] De hecho, tanto el roce con la Secretaría de Relaciones Exteriores que generó el financiamiento otorgado por la UE a Alianza Cívica, como los fallos del Tribunal Electoral revelan lo peculiar que era la situación del IFE como una entidad autónoma inserta en un aparato estatal en el que no existe tradición alguna de organismos independientes. De ahí que las tensiones normales con respecto a la consolidación de la jurisdicción de esta entidad autónoma tiendan a sobre-politizarse.

Por último, en el mes que precedió a las elecciones, otro fallo del Consejo Electoral fue impugnado por los partidos políticos. En esta disputa, el Consejo resolvió multar al PRI y a otros partidos con una suma considerable por supuestas irregularidades en sus informes financieros del año anterior. En esta ocasión, el Tribunal Electoral ratificó la decisión del Consejo.

Estos incidentes dejaron ver la delicada relación entre el IFE y los partidos políticos. En el pasado, estos últimos solían tener voz y voto en el órgano decisorio de la autoridad electoral. Por ello, la reforma electoral de 1996 fue celebrada no sólo porque ponía fin al control que ejercía la Secretaría de Gobernación sobre la autoridad electoral, sino también por haber desterrado la influencia que los partidos tenían sobre ese mismo proceso. De acuerdo con la nueva ley, éstos tendrían representantes en el Consejo, pero sin derecho a votar. Este aspecto de la reforma electoral fue considerado un triunfo del control ciudadano sobre la vida electoral.

Sin embargo, no significó que los partidos hubieran perdido su capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones del Consejo General. Primero, como lo señaló uno de los consejeros, los partidos siguen teniendo la posibilidad de definir parte de la agenda del Consejo General, obligando a los consejeros a que respondan a sus intervenciones.[29] En segundo lugar, los partidos pueden sacar provecho de la estructura peculiar del Consejo General y tratar de capitalizar las di-

28 *Reforma*, 28 de abril de 1997, p. 10A.

29 Entrevista al consejero electoral B, 2 de mayo de 1997.

ferencias presentes entre los consejeros. Tercero, como se demostró en los primeros meses de existencia del IFE reformado, los partidos pueden politizar (y lo hacen) las decisiones que toma el Consejo General. Si antes de la reforma de 1996 se consideraba, en general, que el tema de la autonomía del IFE estaba básicamente relacionado con el vínculo de la institución con el PRI y el gobierno, ahora se trata de su relación con todos los partidos políticos.

En resumen, como una entidad estatal autónoma, el IFE reformado debe enfrentar los retos que vive la mayoría de las instituciones de ese tipo creadas en fecha reciente. Sin embargo, debido a la fuerte tradición de poder unitario en México, las fricciones inter-institucionales normales entre las entidades estatales tienden a adquirir un nivel más alto de politización. Más aún, el diseño organizacional del IFE, resultado de una ardua negociación entre los partidos políticos, por momentos propicia la competencia en el interior de la institución, lo que hace complejo que se adopten decisiones difíciles y debilita la capacidad del IFE para afirmar su autonomía.

Sin embargo, el nuevo IFE pasó con éxito su primera prueba, al haber recibido muy pocas críticas en relación con la forma en que manejó las elecciones legislativas del 6 de julio de 1997. Salvo por el distrito de Ocosingo (Chiapas) –en donde se destruyeron algunas urnas, lo que llevó a que se anulara la elección–, hubo muy pocos problemas que reportar el día de los comicios y los partidos políticos sólo presentaron algunas quejas ante el Tribunal Electoral. De acuerdo con el presidente del Tribunal, los partidos presentaron 187 quejas, de las cuales sólo cinco se reconocieron como totalmente válidas. Por otra parte, la proporción de quejas que cumplieron con los procedimientos establecidos por la ley electoral se elevó considerablemente en relación con las elecciones anteriores.[30] Esto revela una capacidad mucho mayor para procesar los problemas electorales por medio de instituciones establecidas, y esta situación crea un clima favorable para la consolidación del IFE como una institución autónoma.

30 El PRD presentó 78 quejas; el PRI, 66, y el PAN, 27. Sólo 17% de ellas no sé justificó de acuerdo con los procedimientos legales apropiados. Como resultado de ese proceso, se anuló alrededor de 1% de los resultados obtenidos en las 104,584 casillas electorales. *Reforma*, 6 de agosto de 1997, 2A.

Referencias bibliográficas

Carpizo, Jorge. 1978. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo xxi.

Casar, María Amparo. 1996. "The sources of presidential authority in post-revolutionary Mexico", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Escalante, Frenando. 1992. *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México.

García Orozco, Antonio. 1989. *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, México, Secretaría de Gobernación.

Garrido, Luis Javier. 1986. *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, Siglo xxi.

Guerra, François-Xavier. 1985. *Le Mexique de l'ancien régime à la révolution*, París, Publications de la Sorbonne-L'Harmattan (Travaux & mémoires de l'Institut des Hautes Études de l'Amérique latine, 36), 2 t.

Hellman, Judith A. 1978. *Mexico in Crisis*, Nueva York, Holmes and Meier Publishers, Inc.

Hermet, Guy, A Rouquié y J. Linz. 1982. *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica.

Instituto Federal Electoral, 1994. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral.

Lujambio, Alonso. 1991. "Toward and ambiguous democracy: Electoral laws and democratization process in Mexico", mimeo.

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds.). 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

Middlebrook, Kevin. 1986. "Political liberalization in an authoritarian regime: the case of Mexico", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, pp. 123-147.

Molinar Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.

Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial. 1988. *Las elecciones de 1988*, México, Fondo de Cultura Económica.

Prud'homme, Jean-François. 1996b. "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno* 3 (2): 93-128.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, vol. I, Cambridge, Cambridge University Press.

Serrano, Mónica (ed.). 1998. *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, Institute of Latin American Studies.

Valdés, Leonardo y Manuel Larrosa (coords.). 1995. *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Weldon, Jeffrey A. 1994. "Congress, political machines and the Maximato: The no-reelection reforms in 1933", ponencia presentada en el congreso internacional de la Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, 10-12 de marzo.

PARTIDOS POLÍTICOS
Y SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

6. LA ARTICULACIÓN DE INTERESES Y EL FEDERALISMO EN MÉXICO*

Las relaciones entre partidos políticos, sociedad civil y federalismo en México deben ser entendidas en el contexto de la reciente democratización y el cambio de régimen en el país. En julio de 2000, Vicente Fox, candidato del opositor Partido Acción Nacional (PAN), ganó la elección presidencial, después de más de setenta años de gobiernos del dominante Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esa victoria supuso un punto de inflexión en el largo proceso de transición a la democracia. El sistema político se ha vuelto mucho más plural, pero aún enfrenta el desafío de adaptar sus instituciones y prácticas a los estándares democráticos. Desde luego, esa adecuación incluye el funcionamiento del sistema federal. El argumento central de este capítulo es que los arreglos constitucionales en el ámbito federal ofrecen una estructura de oportunidades políticas en el proceso de transición a la democracia. Asimismo, el aumento del pluralismo y de la competencia en el sistema político como un todo generó fuertes incentivos para la reactivación de prácticas federalistas. Desde luego, tanto los partidos políticos como las organizaciones de la sociedad civil desempeñaron, y lo siguen haciendo, un papel fundamental en ese proceso, aunque, en el balance, los primeros han tenido funciones más decisivas que las segundas.[1]

México ha sido durante mucho tiempo una federación. En su primera Constitución como nación independiente adoptó un sistema federal basado en las Cortes de Cádiz (1812) y en la carta magna estadounidense. A excepción de un breve interregno (1836-1857), las constituciones subsecuentes –la liberal de 1857 y la posrevolucionaria de 1917– confirmaron la adopción del principio federal.

* Inédito.

1 Para mayores detalles sobre el federalismo mexicano véanse Gutiérrez González (2005), González Oropeza (2006) y Graizbord (2009).

A pesar de tan venerable tradición constitucional, la práctica actual del federalismo es una novedad en México. Su funcionamiento debe ser medido frente a los patrones históricos de un poder y una autoridad centralizadores. Durante buena parte del siglo XIX, el país vivió en la agitación política y numerosas guerras civiles impidieron el establecimiento de un Estado fuerte. Cuando esto último fue posible, bajo la dictadura de Porfirio Díaz (1877-1911) se logró la consolidación a costa de la democracia y de la autonomía de los gobiernos locales y regionales. La historia se repitió después de la Revolución mexicana (1910-1917). Tras varias décadas de construir nuevas instituciones públicas y de erigir una autoridad centralizada, las disposiciones federalistas de la Constitución se volvieron más mito que realidad.

Un rasgo del régimen autoritario (o del pluralismo limitado), que se desarrolló después de la Revolución mexicana, se definió a partir de lo que se conoce como poderes metaconstitucionales del Presidente de la República. En tanto líder virtual del partido dominante (PRI), el mandatario en turno ejercía no sólo el control político sobre las otras ramas de gobierno (legislativa y judicial), sino sobre otros ámbitos de gobierno (estatal y municipal).

Ello quería decir que, a pesar de las disposiciones democráticas y federalistas de la Ley Suprema, la forma de gobierno se caracterizaba por una fusión del poder bajo los auspicios del Ejecutivo y la creación *de facto* de un Estado unitario jacobino. Como ejemplo del alcance de la fuerza del Presidente, desde 1917 hasta el fin de los gobiernos del PRI en 2000, 61 gobernadores fueron removidos del cargo por el Ejecutivo federal; el argumento era "la desaparición de todos los poderes constitucionales" en el estado en turno, según lo dispuesto en el artículo 76 de la Carta Magna. Cuando algún conflicto importante surgía entre el gobierno federal y los estados, la uniformidad del paisaje político permitía al Presidente usar sus facultades, tanto legales como informales, para deshacerse de gobernadores problemáticos. Puede entenderse mejor el alcance del control político del Ejecutivo federal sobre los gobiernos estatales si consideramos que la primera vez que se reconoció la victoria de un candidato de oposición a la gubernatura de un estado fue en 1989 (en Baja California, con el PAN).

Esta breve introducción ayuda a establecer los dos ángulos que se van a explorar en este capítulo. Primero, el análisis de la mediación federal en el proceso de articulación y agregación de intereses no puede disociarse de la transición a la democracia ni de su consolidación en México. De igual manera, no puede vincularse automáticamente la activación de mecanismos federalistas con alguna forma específica de régimen, ya sea autoritaria o democrática. Muy pronto en la transición a la democracia en México, las demandas por mayor autonomía para los estados se convirtieron en un argumento a favor de la democracia; sin embargo, hoy en día se usan a menudo para preservar los enclaves autoritarios.

Política y sociedad

México tiene un sistema presidencial bicameral.[2] El Presidente es electo por mayoría simple para un periodo de seis años. La Cámara de Diputados se compone de 500 miembros: 200 electos mediante representación proporcional y 300 por mayoría relativa. Los diputados duran en su cargo tres años. El Senado consta de 128 integrantes que representan a los 31 estados y al Distrito Federal; su mandato es por seis años. Cada entidad federativa está representada por dos senadores elegidos por mayoría relativa y un senador por el principio de primera minoría. Además, otros 32 senadores son electos mediante representación proporcional a lo largo de todo el país. Esta forma de integrar el Senado fue resultado de negociaciones que buscaban incrementar la presencia de la oposición en la cámara alta durante la transición a la democracia en la década de los noventa.

La fórmula electoral mixta combina la representación territorial (300 distritos) y la representación proporcional. El cálculo de esta última se obtiene a partir del cociente natural y del resto mayor; en ese sentido, se acerca mucho a una fórmula pura de representación proporcional. Ningún partido político puede tener en la Cámara de Diputados una fracción de curules que exceda en más de 8% a la votación

2 Para un panorama del sistema político mexicano Casar (2010a).

(en términos porcentuales) que obtuvo en la última elección legislativa. Con excepción de los comicios legislativos intermedios, las elecciones federales para Presidente y senadores son concurrentes, es decir, suceden al mismo tiempo. Debe mencionarse que la Constitución prohíbe la reelección del primer mandatario así como la reelección consecutiva de diputados y senadores.

Cada estado de la República es dirigido por un gobernador electo por sufragio directo para un periodo de seis años.[3] Los congresos estatales son unicamerales. La fórmula electoral que corresponde es la misma que para el ámbito federal. La restricción constitucional sobre la reelección aplica también para los gobernadores, mientras que los diputados estatales no pueden presentarse a un segundo mandato inmediato.

El federalismo mexicano incluye también a los municipios, de los cuales había 2 441. En ellos, cada tres años se elige a un presidente municipal y a un grupo de regidores según la misma fórmula mixta. En el estado sureño de Oaxaca, 418 municipios indígenas nombran a sus líderes mediante sistemas tradicionales (usos y costumbres).

Las disposiciones para la participación política de los ciudadanos en el ámbito federal no incluyen mecanismos de democracia directa (Prud'homme, 1997). Estos últimos aparecen en algunas constituciones estatales, pero su aplicación ha sido muy infrecuente.[4]

En el orden federal, la formación de gabinetes se hace según los principios clásicos de los regímenes presidenciales. El primer mandatario designa a los secretarios de Estado. Por tradición, estos últimos son miembros del partido del Presidente, aunque en algunas ocasiones pueden no tener afiliación alguna. Desde 1997, como resultado de la apertura del sistema de partidos y de un pluralismo mayor en la repre-

3 En el Distrito Federal (donde se encuentra parte de la Ciudad de México), que tiene un estatus especial, el gobernador se llama jefe de gobierno.

4 El gobierno del Distrito Federal organizó consultas telefónicas entre los ciudadanos durante el mandato de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006). La participación fue mínima y los resultados no afectaron en modo alguno el proceso legislativo local. Al momento de escribir este trabajo, el Congreso de la Unión discute una iniciativa para reformar algunos aspectos de la legislación electoral. El proyecto que presentó el Ejecutivo federal incluye el referéndum y la iniciativa ciudadana.

sentación legislativa, los presidentes se han enfrentado a un escenario de "gobierno dividido", esto es, no contar con mayoría absoluta en al menos una de las dos cámaras en el Congreso. Ello ha generado un debate sobre la efectividad de la colaboración entre poderes en un gobierno democrático. Para enfrentar dicha situación el Ejecutivo federal ha recurrido a negociaciones *ad hoc* con el fin de obtener la mayoría de votos necesaria para aprobar algunas de sus iniciativas. Es preciso anotar que la tasa de cooperación legislativa para todos los proyectos de ley es bastante elevada, lo que resulta notable dados los altos niveles de disciplina partidista en el Congreso. No obstante, la dificultad para mantener esa colaboración cuando se trata de grandes reformas da la impresión de que la democracia conduce a la parálisis legislativa (Casar, 2010b). Esa sensación se ha agudizado por el hecho de que las reformas constitucionales indispensables para modificar muchas políticas económicas y sociales requieren una mayoría calificada de dos tercios en el Congreso y la aprobación de al menos 16 legislaturas estatales.

Si bien en el ámbito federal es frecuente la formación de coaliciones electorales, en especial para la elección presidencial, aquéllas no se traducen en automático en coaliciones legislativas. La fórmula de gobierno de coalición nunca se ha usado en el ámbito federal. En los estados, las coaliciones electorales son más frecuentes que en el plano federal y sí se han formado coaliciones de gobierno, aunque en número reducido. En general, los gobiernos de coalición fueron resultado de una estrategia de democratización adoptada por los partidos de oposición para quitar al PRI del gobierno.[5]

El federalismo mexicano, como se ha mencionado más arriba, tiene una historia única. En principio, es un modelo que especifica una serie de funciones para el gobierno federal y establece restricciones a los estados, con algunos poderes residuales reservados a estos últimos. Sin embargo, en muchas áreas el poder es compartido, lo que acerca a México al modelo de federalismo dualista. Hasta hace poco tiempo, las prácticas políticas fomentaban una gran centralización del poder en

5 Para una extensa bibliografía sobre el papel de las elecciones locales en las estrategias de democratización de la oposición en México véase Cornelius, Einsenstadt y Hindley (1999), así como Modoux (2006).

manos del gobierno federal, sobre todo, de la Presidencia de la República. La democratización de la política en años recientes ha conducido a la revitalización del federalismo; no obstante, ello no ha traído aparejada una discusión seria sobre la redistribución de los poderes entre los distintos ámbitos de gobierno, la profesionalización de los servidores públicos locales (Merino, 2010) o la reorganización de la capacidad recaudatoria de las entidades federativas.[6] La creciente influencia de los gobernadores, producto de la democratización, ha resultado en una mayor capacidad para asegurar las transferencias de ingresos del gobierno federal, provenientes de fuentes como la renta petrolera, sin necesidad de mejorar sus propias bases gravables (Hernández, 2003). La creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), en 2001, contribuyó a formalizar las negociaciones entre los estados y la federación, así como a iniciar la discusión sobre la repartición de atribuciones y de ingresos. Ésos fueron los objetivos de la primera Convención Nacional Fiscal celebrada en la primavera de 2004 y que, al final de sus trabajos, produjo escasos resultados, debido a que las fuerzas políticas estaban más preocupadas por preparar la elección presidencial de 2006 que por legislar nuevos arreglos federales (Merino, 2010). Tal como lo subraya acertadamente Tonatiuh Guillén, la implementación de políticas intergubernamentales en México aún está pendiente (Guillén, 2010).

El funcionamiento real del federalismo mexicano ha repercutido de forma muy clara en la organización de la sociedad civil. La centralización de la política en las décadas siguientes a la Revolución (1917-1946) también se vio reflejada en la organización de la vida de las asociaciones. La creación de un partido revolucionario de masas en 1938 (el Partido de la Revolución Mexicana, PRM) hizo posible la inclusión corporativista en una sola entidad política de la organización de campesinos más importante (la Confederación Nacional Campesina, CNC) y de una gran federación de sindicatos (la Confederación de los Trabajadores de México, CTM), que durante algunos años estuvo cerca de

6 A manera de ejemplo, el gobierno federal aún genera cerca de 90% de los ingresos fiscales totales. Buena parte del gasto estatal y municipal se cubre con transferencias de recursos del gobierno federal (Cabrero, 2008).

formar un sistema de partido único. En 1941, el modelo referido permitió también la integración de grupos de clase media (organizaciones de profesionistas, deportivas, y de pequeños y medianos empresarios) en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y, en consecuencia, en el partido oficial. Todas esas agrupaciones tenían derecho a cuotas de representación en los congresos federal y estatales. El gobierno alentó asimismo el establecimiento de asociaciones de empresarios nacionales que nunca fueron incorporados al partido oficial, pero que sirvieron como interlocutores entre el Estado y las organizaciones populares a la hora de decidir políticas públicas. En resumen, se estableció un sistema corporativista de negociaciones durante la hegemonía del PRI, el cual canalizó las demandas de los grupos organizados hacia arriba de la cadena de mando encabezada por el Presidente de la República (Reyna, 1974).

Ello no quiere decir que las asociaciones locales no existieran; no obstante, tendían a repetir las formas de organización predominantes en la palestra nacional. El control casi absoluto que ejercía el mismo partido en todas las áreas de la representación política facilitó la reproducción de un modelo corporativista nacional en las esferas estatal y local. La gran mayoría de las relaciones políticas, tanto horizontales como verticales, fue incluida en la abrumadora y compleja organización que era el PRI.

Así, no resulta sorprendente que el proceso de democratización se diera primero de la periferia hacia el centro (Cornelius, Einsenstadt y Hindley, 1999). La lenta erosión del sistema corporativista de representación contribuyó a que la oposición alcanzara sus primeras victorias electorales importantes en los estados. La insatisfacción de algunos organismos empresariales locales que se habían distanciado del gobierno federal tras la nacionalización bancaria de 1982, al igual que su subsecuente radicalización, impulsaron la insurrección electoral que algunos estados del norte experimentaron durante la década de 1980 (Loaeza, 2010: 17-52; Lujambio, 2001).

El sistema de control corporativista del PRI fue desmantelado poco a poco hacia finales del siglo XX, bajo la presión combinada del cambio de modelo económico y de la democratización del sistema político. Sin embargo, las grandes agrupaciones sindicales de alcance nacional que

sobrevivieron, como la de los maestros y la de los trabajadores petroleros, siguen ejerciendo una fuerte influencia en la política nacional y local. Dicho ascendiente puede apreciarse en su capacidad para vetar decisiones de política que no les favorecen. Desde luego, una amplia gama de organizaciones locales también usa su influjo para pesar sobre sus respectivas autoridades. Con todo, la vida política sigue marcada por la centralización y la uniformidad. En el peor de los casos, las grandes instituciones políticas nacionales siempre pueden canalizar conflictos locales y darles una dimensión nacional; el mejor ejemplo de ello es el levantamiento neozapatista en Chiapas en 1994.[7]

Estructuras económicas y sociales

México es un país culturalmente diverso, marcado por la desigualdad social. Después de la Revolución, la reconciliación nacional se apoyó en la ideología del "nacionalismo revolucionario", según la cual la unidad de la nación mexicana descansaba en un intenso proceso de mestizaje y en la política social distributiva del gobierno. Dicha noción de comunidad nacional encajaba muy bien con el tipo de organización política republicana y centralista descrita más arriba. Sin embargo, la persistencia de profundas inequidades sociales, el debilitamiento del modelo económico que había asegurado un crecimiento sostenido durante los primeros cuarenta años tras el final de la Segunda Guerra Mundial, así como la apertura del sistema político en la década de 1980, produjeron un cambio en la definición de nación (Aguilar, 2010). Tras su aparente uniformidad, la nación mexicana emergía como una sociedad compleja y multicultural en la que se hablaban más de 52 lenguas indígenas. El fin del consenso posrevolucionario coincidió con la aparición de la ideología neoindigenista, que alcanzó su punto más alto tras el levantamiento zapatista de 1994 y que hacía énfasis en la importancia de los derechos comunitarios. Al mismo tiempo, se desarrollaba una visión

7 Para una visión opuesta véase Estrada y Viqueira (2010), quienes reconstruyen la dinámica local del conflicto. Una lectura del texto muestra la distancia entre esas dinámicas y la manera en la que el conflicto asumió una dimensión nacional.

liberal clásica del país, la cual reafirmaba también la diversidad cultural pero a partir de los derechos individuales.

El impacto en el federalismo de la desaparición de la concepción establecida de la nación mexicana puede verse de dos maneras. Por un lado, se emprendieron reformas para reconocer los usos y costumbres como procesos políticos en los municipios indígenas; es el caso de más de 440 municipios en el estado de Oaxaca.[8] Por otro lado, el reconocimiento de la diversidad nacional ha contribuido en gran medida al resurgimiento del federalismo descrito líneas más arriba.

A diferencia de la situación imperante en países como Canadá o España, entre otros, en México no hay nacionalismo étnico. El fin de la vieja concepción sobre la nación mexicana, así como el reconocimiento de la diversidad cultural del país, no han amenazado la unidad nacional sobre la base de identidades étnicas diversas. En las entidades federativas no hay minoría étnica alguna lo suficientemente grande como para usar la estructura del federalismo para presionar y obtener así mayor autonomía cultural o política vis a vis el Estado central.

La desigualdad social es significativa. Un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) publicado en 2009 encontró que 9% de la población vivía en pobreza extrema y otro 32% en condiciones de pobreza (CEPAL, 2009). Esas disparidades se reflejan en la distribución territorial de la riqueza. Por ejemplo, en 2006, el PIB por persona en el estado más pobre, Chiapas, representaba menos de un sexto (4 219 dólares) del mismo indicador para la entidad más rica, el Distrito Federal.

En términos generales, hay una división norte-sur, en la que los estados del norte se benefician enormemente del mercado norteamericano, cada vez más integrado e impulsado en buena medida por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994; por su parte, el perfil económico de los territorios del sur es similar al de los países centroamericanos. En 1980 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el objetivo de evitar tributaciones empalmadas entre los distintos órdenes de gobierno; la idea era centralizar las funciones fiscales para asignar mejor los recursos. Así, la redistri-

8 Para un estudio detallado de esas reformas véase Recondo (2007).

bución territorial del gasto público se realiza mediante transferencias de fondos federales a los estados. Para estos últimos, en 2004, 84.3% de sus recursos provenía de la Tesorería de la federación, 7% de ingresos específicos a su ámbito de gobierno y 4% de actividades no recurrentes (Cejudo, 2007: 25). Las transferencias que tienen una función distributiva se hacen efectivas principalmente por medio de políticas sociales federales –como el combate a la pobreza (programa Oportunidades)–, mediante el traspaso de recursos bajo la administración de programas descentralizados y por vía de acuerdos entre las esferas de gobierno para proyectos específicos.

Debe anotarse que, si bien hay plena conciencia de la necesidad de reducir las desigualdades regionales, el debate aún no se ha ligado públicamente a la operación del federalismo. Esa característica se relaciona tal vez con el hecho de que la cultura política federal todavía está en proceso de consolidación (Kincaid y Cole, 2011: 53-75. Los expertos concuerdan en que los actores políticos y el público en general no han asimilado la revitalización que el federalismo mexicano ha experimentado. Pareciera como si el modelo siguiera en el proceso de tomar forma. En lugar de considerar la operación del sistema como un todo, hay una tendencia a ver solamente las acciones individuales de ciertas categorías de figuras políticas (por ejemplo, los gobernadores) (Guillén, 2010: 193).

El sistema de partidos

El régimen autoritario mexicano permitió a las fuerzas de oposición tener un cierto nivel de participación política, así como la celebración de comicios periódicos para formar al gobierno federal e integrar las dos cámaras del Congreso. El mismo mecanismo operaba en estados y municipios. Con todo, el PRI ganaba una elección tras otra por amplios márgenes. La ley electoral y sus disposiciones para el reconocimiento de los partidos políticos constituían el punto fuerte de un arreglo que Giovanni Sartori llamó el "sistema de partido hegemónico" (Sartori, 1976: 230). A ello debe sumarse el control de los recursos públicos y, cuando era necesario, la posibilidad de manipular las reglas de la competencia electoral. En suma, el PRI dominó la representación política

hasta 1988, lo que permitió a su jefe virtual (el Presidente de la República), controlar el proceso político en todos los órdenes de gobierno. Así, por ejemplo, el porcentaje de voto por los candidatos presidenciales del PRI nunca cayó por debajo de 69% entre 1946 y 1982 (Molinar, 1991: 159). En aquel tiempo había partidos de oposición reconocidos –algunos autónomos, otros subordinados al partido dominante–, pero que en ningún caso amenazaban la hegemonía del PRI. Además, las fuerzas opositoras tenían acceso casi únicamente a la representación proporcional, lo que no fomentaba el desarrollo de bastiones regionales.

La situación cambió a principios de la década de 1980. Hay varios factores que explican esa transformación: el debilitamiento del modelo de crecimiento económico de posguerra, la modificación de la estratificación social, la consolidación de nuevos valores, así como las reacciones a acciones arbitrarias del Estado. Todo ello dio lugar a una transición política que se intensificó entre 1985 y 2000. Si bien es cierto que la movilización de la sociedad civil desempeñó un papel importante en la metamorfosis del país, resulta muy llamativo que tanto las elecciones como las negociaciones entre los partidos sobre las reglas de la competencia política tuvieran tal trascendencia a la hora de modificar el sistema político. Sin duda, el sistema de partidos se ha vuelto plural y competitivo, tal como puede apreciarse en el cuadro 1.[9]

Cuadro 1
Elección de diputados de mayoría relativa, 1988-2009 (porcentaje de los votos)

	1988	*1991*	*1994*	*1997*	*2000*	*2003*	*2006*	*2009*
PAN	17.17	16.17	24.97	25.85	38.23	30.72	33.38	30.72
PRI	48.84	58.87	48.58	37.99	36.92	36.78	28.2	37.12
PRD	27.8	7.92	16.11	24.97	18.68	17.61	28.98	12.2
Otros	6.19	17.04	10.34	11.19	6.17	14.89	9.44	19.96

Fuente: IFE, 2009.

9 Explicar a detalle la transición mexicana tomaría mucho tiempo. Para una amplia visión general Loaeza y Prud'homme (2010).

En la actualidad, tres grandes partidos son los que dominan el sistema: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El PAN ha estado en el poder desde 2000, año en el que su victorioso candidato presidencial, Vicente Fox, terminó con 71 años de dominio priista. Las tres fuerzas políticas han recibido cerca de 90% de todos los votos emitidos desde 1994. Hay también institutos políticos más pequeños que conviven con los tres ya referidos: el Partido del Trabajo (PT), Convergencia (CN), el Partido Nueva Alianza (Panal), y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Hasta la reciente reforma electoral de 2008, todos ellos buscaban formar coaliciones con los partidos grandes para obtener el porcentaje de votos necesario (2% de la votación nacional) para conservar su registro y representación en el Congreso. No obstante, un cierto número de pequeñas fuerzas políticas no fue capaz de obtener los sufragios suficientes para mantenerse como partidos políticos oficiales.

A partir de los indicadores que desarrollaron Scott Mainwaring y Timothy Scully para medir el grado de institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina, el de México resulta altamente institucionalizado: hay poca volatilidad en la expresión de las preferencias del voto, los partidos están bien arraigados en la sociedad, sus programas son estables y cuentan con una sólida organización (Mainwaring y Scully, 1995: 6-16). Sin embargo, a menudo aparecen en último lugar entre un conjunto de instituciones a la hora de medir la confianza que tienen los ciudadanos en ellos. Más aún, todos tienen graves problemas de institucionalización interna (Prud'homme, 2010a: 142).

Por lo que toca a la extensión de su representación territorial, vale la pena mencionar que, desde 1946, la legislación electoral mexicana ha exigido que los partidos federales cuenten con una base nacional para poder reconocerlos como tal. Asimismo, deben tener un número suficiente de miembros en dos terceras partes de los distritos electorales o de los estados para obtener su registro como partidos políticos oficiales. Cuando adquieren esa calidad, los partidos políticos son, según la ley, "partidos nacionales". Algunos estados de la República permiten la existencia de "partidos locales" que pueden competir en los comicios municipales y estatales (Peschard, 2010: 81-84). Sin embargo, los gran-

des partidos federales dominan todos los ámbitos de la política mexicana.

La diversidad territorial se expresa más en los resultados electorales. Hasta antes de la elección de 2006, era como si hubiera dos sistemas bipartidistas en los que el PRI funcionaba como pivote. En los estados prósperos del norte, la competencia era entre el PRI y el PAN, mientras que, en el sur, la distribución de las preferencias electorales favorecía al eje PRI-PRD (Klessner, 2005: 109). Dos factores explican dicho fenómeno: primero, la división entre estados ricos y pobres; segundo, el desigual desarrollo regional de las estructuras del PAN y del PRD. Los resultados de los comicios de 2006 hacen necesario modificar la afirmación anterior, ya que el PRI quedó en un distante tercer lugar en un número importante de estados y distritos, perdiendo de esa manera su función de eje en la contienda electoral (Prud'homme, 2010: 59).

La transición a la democracia se ha visto acompañada de un cambio en la manera en que se expresan las divisiones políticas. Éstas reflejaban, hasta hace poco tiempo, el apoyo o rechazo hacia el PRI y hacia el gobierno, mientras que ahora adoptan la forma más clásica de oposición izquierda-derecha, con el PRD representando a la izquierda y el PAN a la derecha (Moreno, 2009: 118). Sin embargo, resulta difícil establecer el nivel de polarización en el sistema de partidos. En 2006, el candidato perdedor (del PRD) de la elección presidencial se negó a reconocer la victoria de Felipe Calderón (del PAN) y alentó el uso de estrategias "antisistema". Cuatro años después, los mismos dos partidos formaron alianzas electorales en un intento por sacar al PRI del gobierno de varios estados, una suerte de regreso a los primeros años de la transición democrática. Tal como se mencionó líneas arriba, el problema de la cooperación entre los partidos surge cuando se discuten reformas legislativas de gran calado vinculadas a la modernización del Estado y a la estructura económica.

Sociedad civil

En el periodo posterior a la Revolución mexicana, el Estado ejerció un papel preponderante en la organización de la movilización social.

Como se mencionó con anterioridad, hacia finales de la década de 1930 y durante la década siguiente, la vida de las asociaciones estaba canalizada y centralizada en grandes organizaciones nacionales que fueron incorporadas a su vez como sectores al interior del partido hegemónico. Junto a los grupos de agricultores y a las federaciones de sindicatos más importantes, estaba la CNOP, que aglutinaba a todas las corporaciones que corresponden a lo que hoy se conoce como sociedad civil: agrupaciones de dueños de pequeños negocios, habitantes de barrios desfavorecidos, atletas, mujeres, defensores de la cultura y profesionistas. Las relaciones que todas ellas establecieron con el Estado estaban basadas en el patrimonialismo y el clientelismo.[10] La excepción eran algunos grupos conservadores y católicos que se mantuvieron en los márgenes del sistema.

Es paradójico que el éxito de los gobiernos de posguerra condujera al surgimiento de una sociedad civil que acabaría por exigir un cambio de régimen. El desarrollo económico, el crecimiento de las clases medias y los cambiantes valores sociales fueron factores que contribuyeron a ello.

La movilización estudiantil en contra del régimen autoritario en tiempos de las Olimpiadas de 1968, al igual que el activismo social de la Iglesia católica tras el Concilio Vaticano II, coadyuvaron a la proliferación de organizaciones independientes de izquierda. Poco después, a mediados de los años setenta y principios de los ochenta, las primeras dificultades económicas del régimen (devaluación) y la inoportuna nacionalización bancaria alimentaron la movilización de amplios sectores de la clase media y de grupos de dueños de medianas empresas en contra de las acciones arbitrarias del gobierno. Por último, la reacción pública al terremoto que asoló la Ciudad de México en 1985 demostró que la sociedad podía reemplazar al Estado en momentos de crisis.

La década de 1980 y la primera mitad de los años noventa fueron años de intensa movilización que afectó a todas las clases sociales. Junto a las agrupaciones tradicionales del PRI, surgió una serie de organizaciones independientes de trabajadores, agricultores, consumidores y habitantes de barrios urbanos pobres que precisaban de servicios públicos. Sus

10 Esta sección se basa parcialmente en Olvera (2003).

demandas se unieron pronto a las de los grupos que ya luchaban por la democratización y, entre todos, provocaron el auge de colectivos de la sociedad civil dedicados a defender asuntos de naturaleza ética o posmaterialista –por ejemplo, derechos humanos, derechos de las mujeres, de las minorías y protección del medio ambiente. Todo ese activismo convergió con las batallas políticas de los partidos de oposición, tanto de izquierda como de derecha, y alcanzó su momento cumbre con el movimiento de protesta masiva en contra del fraude electoral tras la elección presidencial de 1988. El ciclo de grandes movimientos sociales llegó a su clímax e inició su declive con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZNL) en 1994, cuyo foco estaba en Chiapas y que llamó la atención sobre la situación apremiante en la que vivían las comunidades indígenas. Aunque es cierto que la transición a la democracia ha sido obra de los partidos políticos y de sus negociaciones para cambiar paulatinamente las reglas electorales, los reformadores en los partidos habrían encontrado imposible alcanzar sus objetivos sin la intensa movilización social que se extendió por todo el país entre 1982 y 1997.

Como sucede a menudo cuando hay una transición a la democracia, una vez que se resuelven los problemas ligados al funcionamiento del nuevo régimen democrático, las acciones de la sociedad civil se hacen menos visibles. De movimiento social se pasa a organización de la sociedad civil que, la más de las ocasiones, opera dentro del sistema político. Muchos líderes de esos movimientos sociales participan ahora en la política profesional dentro de algún partido.

Según lo ha anotado Fernanda Somuano (2010), el número de organizaciones registradas formalmente como grupos de la sociedad civil se ha incrementado desde la década de los ochenta. En 2008 había 10620 agrupaciones de ese tipo (que cumplían además con todas las disposiciones establecidas en una ley aprobada a principios de los noventa), cinco veces más que en 1994. Su naturaleza refleja la diversidad y complejidad de la sociedad mexicana; las que declararon tener más integrantes fueron, en ese orden, las asociaciones religiosas, sindicales, deportivas, educativas y profesionales (Somuano (2010: 201).

Todas esas organizaciones son muy diferentes en su naturaleza, tamaño e influencia. Algunas agrupaciones corporativistas de gran tama-

ño existen todavía y crecen con fuerza. Tal es el caso del sindicato de los trabajadores de la educación y el de los petroleros, que cuentan con influencia suficiente para vetar iniciativas de ley relacionadas a su sector. Otros grupos, como la Confederación Nacional Campesina (CNC) o la Confederación de Trabajadores de México (CTM), han visto mermada significativamente su influencia con el cambio de régimen y con las reformas económicas de corte neoliberal de finales del siglo XX.

El sector empresarial también cuenta con gran ascendiente en la nueva democracia, Algunos de sus integrantes se han mostrado particularmente activos en apoyar proyectos de ley favorables a sus intenciones (el rescate bancario posterior a la crisis financiera de 1995) o, a la inversa, en echar abajo iniciativas contrarias a sus intereses (varias reformas fiscales y cambios a la normatividad en telecomunicaciones). A ese tipo de actores (sindicales y del sector privado) se les conoce cada vez más como los poderes fácticos de la nueva democracia mexicana.

Junto a esas grandes organizaciones, visibles por su poder de veto, se encuentra un cúmulo de grupos de interés que ejercen su influjo en la opinión pública y en la toma de decisiones del gobierno. Sin embargo, el proceso de articulación y agregación de intereses no ha sido estudiado de manera extensa en el nuevo México democrático. El cabildeo se ha vuelto práctica común en el Congreso de la Unión, pero hay poca información sistemática sobre cómo opera. No obstante, tal como lo ha expresado Somuano, los grupos de la sociedad civil enfrentan un desafío mayor si desean acrecentar su influencia. Entre otras cosas, deben aprender a identificar mejor las oportunidades disponibles para participar en el diseño e implementación de políticas públicas, así como a profesionalizar sus actividades (Somuano, 2010: 223-224).

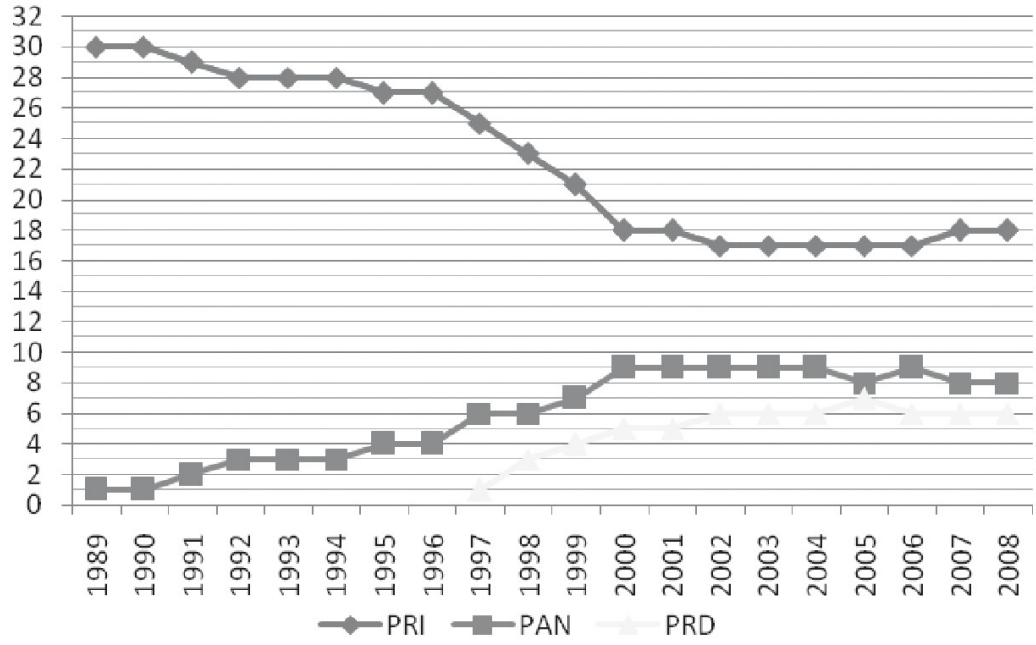
Dinámicas territoriales y competencia partidista

En principio, hay un alto grado de simetría en los patrones de la competencia partidista en la palestra federal, regional y local debido a que, entre otros factores, siempre son los mismos partidos nacionales los que participan en los comicios. Sin embargo, la cobertura territorial de cada partido varía considerablemente. Tal como se muestra en la

gráfica 1, las fuerzas políticas que no son el PRI comenzaron a ganar elecciones en los estados apenas hace poco tiempo. De hecho, el antiguo partido hegemónico controla en el presente más de la mitad de las gubernaturas estatales. Lo que es más, hay todavía diez entidades en las que nunca ha habido alternancia en el Poder Ejecutivo, a pesar de vivir en un escenario de "gobierno dividido" (Cejudo, 2007:40). Ello explica en parte por qué hablamos de la existencia de dos sistemas bipartidistas en los que el PRI actúa como pivote, ya sea con el PAN o con el PRD.

Es frecuente que esos dos partidos no dispongan de una sólida organización en algunos estados. El longevo dominio territorial del PRI ayudó a crear enclaves autoritarios en los que el nivel de pluralismo es considerablemente menor al que se registra en el ámbito federal y en los que el poder del gobernador encuentra pocos contrapesos, ya sea en la clase política o en la opinión pública (Cornelius, 1999). Por citar un ejemplo, todavía disponen de una amplia capacidad para influir en el resultado de las elecciones.

Gráfica 1
Gobiernos estatales y partidos políticos, 1989-2008



Fuente: Merino (2010: 512).

En general, los temas que dominan los comicios estatales y municipales difieren de los que acaparan la atención en la elección federal. Sin embargo, el carácter nacional del sistema de partidos, aunado al hecho de que casi siempre hay alguna votación importante en el horizonte, tiende a conferir una dimensión nacional a contiendas regionales y locales. Ello fue cierto para el periodo de transición en el que las elecciones locales que se avizoraban competidas servían como laboratorio para probar la capacidad de apertura del sistema; también lo es ahora cada vez que una elección regional cercana en el tiempo vuelve extremadamente difícil la cooperación entre los grandes partidos en la esfera federal (Prud'homme, 1999: 357-358). En pocas palabras, mientras que las motivaciones de los votantes y la dinámica de la competencia política asumen formas específicas en los estados o municipios, la manera en la que los órganos Ejecutivos del partido las interpretan es, sin duda alguna, nacional. En consecuencia, es poco común que los grandes partidos pierdan elecciones federales en sus bastiones regionales, a menos, claro, que haya conflictos internos en la élite partidista local.[11] La habilidad de los dirigentes nacionales de las fuerzas políticas para darle dirección y sentido a los conflictos entre el ámbito federal y local sigue siendo grande. Además, el tejido del nacionalismo republicano (o jacobino) en México es bastante ajustado, por lo que las reivindicaciones regionales por más autonomía o motivadas por cuestiones de identidad son prácticamente inexistentes. En definitiva, los partidos "nacionales" desempeñan el papel de fuerza centrípeta en la política mexicana.

Esa aparente simetría en la lógica territorial puede generar resultados sorprendentes, tal como lo demostró un suceso reciente. Las alianzas electorales entre partidos grandes y pequeños eran frecuentes en las contiendas federales, especialmente antes de la reforma electoral de 2007-2008. Dichas asociaciones nunca se convirtieron en gobiernos de coalición. Las alianzas electorales son más comunes en los estados. Hay

11 Así, por ejemplo, el candidato presidencial del PRI en 2006 tuvo una actuación muy pobre en las entidades dominadas por su propio partido, en buena medida por sus conflictos con los gobernadores de esos estados. De manera similar, la disputa entre el ex abanderado presidencial del PRD y varios líderes de su partido explican el mal desempeño del instituto político en los comicios de 2009 en algunas de sus plazas regionales más importantes.

al menos dos casos en los que el vínculo condujo a la formación de coaliciones de gobierno PAN-PRD: Nayarit en 1999 y Chiapas en 2000 y 2006. La lógica detrás de la conformación de esas coaliciones era expulsar al PRI del gobierno estatal.

En 2010, con diez elecciones para gobernador en puerta, el PAN y el PRD anunciaron que establecerían varias coaliciones bajo el principio de que era necesario provocar una primera alternancia en estados en los que el PRI había gobernado ininterrumpidamente. El fundamento explícito de esa decisión era sacar al PRI del poder y democratizar la vida política de la entidad en cuestión, lo cual tenía mucho sentido si se veían las cosas desde una perspectiva local. Sin embargo, al considerar que en la política nacional el PRD se negaba a reconocer la legitimidad de la victoria del candidato panista Felipe Calderón en la elección de 2006, y dado que ese mismo partido había adoptado posiciones ideológicas diametralmente opuestas a las del gobierno a la hora de discutir reformas legislativas importantes, se volvió difícil entender la coherencia de las decisiones que tomaron los líderes nacionales de ambas fuerzas políticas. La lógica subyacente a las alianzas establecidas respondía, de hecho, a un cálculo estratégico con miras a la elección presidencial de 2012: por el momento, el PRI está mejor posicionado que sus rivales y los gobernadores ejercen todavía una fuerte influencia en los procesos electorales; la posibilidad de arrebatarle al PRI el control de algunos de sus bastiones podría alterar las condiciones de juego para los comicios de 2012. La estrategia funcionó muy bien en las votaciones ya mencionadas de 2010, en las que las coaliciones que incluían al PAN y al PRD ganaron la gubernatura en tres estados importantes (Oaxaca, Puebla y Sinaloa), lo que dio paso a una primera alternancia en el Poder Ejecutivo respectivo en más de 80 años. Es probable que esas mismas fuerzas políticas repitan la experiencia para próximas elecciones estatales. Los episodios referidos ilustran cómo las relaciones de poder entre los partidos políticos en la esfera nacional siguen afectando los vínculos entre la arena estatal y la federal en lo que toca a la competencia partidista.

La dimensión territorial de los partidos políticos

De acuerdo con la ley electoral mexicana, los partidos políticos deben contar, al momento de solicitar su registro oficial, con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados en por lo menos doscientos distritos electorales. En consecuencia son, por definición, "partidos nacionales". La normatividad también dispone que deben establecer ciertas estructuras colegiadas, tales como un "Comité Ejecutivo Nacional" (CEN) y un "Consejo Nacional". Esos preceptos se traducen en que todos exhiben esqueletos orgánicos muy similares, aun cuando sus estatutos sean diferentes. Por lo tanto, los grandes andamiajes nacionales se reproducen en el ámbito estatal, municipal y distrital. Todos esos cuerpos locales se integran en una sola organización nacional. En principio, el CEN de un partido tiene un fuerte influjo en la toma de decisiones de las instancias territoriales inferiores, al punto de revertir resoluciones contrarias al interés general de la organización.

La ley establece generosas condiciones para los partidos políticos consolidados. Éstos han gozado de un elevado financiamiento público desde la reforma electoral de 1997; para el proceso electoral de 2006 el monto de los recursos asignados fue de cerca de 400 millones de dólares (Casar, 2010b: 209). La reforma electoral de 2008 les otorgó condiciones de acceso preferenciales a las grandes redes de telecomunicaciones. En general, los partidos nacionales disponen de los medios necesarios para mantener una organización sólida. Además del dinero que reciben del gobierno federal, se apoyan en el financiamiento público de varios gobiernos estatales; el monto de esta última partida varía según las leyes electorales de cada entidad. La normativa federal permite que los partidos recauden hasta 49% de su financiamiento de fuentes privadas; no obstante, de hecho, 90% de sus ingresos declarados proviene de fondos públicos.

Varios estudios sobre las organizaciones políticas han mostrado la distancia entre los estándares que rigen la vida de esas agrupaciones y las prácticas que de hecho prevalecen. La historia y las características de cada partido determinan esas variaciones. A pesar de la existencia de fuertes mecanismos legales de protección y de condiciones genero-

sas, los partidos enfrentan serios desafíos de institucionalización; las prácticas informales reemplazan a menudo a los procesos formales.[12]

Acción Nacional, el partido que llegó al poder en 2000 tras 61 años en la oposición, tiene ante sí el reto de asumir su papel como partido gobernante. Para hacerlo debe adaptar primero su estructura de partido de notables a las demandas de la realidad, caracterizada esta última por un número creciente de grupos con poder local y regional. Debe también sentar las bases de apoyo para el Presidente de la República. La solución adoptada empíricamente para lidiar con esa situación ha sido la de hacer del candidato del Presidente en turno el jefe de partido, con lo cual puede controlar desde el CEN los trabajos internos de las instancias estatales y municipales, incluyendo la nominación de candidatos.

Durante los años que pasó en la oposición, el PAN promovió la reactivación del federalismo, tanto por razones ideológicas como pragmáticas. En su plataforma política, el centralismo era visto como uno de los pilares del régimen autoritario. La verdadera democracia debía establecerse en el ámbito estatal y municipal. Desde una perspectiva más pragmática, a partir de principios de la década de 1980, su estrategia para la transición democrática y el acceso al gobierno federal se basó en la conquista gradual del poder en los estados. En ese sentido, Acción Nacional fue un fuerte promotor del federalismo en México. Sin embargo, cuando se volvió el partido gobernante en 2000, adoptó una posición más centralista en una serie de temas como la seguridad, la rendición de cuentas y la política fiscal.

El PRI es un partido huérfano de la Presidencia de la República; el mandatario ejercía tradicionalmente un fuerte control sobre la vida interna del instituto político. Tras la derrota en la elección de 2000, el partido ha experimentado una gran dificultad para encontrar un mecanismo alterno de arbitraje para su accionar interior; ello ha generado conflictos con la cúpula nacional. Su estructura corporativista, en tanto partido de masas, se ha regionalizado, reflejando la realidad del ejercicio del poder. La fuerza política aún gobierna en la mayoría de los esta-

12 Un examen detallado de los problemas de institucionalización en cada uno de los grandes partidos políticos de México ocuparía mucho espacio. Para más información véase Prud'homme (2010b)

dos. El balance de poder interno depende de los mandatarios estatales en turno; éstos disponen de cuantiosos presupuestos y tienen acceso a recursos federales. Son ellos los que tienen el verdadero poder para designar a los candidatos del partido para los comicios municipales, estatales y federales. La dirigencia nacional debe negociar constantemente con estos nuevos hombres fuertes de la política.

En los 71 años que estuvo en el poder, el PRI fue un símbolo del jacobinismo por lo que hace a la política territorial. Después de todo, su consolidación como fuerza política estuvo ligada de manera muy cercana a la centralización del poder político y al proceso de construcción de instituciones nacionales en el México posrevolucionario. En la década de 1980 promovió la desconcentración de varias funciones gubernamentales en beneficio de las administraciones locales, lo que, sin embargo, no se correspondió con una descentralización del poder político.

Resulta paradójico que cuando el PRI perdió la Presidencia en 2000, pero mantuvo el control en la mayoría de los estados, se volvió un férreo defensor de las virtudes del federalismo. Como se mencionó más arriba, los gobernadores del PRI se convirtieron en importantes intermediarios durante la transición a la democracia en México; en tanto tales, tenían un interés particular en defender un sistema federal menos dependiente del centro. No es coincidencia que el candidato del PRI a la elección presidencial de 2012, Enrique Peña Nieto, exgobernador del próspero Estado de México, sea percibido como el líder de una coalición de gobernadores priistas. Sería interesante observar la evolución de su relación con sus antiguos homólogos en caso de convertirse en Presidente.

En los veinte años de existencia del PRD, dos figuras políticas mayores (Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador) han determinado las relaciones de poder entre las diferentes facciones que componen ese partido de masas. El organismo ha tenido grandes dificultades para reemplazar la fuerza de esas dos personalidades carismáticas con procedimientos estables para regular la competencia interna. Los numerosos conflictos que afectan la vida dentro del partido tienden a resolverse mediante negociaciones informales entre la élite política nacional. La dinámica de las luchas entre las corrientes y grupos nacionales se combina a menudo con la de las facciones regionales, muchas

de las cuales surgieron como divisiones al interior del PRI.[13] Empero, la lógica de la disputa entre las corrientes nacionales tiende a imponerse sobre las riñas entre los grupos regionales; los conflictos se resuelven en última instancia en los órganos de dirección nacionales.

El PRD, la expresión más fuerte de la izquierda mexicana, ha compartido tradicionalmente con el PRI una concepción jacobina del Estado nacional. En lo que toca al federalismo, ha manifestado su interés en fortalecer a los gobiernos municipales, además de que ha promovido la transformación del Distrito Federal (donde se ubica la Ciudad de México) en un estado hecho y derecho. Fuera de esos dos temas específicos, la descentralización política no ha sido un elemento importante en su agenda. Es preciso decir que, desde que el gobierno del Distrito Federal se elige de manera democrática (1997), la capital ha sido un bastión del PRD. Ello podría contribuir a explicar su visión más bien centralista del federalismo mexicano.

En síntesis, los tres partidos políticos más importantes son, formalmente, organizaciones nacionales estructuradas con andamiajes regionales homogéneos que promueven la administración centralizada de su funcionamiento interno. En realidad, esas tres instituciones enfrentan desafíos de institucionalización y de adaptación propios de las nuevas condiciones de operación del sistema político. Por lo que hace a las relaciones de poder entre el centro y la periferia al interior de cada partido, se crean situaciones diversas. El PAN, cuyos procesos se caracterizaban por su naturaleza democrática y su respeto hacia los funcionarios estatales y municipales, experimenta actualmente una transformación que lo conduce a la centralización de la autoridad y a la subordinación ante el poder presidencial. En contraste, el PRI, que era un modelo piramidal de autoridad centralizada, experimenta una dispersión centrífuga del mando. Por último, los conflictos entre las instancias de poder territoriales al interior del PRD siguen pasando por el filtro de las luchas entre las corrientes nacionales. Vale la pena mencionar que la prohibición constitucional que impide la reelección consecutiva de diputados

13 Fue lo que sucedió en el ámbito federal en 1987, cuando una escisión en el PRI acabó dos años después en la creación del PRD. Éste se hizo de muchos de sus bastiones (Michoacán, Baja California Sur, Zacatecas, Tlaxcala, Guerrero) como consecuencia de una ruptura en la estructura local interna del PRI.

y senadores, tanto en el ámbito federal como estatal, fomenta una gran movilidad del personal político entre los órdenes de gobierno. La única manera de asegurar la continuidad de las carreras políticas es pasar de un cuerpo de representación a otro (de la Cámara de Diputados al Senado y de vuelta) y de una esfera de gobierno a la otra. Ello constituye un factor importante de integración nacional entre la élite de los partidos. En resumen, la estructura y la dinámica del sistema de partidos tienen un efecto centrípeto en el funcionamiento del federalismo. Las realidades específicas descritas son el telón de fondo del proceso de articulación y agregación de intereses entre las distintas instancias territoriales en el sistema político mexicano.

La dinámica territorial en la sociedad civil mexicana

La configuración territorial de la sociedad civil mexicana es compleja. La naturaleza de la vida de las asociaciones y de la acción colectiva depende de un conjunto de factores vinculados a la diversidad de la sociedad mexicana. La índole de la actividad económica, de las relaciones sociales y de las formas de la vida política varía significativamente de un territorio a otro. A diferencia de los países capitalistas avanzados, en los que las disimilitudes regionales se ven reducidas de manera considerable por la existencia de patrones uniformes de producción, consumo, relaciones sociales y cultura política, México se caracteriza por modalidades variopintas de la actividad económica, social, cultural y política. Modos muy modernos de interacción social coexisten con estilos de dominación muy tradicionales. Ello representa un serio desafío de integración para el federalismo mexicano. Se trata de una situación compartida con otras federaciones que presentan niveles similares de desarrollo regional contrastado. Ésa es una de las razones de por qué México ha sido, durante la mayor parte de su historia como nación independiente, altamente centralizado.

Las asociaciones más antiguas de la sociedad civil están estructuradas para actuar en la esfera nacional. Los orígenes corporativistas de los sindicatos, de los grupos de campesinos y, de manera indirecta, de los organismos empresariales, han dado lugar a organizaciones pirami-

dales cuya configuración imita la división territorial del país. El grado en el que se concentra el poder y la autoridad cambia de una instancia a otra. Sin embargo, cuando se trata de influir en la toma de decisiones sobre asuntos nacionales, los líderes de mayor jerarquía de esas grandes organizaciones trabajan de la mano con las autoridades y los cuerpos federales. Ello no impide que los líderes estatales y locales actúen ante las autoridades correspondientes para hacer valer sus intereses cuando las áreas de la jurisdicción gubernamental lo hacen necesario. En el caso de las grandes agrupaciones ya referidas, puede decirse que presentan simetría territorial, salvo cuando los conflictos al interior de las mismas se manifiestan bajo un aspecto territorial.

Entre tanto, también hay organizaciones no corporativistas que aglutinan a varias entidades regionales (a menudo, asociaciones de profesionistas) mediante procedimientos democráticos. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) tiene todas las características de un grupo de presión, como sacadas directamente de un manual sobre pluralismo.

Hay igualmente organismos con orígenes regionales que se han consolidado mediante una difusión y penetración a todo lo largo del territorio nacional. Esto aplica, por ejemplo, a los grupos que resultan de los movimientos sociales asociados a la promoción de cuestiones éticas, tales como la celebración de elecciones confiables y transparentes (Alianza Cívica) o la defensa de sectores vulnerables en situación de crisis (El Barzón). La causa defendida les asegura exposición nacional ya que sus demandas reciben respuesta a menudo del sistema político nacional. Sin embargo, su naturaleza en tanto movimientos sociales presenta con frecuencia dificultades cuando se trata de su consolidación y longevidad (Olvera, 2003: 69). Muchos de ellos perdieron su impulso original con el cambio de régimen.

Por último, muchas organizaciones de la sociedad civil cuentan con una base fundamentalmente local y regional, mismos ámbitos en los que se ubican los asuntos por los que se movilizan. Se trata de asociaciones vecinales, requeridores de servicios públicos, pequeños productores, profesionistas y demás. Es común que muchas de ellas mantengan contacto con otras agrupaciones del mismo tipo mediante una red nacional flexible. Su estructura organizacional tiende a estar subdesarrollada.

A excepción de las grandes agrupaciones nacionales, no se registra un alto nivel de institucionalización en las entidades de la sociedad civil. Sus características reflejan con frecuencia el entorno político y territorial en el que operan: son más tradicionales y suelen ser más corporativistas en enclaves autoritarios; recurren alternativamente a formas más radicales de movilización contra autoridades regionales y locales. En regiones más seguras tienen la costumbre de estar más diversificadas y adaptadas al funcionamiento de las instituciones democráticas. La naturaleza de sus reivindicaciones es más heterogénea e incluye consideraciones éticas importantes. Hay una brecha considerable entre las formas de organización y la diversidad de las demandas sociales, tanto las que se expresan en el Distrito Federal como en ciertas regiones del país. Los estados del norte y del centro, junto con el Distrito Federal, tienen un sistema de intermediación de intereses predominantemente pluralista, mientras que las entidades más pobres y tradicionales llevan la marca aún del patrimonialismo y del clientelismo. No obstante, varias combinaciones de intermediación de intereses funcionan en todo el país. El pluralismo, el corporativismo, el clientelismo y el patrimonialismo se articulan de modos diversos en las regiones.

En su estudio sobre las organizaciones de la sociedad civil, Somuano encontró que aquéllas son el resultado, y no la causa, de la democracia. El número de ellas es más alto tanto en los estados menos democráticos, onde su existencia es muy necesaria, como en los que lo son más –lugares donde los elevados índices de desarrollo humano ofrecen un mejor ambiente para la organización (Somuano, 2010: 210).

En general, la sociedad civil es un reflejo de la historia reciente del país. Aquélla ha desempeñado un destacado papel movilizador en el camino para democratizar al régimen. Una vez que quedaron establecidas las condiciones para la poliarquía, se desmovilizó parcialmente y canalizó sus esfuerzos mediante caminos ya establecidos en el sistema político, a menudo al interior de redes clientelistas. Es menos activa de lo que uno pudo haberse imaginado cuando su resurgimiento se volvió un objetivo de la transición democrática. No obstante, refleja las divisiones y contradicciones actuales de la sociedad mexicana, y no siempre es muy democrática en su operación interna.

Las organizaciones de la sociedad civil en el contexto federal

En secciones anteriores ha quedado claro que las estructuras internas de las organizaciones de la sociedad civil varían según su naturaleza. Las grandes organizaciones corporativistas son, en esencia, verticales y jerárquicas. La Ley del Trabajo les exige cumplir ciertas formalidades relativas a la celebración de elecciones periódicas. La calidad de la democracia al interior de los sindicatos más numerosos deja mucho que desear. Sus líderes nacionales permanecen en el cargo de manera indefinida, mientras que la transparencia en el manejo de los recursos es nula. La democracia sindical es un tema pendiente en la agenda del cambio político. Dada la estructura piramidal de las asociaciones de trabajadores, la autoridad tiende a concentrarse en la dirigencia nacional. Sin embargo, toda vez que sus miembros están repartidos a lo largo del país, los órganos ejecutivos nacionales reflejan la diversidad de las regiones. La índole del sector productivo que el gremio representa, así como el tipo de negociaciones que conduce (nacional versus regional) influyen directamente en la distribución interna del poder y de los recursos. Un sindicato como el de los trabajadores de la educación tiene afiliados en todos los estados y sus negociaciones más importantes se desarrollan en la arena federal. En general, sus secciones más influyentes son las que cuentan con más miembros, pero es raro que planteen algún desafío a los líderes nacionales.[14] En los sindicatos importantes involucrados en alguna labor productiva, como el de los petroleros o el de los mineros, la distribución territorial de las actividades económicas vuelve a algunas de las secciones muy influyentes, por lo que a menudo se constituyen en factores de poder regionales y locales. Junto a esas vastas agrupaciones, hay algunos gremios independientes de trabajadores que, si bien son más democráticos, pesan muy poco en el panorama sindical nacional.

Los organismos patronales comprenden distintas ramas que reflejan la estructura territorial del país. Dichas entidades aglutinan a propieta-

[14] La cuestión es aún más compleja ya que el verdadero poder en el ámbito nacional está en manos de un cacique moderno, que ha controlado el funcionamiento del sindicato por más de 20 años.

rios de negocios del mismo tamaño sobre una base regional y nacional. Comerciantes, junto con pequeños y medianos empresarios, integran amplias confederaciones en las que las secciones regionales tienen un papel destacado. En general, dichas estructuras son muy activas en las localidades y las regiones. Tal como se discute más abajo, la rebelión electoral en las entidades del norte y centro del país durante la década de los ochenta provino en parte de esas organizaciones.

Por otro lado, las grandes empresas pertenecen a un solo organismo, pequeño y poderoso: el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que ejerce una influencia directa en la toma de decisiones sobre la política económica nacional. Lo mismo es cierto para las asociaciones ligadas a algún sector productivo, como el bancario o el turístico. La fuerza económica de las corporaciones que las integran determina el peso de esas agrupaciones. En la palestra federal, es aquí donde puede encontrarse a los actores conocidos como los poderes fácticos de la nueva democracia mexicana. Por supuesto, esos protagonistas son muy influyentes en los estados donde han sentado los reales.

Las asociaciones que poseen decididamente un cariz más civil (ONG) exhiben formas de organización que varían de manera considerable. A menudo tienen una base local o regional y se expanden mediante la creación de una red de contactos, lo que las hace más horizontales. Algunas cosecharon éxitos importantes en la década de 1990 y fueron capaces de intervenir en el proceso de toma de decisiones del gobierno en áreas como derechos humanos y medio ambiente. Los procedimientos por los que administran sus operaciones cambian considerablemente. Algunos de ellos han puesto en marcha procesos democráticos, pero no son la mayoría. Tal como lo ha anotado Somuano, sirven más como escuelas de entrenamiento para buenos clientes que para buenos demócratas (Somuano, 2010: 211). No obstante, la ausencia de vínculos verticales que abarquen todo el país hace de esas organizaciones una fuente de pluralismo y de diversidad regional.

En resumen, la red que ha creado la sociedad civil es compleja y altamente diferenciada. Refleja la diversidad regional y rasgos específicos de una democracia en fase de consolidación. Sin embargo, la vida interna de las grandes agrupaciones de la sociedad civil se concentra en las instancias de representación nacionales. Ello se corresponde muy

bien con la realidad de un sistema federal cambiante que se mantiene altamente centralizado tanto en la concentración de recursos como en la capacidad para la acción política.

El impacto de los partidos políticos y de la sociedad civil en el funcionamiento del federalismo

El estudio de la relación entre el federalismo y los procesos de articulación y agregación de intereses en México requiere de una aclaración adicional respecto a cómo opera el sistema político, en especial para entender la interacción entre los distintos órdenes de gobierno.

En primer lugar, y como se mencionó más arriba, las reformas a la Constitución federal deben ser aprobadas por los congresos de la mayoría de estados de la República. La naturaleza exhaustiva de la Ley Suprema de México, que entre otras cosas incluye derechos sociales y económicos, se traduce en que para tomar grandes decisiones de política pública es necesario recurrir a un cambio en la Carta Magna. Ello no era un problema en los tiempos en los que el PRI dominaba la política nacional. Ahora que la uniformidad política ha desaparecido entre los ámbitos de gobierno, sí plantea un desafío formidable en términos de negociación para esas mismas instancias, así como una magnífica oportunidad para poner en marcha los principios del federalismo. Por supuesto, esto último incrementa la capacidad de las legislaturas locales para ejercer influencia a la hora de definir las políticas públicas relevantes, sin olvidar que constituye un instrumento fantástico de negociación para los partidos políticos nacionales que estén representados ampliamente en los congresos estatales.

Se ha hecho alusión ya a la prerrogativa constitucional (artículo 76) del Senado de la República para dictaminar que "hayan desaparecido todos los poderes constitucionales" en aquellas entidades que hayan roto el pacto federal, en las que haya abandono de autoridad, en las que existan conflictos que impidan el buen gobierno y en las que se hayan adoptado formas de gobierno inconstitucionales. En tiempos del dominio del PRI, el Presidente empleaba mucho ese curso de acción para reemplazar a gobernadores problemáticos. En la nueva época de-

mocrática, de manera más precisa, en 2006, un grave conflicto político regional plantó cara al gobierno estatal del PRI en Oaxaca. En aquel entonces se habló de usar la facultad constitucional referida para obligar al gobernador a renunciar. Sin embargo, acuerdos implícitos en la arena nacional entre el PAN (el partido gobernante) y el PRI descartaron pronto esa solución. Será interesante ver si se usará el recurso en algún momento en el futuro, pues implica la movilización de grupos políticos y sociales locales, al mismo tiempo que pone a prueba la fortaleza de los acuerdos entre los grandes partidos políticos nacionales.

El artículo 71 de la Constitución faculta a los congresos estatales a presentar iniciativas de ley para su discusión en la Cámara de Diputados. Entre 1997 y 2003, el número de propuestas remitidas pasó de cuatro a treinta por año. Las entidades federativas en las que el gobernador pertenece a un partido político distinto al del Presidente de la República son las que han usado con mayor frecuencia esa prerrogativa constitucional (Flamand, 2010).

La interacción entre los órdenes de gobierno depende también del Poder Judicial. Tal como sucede en la mayor parte de las federaciones, aquél tiene facultades para intervenir en conflictos que enfrenten a los gobiernos municipales, estatales o federal.

Acerca de la posibilidad de construir coaliciones horizontales de gobiernos estatales en contra de la autoridad federal, ya se ha mencionado a la Conago. Creada hace cerca de diez años, empezó como una organización de gobernadores partidista que cuenta ahora entre sus filas a líderes de gobierno de todos los partidos. Si bien las lealtades partidistas pesan mucho en lo que hace (o no hace), en años recientes ha adoptado posiciones en común sobre asuntos fiscales y de seguridad pública, por nombrar algunos.

El Congreso de la Unión es otra área de interacción importante entre las esferas de la actividad política territorial. El Senado, que en principio es la Cámara de Representantes de la federación, desempeña curiosamente un papel más limitado en la promoción y negociación de los intereses de las entidades federativas. Los cambios introducidos en su fórmula de integración (dos senadores de mayoría y uno de primera minoría por estado, además de un cuarto de ellos electo mediante el principio de representación proporcional) han minimizado su natura-

leza federativa. Sin embargo, el control que ejercen los gobernadores (especialmente los del PRI) sobre los diputados de su mismo partido y entidad de origen se ha convertido en un poderoso instrumento de influencia en la elaboración de políticas públicas y en la asignación de recursos (el presupuesto) por parte del gobierno federal.

Desde un punto de vista similar al que desarrollaron Mark Kesselman y Donald Rosenthal (1974) en su ensayo sobre poder local y política comparada, puede afirmarse que hay abundantes puntos de contacto entre los diferentes ámbitos de gobierno, y que muchos actores políticos y sociales son capaces de movilizar recursos tanto en el sistema político nacional como en los subsistemas locales y regionales. De momento, la reciente reactivación del federalismo le da un carácter empírico a esa red de interacciones.

La estructura del sistema de partidos alienta la conversión de la dinámica política local y regional en política nacional. A menudo, el grado en el que las lealtades partidistas están definidas es volátil en la arena local. La lógica del conflicto político obedece a razones diferentes a las que prevalecen en la palestra nacional. Sin embargo, el amplio dominio de los partidos políticos sobre la representación significa que esa lógica subnacional es asimilada a la dinámica nacional. Ello quiere decir que a los subsistemas regionales y locales de partidos se les percibe como menos estructurados que al régimen federal.

El mismo razonamiento puede aplicarse a las organizaciones de la sociedad civil. El creciente número de ellas y su mayor diversidad han contribuido al resurgimiento del federalismo. Sin embargo, la concentración de recursos y de poder para tomar decisiones en manos del gobierno federal se traduce en que las grandes organizaciones concentran sus actividades de cabildeo en los funcionarios federales. En general, el liderazgo central de los partidos políticos, al igual que el de las grandes organizaciones de la sociedad civil, tiende a dominar la política nacional.

Como una nota final importante se imponen algunas líneas sobre cómo es que el clima de violencia asociado al tráfico de drogas afecta la relación entre la sociedad civil, los partidos políticos y los gobiernos en el contexto del federalismo mexicano. Desde 2006, decenas de miles de muertes en México se han atribuido a la violencia derivada

del narcotráfico. Buena parte de esa violencia está confinada a las rutas de comercio ilegal que conducen a la frontera con Estados Unidos, así como a las grandes ciudades que fungen como centros de distribución. Afecta sobre todo a los estados marítimos y fronterizos del país. Tiene una dimensión territorial muy clara y, en esa condición, repercute en el funcionamiento del federalismo.

El tema es muy complejo. Sobre él debe hacerse hincapié en cuando menos dos elementos. El primero, la violencia y la ilegalidad ligadas al comercio de estupefacientes han alterado el tejido de la vida social, así como el funcionamiento de las instituciones políticas en las zonas afectadas por esta plaga. De acuerdo con los pocos estudios empíricos disponibles, los gobiernos municipales son los más vulnerables ante las distintas estrategias de penetración de los cárteles en la vida pública. El segundo asunto es que la lucha de las autoridades en contra de las actividades ilícitas relacionadas a la droga tiene un fuerte componente federal, ya sea en términos de la cooperación entre órdenes de gobierno o de la invasión por parte de las instituciones federales de facultades que en condiciones normales corresponden a otras autoridades. La reacción frente al destacado papel del Ejército en la lucha contra los cárteles de la droga o el debate legislativo sobre la sustitución de las policías municipales por fuerzas del orden estatales o federales son buenos ejemplos de ello. Dicho lo cual, si las actividades ilegales ligadas al narcotráfico son una fuente adicional de tensión para el sistema federal mexicano, no alteran en lo fundamental su funcionamiento.

Conclusión: patrones de interacción entre los partidos políticos, la sociedad civil y el sistema federal

El análisis de sucesos recientes en las relaciones entre los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y el federalismo en México conduce a una primera conclusión. Los arreglos federales se volvieron una estructura extraordinaria de oportunidades políticas para la democratización del régimen autoritario. Al mismo tiempo, el proceso de liberalización y democratización por el que México ha pasado durante los últimos 30 años ha reavivado el federalismo. La proliferación de

los grupos de la sociedad civil, el mayor grado de pluralismo (que se expresa en el quiebre del monopolio del PRI en todos los órdenes de gobierno), el nuevo nivel de la competencia electoral entre los partidos políticos y la existencia de gobiernos divididos en algunas entidades federativas han servido como poderosos impulsos en el resurgimiento del sistema federal, que durante muchos años fue más un mito constitucional que una realidad. No es sorprendente, por lo tanto, que las estrategias de democratización que los partidos políticos idearon durante los años ochenta y noventa se centraran en hacerse con el control de gobiernos estatales y municipales. En un principio se trataba de poner a prueba los límites de la voluntad del gobierno federal ante la apertura, así como de tener un impacto en las negociaciones relativas a la democratización del sistema federal. Sin embargo, el ejercicio del gobierno en los ámbitos local y regional fue una oportunidad extraordinaria para exhibir capacidad de innovación y aptitud para la gobernanza democrática. En consecuencia, se puede afirmar que el proceso de democratización experimentó una fase inicial de expansión de la periferia al centro.

Empero, resulta curioso que el federalismo y la democracia no vayan de la mano de manera automática. De hecho, la estructura federal del sistema político mexicano permite también que siga habiendo enclaves autoritarios. En más de un tercio de los estados del país, la alternancia en el poder Ejecutivo sigue siendo una ilusión. Mientras que, en algunos casos, la continuidad de los gobernadores del PRI ha estado acompañada de la pérdida de la mayoría en los congresos estatales, en muchos otros los Ejecutivos regionales dominan el panorama político. En ese sentido, la autonomía que han ganado los gobiernos estatales de los arreglos federales sirve para proteger las formas predemocráticas del ejercicio de la autoridad. Ello se refleja en la ausencia de un contrapeso institucional al poder de los gobernadores, en la ausencia de organismos autónomos de transparencia y de rendición de cuentas, así como en el control de los medios de comunicación y de la opinión pública. En los enclaves autoritarios ya mencionados, las organizaciones de la sociedad civil se dividen a menudo entre aquéllas que se someten a la autoridad política regional mediante el clientelismo y el corporativismo, y las que se movilizan radicalmente en contra de esos mismos poderes.

En ese contexto, la esfera federal parece ser la que ofrece las garantías más democráticas: separación de poderes, un poder judicial más autónomo, mayor transparencia en el manejo de los recursos, rendición de cuentas, medios de comunicación independientes y una sociedad civil más fuerte. Sin embargo, la misma lógica de la política democrática (en la que las decisiones se toman por mayoría de votos) y la experiencia sistemática del gobierno dividido desde 1997 restringen en gran medida la capacidad del gobierno federal para actuar en contra de esos enclaves autoritarios. El cálculo político de los partidos nacionales y de las organizaciones de la sociedad civil más importantes contribuye con mucha frecuencia a mantener esos cotos bajo el pretexto de respetar los principios del federalismo.

México es un caso interesante también porque, a pesar de casi 200 años de federalismo formal, el sistema aún está por hacerse. La transición a la democracia ha resultado en el resurgimiento de normas constitucionales que tenían poco que ver con la práctica de las relaciones intergubernamentales. El vínculo federal comenzó a operar de manera gradual sin que los actores involucrados tuvieran una idea clara del modelo de interacciones que aquél entrañaba y de las oportunidades que ofrecía. Además, fue reactivado en un nuevo escenario de competencia democrática y entre protagonistas que defienden intereses diferentes y persiguen objetivos distintos. Ello explica probablemente la impaciencia de los expertos nacionales, quienes denuncian la falta de una visión política intergubernamental y aguardan con ansia la consolidación de una cultura federal. México es un caso fascinante de estudio sobre la relación entre el federalismo y los procesos de consolidación democrática. Es esperable que esta última conducirá a una reflexión más profunda acerca de la dirección a seguir en lo que toca a los vínculos entre los órdenes de gobierno en México.

Referencias bibliográficas

Aguilar Rivera, José Antonio. 2010. "Las transformaciones de la identidad nacional en México," en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (eds.), *Instituciones y procesos políticos*, vol. XIV, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 531-552.

Cabrero, Enrique. 2008. *El federalismo en México*. México, Nostra.

Casar, María Amparo. 2010a. *Sistema político mexicano*. México, Oxford University Press.

____. 2010b. "Executive-Legislative: Continuity or change", en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico´s Democratic Challenges.* Washington, DC-Stanford, Calif., Woodrow Wilson Center Press-Stanford University Press, pp. 117-134.

Cejudo, Guillermo. 2007. *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos.* México, Nostra.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2009. *Income Poverty and Unsatisfied Basic Needs*. México. CEPAL, Naciones Unidas, LC/Mex/949, 15 de diciembre.

Cornelius, Wayne. 1999. "Subnational politics and democratization: Tensions between center and periphery in the Mexican political system", Cornelius, Wayne, Todd A. Einsenstadt y Jane Hindley (eds.). 1999. *Subnational Politics and Democratization in Mexico.* La Jolla: Center for US-Mexican Studies-University of California in San Diego, pp. 3-18.

____, Todd A. Einsenstadt y Jane Hindley (eds.). 1999. *Subnational Politics and Democratization in Mexico.* La Jolla: Center for US-Mexican Studies-University of California in San Diego.

Estrada Saavedra, Marco, y Juan Pedro Viqueira (coords.). 2010. *Los indígenas de Chiapas y la rebelión zapatista. Microhistorias políticas*. México, El Colegio de México.

Flamand, Laura. 2010. "Federalismo y Congreso en el México democrático: ¿quién promueve los intereses subnacionales en la Cámara de Diputados?", inédito.

González Oropeza, Manuel. 2006. "United Mexican States", en A. Majeed, R. L. Watts, y D. M. Brown (eds.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries.* Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 181-206.

Graizbord, Boris. 2009. "United Mexican States", en N. Steytler (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems.* Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, pp. 200-233.

Guillén López, Tonatiuh. 2010. "Federalism and the reform of political power", en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico's Democratic Challenges*, Washington, DC-Stanford, Cal., Woodrow Wilson Center Press-Stanford University Press, 2010, pp. 187-202.

Gutiérrez González, Juan Marcos. 2005. "United Mexican States", en John Kincaid y G. Alan Tarr (eds.), *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries.* Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 208-238.

Hernández, Rogelio. 2003. "The renovation of old institutions. State governors and the political transition in Mexico", *Latin American Politics and Society* (45): 97-127.

Instituto Federal Electoral (IFE). 2009, en <*http://www.ife.org.mx*>.

Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (INEE). 2008. *El Panorama educativo de México 2007. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. México: INEE.

Kesselman, Mark, y Donald B. Rosenthal. 1974. "Local power and comparative politics", *Sage Professional Papers in Comparative Politics*. Beverly Hills, Sage Publications.

Kincaid, John, y Richard L. Cole. 2011. "Citizen attitudes toward issues of federalism in Canada, Mexico, and the United States", *Publius: The Journal of Federalism* (41) invierno: 53-75.

Klessner, Joseph. 2005. "Electoral competition and the new party system in Mexico", *Latin American Politics and Society* (47): 103-142.

Loaeza, Soledad. 2010. *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*. México, El Colegio de México.

____ y Jean-François Prud'homme (eds.), *Instituciones y procesos políticos*, vol. XVI, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.

Lujambio, Alonso. 2001. "Democratization through federalism? The National Action Party strategy, 1939-2000", en ed. Kevin J. Middlebrook (ed.), *Party Politics and the Struggle for Democracy in Mexico. National and State-Level Analyses of the Partido Acción Nacional.* La Jolla, Center for U.S. Mexican Studies-University of California in San Diego, pp. 47-94.

Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully. 1995. "Introduction", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America.* Stanford, Cal., Stanford University Press, pp. 1-36.

Merino, Mauricio. 2010. "Nuevo federalismo, nuevos conflictos", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (eds.), *Instituciones y procesos políticos*, vol. XIV, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 487-530.

Modoux, Magali. 2006. *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*. París, Karthala.

Molinar, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.

Moreno, Alejandro. 2009. *La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Olvera, Alberto. 2003. "Las tendencias generales de la sociedad civil en México", en Alberto Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en México*. Xalapa, Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica, pp. 42-70.

Peschard, Jacqueline. 2010. "Federal and local electoral institutions: from a national to a fragmented system", en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico's Democratic Challenges*. Washington DC-Stanford, Calif., Woodrow Wilson Center Press-Stanford University Press, pp. 68-91.

Prud'homme, Jean-François. 1997. *Consulta popular y democracia directa*. México, Instituto Federal Electoral.

_____. 1999. "State electoral conflicts and national interparty relations in Mexico, 1988-1994." Cornelius, Wayne, Todd A. Einsenstadt y Jane Hindley (eds.). 1999. *Subnational Politics and Democratization in Mexico.* La Jolla: Center for US-Mexican Studies-University of California in San Diego, pp. 343-360. [La traducción de este trabajo forma parte de la presente compilación.]

Prud'homme, Jean-François. 2010a. "The restructuring of the party system in the wake of the 2006 elections", en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico's Democratic Challenges*. Washington DC-Stanford, Calif., Woodrow Wilson Center Press-Stanford University Press, pp. 50-67.

Prud'homme, Jean-François. 2010b. "El sistema de partidos", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (eds.), *Instituciones y procesos políticos*, vol. XIV de *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 121-158.

Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México, CIESAS-CEMCA.

Reyna, José Luis. 1974. *Control y desarrollo en México*. México, El Colegio de México (Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos).

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party System. A Framework for Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

Somuano, Fernanda. 2010. "Las organizaciones civiles en México: formación y cambio", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, vol. XIV de *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 197-230.

7. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA ARTICULACIÓN DE INTERESES EN MÉXICO*

Los estudios sobre las democracias de la tercera ola se han enfocado recientemente más en el tema de su consolidación mediante reflexiones sobre la composición y calidad de los procesos democráticos. En general, este tipo de reflexión abarca un número considerable de dimensiones de la realidad de los países estudiados. Para muchos actores evaluar la consistencia de los procesos democráticos supone tomar en consideración factores adicionales a los de las elecciones y el mercado.[1] Este tipo de perspectiva es interesante cuando se orienta hacia la comprensión de la sustancia y dinámica del fenómeno democrático. Lo es más todavía cuando, como lo subrayó alguna vez un conocido estudioso del tema, permite identificar las distintas formas de constitución de las poliarquías. Pero lo es mucho menos cuando se trata de dar un sello de aprobación a la vida política de los países reintroduciendo el parámetro de poliarquías ideales que permite definir negativamente a las poliarquías deficientes.[2]

Este capítulo tiene por objetivo presentar y comprender aspectos muy acotados de la transformación reciente del sistema político mexicano: la continuidad y el cambio en el sistema de partidos. Mi argumento en sencillo: la herencia del sistema de partido hegemónico y la dinámica propia de las sucesivas negociaciones que llevaron a reglas electorales

* Publicado en Aline Hémond y David Recondo (coords.), *Dilemas de la democracia en México,* México, CEMCA-IFE, 2002, pp. 35-51.

1 Guillermo O'Donnell, "Illusions about consolidation", *Journal of Democracy*, 7, 2 (1996), pp. 34-51.

2 En otro texto he reflexionado sobre otra paradoja del proceso de institucionalización del sistema de partidos asociada al incremento de las tensiones en el seno de las organizaciones políticas (Jean-François Prud'homme, "Notas sobre la continuidad y el cambio en el sistema de partidos mexicano", *Trace*, 36, diciembre de 1999, pp. 18-25).

más competitivas crearon condiciones formales para la existencia de un sistema de partidos competitivo altamente institucionalizado. Sin embargo, esas mismas condiciones que favorecen un alto grado de institucionalización pueden conllevar una creciente ineficiencia del mismo sistema. En este capítulo me limito a examinar una dimensión de esa paradoja que es la función de intermediación de los partidos políticos en la articulación y agregación de intereses.

La literatura reciente sobre las democracias de la tercera ola muestra una preocupación creciente por el papel de los partidos y sistemas de partidos en la definición de la calidad de los procesos democráticos.[3] En ella se hace hincapié en el papel fundamental de los partidos en el buen desarrollo de la vida democrática. Para algunos autores este papel se aprecia en la función de intermediación entre sociedad y sistema político, mientras que otros insisten en la importancia de la institucionalización de los partidos y sistemas de partidos. Estas perspectivas no se contraponen; por lo menos, no en este aspecto.

Los argumentos acerca de la centralidad de los partidos en los sistemas democráticos y de su necesaria institucionalización no son nuevos. En su muy difundido libro, *Political Order in Changing Societies*, Samuel Huntington se interrogaba acerca de las condiciones que permiten conciliar de manera exitosa la movilización social y la estabilidad política. La respuesta a la cual llegaba el afamado politólogo era muy sencilla: la solución reside en la "existencia de instituciones políticas capaces de dar contenido a los intereses públicos".[4] La estabilidad de cualquier sistema de gobierno depende de la relación que existe entre el nivel de participación política y el grado de institucionalización de dicho sistema.

De manera reiterada a lo largo del libro, Huntington insiste en que la institución que distingue a los sistemas modernos de gobierno es el partido político. Uno o varios partidos políticos altamente institucionalizados –es decir, adaptables, complejos, autónomos y coheren-

3 Véanse, por ejemplo, Herbert Kitschelt *et al.*, *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, y Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

4 Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1968, p. 24.

tes– garantizan la legitimidad, estabilidad y autoridad de los sistemas modernos de gobierno.

En una compilación sobre sistemas de partidos en América Latina, Mainwaring y Scully retoman el argumento de Huntington para adaptarlo al contexto político actual del subcontinente. En lo esencial, estos autores argumentan que cuando los sistemas de partidos son menos institucionalizados "la vida política democrática es más errática, el establecimiento de la legitimidad más difícil y la tarea de gobernar más complicada".[5]

Recientemente, Mainwaring ha desarrollado con más profundidad su reflexión en torno al concepto de institucionalización de los partidos y sistemas de partidos. Propone tomar en consideración el nivel de institucionalización de los sistemas de partidos para explicar su dinámica y funcionamiento. La adición de esta dimensión a las que se utilizan habitualmente para explicar el funcionamiento de los sistemas de partidos sería particularmente provechosa para analizar la vida partidista en las democracias de tercera ola. Si bien un alto grado de institucionalización –medido en términos de baja volatilidad electoral, fuerte penetración de la sociedad, consistencia en la oferta política y sólidas organizaciones partidistas– constituye una garantía para la vida democrática, ocurre frecuentemente en las democracias jóvenes que los sistemas de partidos presenten un débil nivel de institucionalización, por lo menos en algunas de sus dimensiones. Esta debilidad tiene repercusiones en la manera en que se va estructurando la interacción política: es tarea del politólogo identificar sus particularidades y efectos.[6]

Kitschelt y sus colaboradores insisten también en la centralidad de los partidos y sistemas de partidos para la salud de la vida democrática. En sus aspectos generales, su argumento se asemeja al de Mainwaring aunque en su comprobación toma caminos divergentes.[7] Resalta la di-

5 Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, "Introduction", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 22.

6 La parte medular del argumento está formulada en los dos primeros capítulos de Mainwaring, *op. cit.*

7 Las divergencias están relacionadas fundamentalmente en el papel de las "grietas" en la formación de los sistemas de partidos. Es una discusión que atraviesa el campo más gen-

ferencia de los sistemas de partidos en las democracias recién instaladas (o reinstaladas). Sin embargo, hace hincapié en la eficiencia de la representación política y distingue los sistemas de partidos de las democracias de tercera ola por la manera en que sus partidos se vinculan a la sociedad. En este caso, las estrategias partidistas de vinculación tenderían a apoyarse más en el carisma y el clientelismo que en la oferta programática. El legado del pasado, entendido en sus dimensiones socioeconómicas e institucionales, ayudaría a comprender la particular combinación de estrategias de "vinculación" en cada caso nacional.[8]

Institucionalización y vinculación constituyen los parámetros entre los cuales se inscribe esta reflexión sobre el sistema mexicano de partidos. Antes de seguir en la elaboración de mi argumento, quiero hacer un breve paréntesis en torno al tema de la continuidad (o legado del pasado) en el estudio de los procesos de democratización. Creo que es importante sacar lecciones del primer análisis moderno y sistemático sobre un proceso de cambio político real. Me refiero, por supuesto a *El Antiguo Régimen y la revolución* de Alexis de Tocqueville. El cambio arrastra huellas del pasado y muchas veces éste moldea el presente. En términos de la ciencia política contemporánea, a esto se le llama frecuentemente "el camino de la dependencia". Muchos estudios actuales reconocen el peso del pasado en el estudio de los nuevos regímenes democráticos. Linz y Stepan resaltan el hecho de que los caminos disponibles para la transición así como las tareas por terminar de los nuevos regímenes dependen del tipo de régimen anterior.[9] Mainwaring en su estudio del caso brasileño insiste en la necesidad de aportar explicaciones históricas a la formación de los sistemas de partidos.[10] Kitschelt *et al.*, frente a la diversidad nacional de los procedimientos democráticos, optan por operar un "análisis causal retrospectivo que examina las condiciones bajo las cuales interactúan procesos específicos de competencia democrática, representación de intereses y toma de decisiones".[11]

---

eral de los estudios sobre partidos políticos y que no necesito profundizar para los efectos de este capítulo.

8 El argumento se encuentra formulado en la primera parte de Kitschelt *et al.*, *op. cit.*

9 Véase Stepan, *op. cit.*, caps. 3 y 4.

10 Mainwaring, *op. cit.*, p. 5.

11 Kitschelt *et al.*, *op. cit*, p. 10.

Estas observaciones invitan a reflexionar sobre las evaluaciones recientes del sistema de partidos mexicanos. Si hay un hecho que llama la atención en lo que se escribe frecuentemente sobre el cambio político en México es que muchos abordan el fenómeno como si fuera posible hacer caso omiso de la continuidad, como si la consolidación de los sistemas democráticos no tuviera historia y como si también las tensiones que acompañan al cambio afectaran solamente a los actores identificados con el pasado. Para decirlo de manera más sucinta, trataré de desarrollar un argumento que corra de manera paralela al de Rosanvallon en su *Le sacre du citoyen*, acerca de que los sistemas de representación política tienen historia y especificidad nacionales.[12]

En su aplicación el estudio del sistema de partidos mexicano, mi argumento es sencillo. Por un lado, los rasgos constitutivos del sistema de partidos que han sido heredados del pasado (y mantenidos en la sucesivas negociaciones de las reformas electorales) crean condiciones muy favorables a la consolidación de los grandes partidos existentes (PRI, PRD y PAN). Lo que en sí mismo, si nos atenemos al argumento de la institucionalización de los sistemas de partidos, es bueno para la consolidación de la democracia representativa en México. Sin embargo, por otro lado, esta situación estimula procesos que pueden socavar las bases de dicha institucionalización. Pienso en dos: primero, el incremento de la competitividad suscita tensiones muy fuertes en el seno de los partidos políticos grandes, sobre todo en los que se refiere a la administración de las ambiciones personales. Un viejo espectro, el personalismo y su contención en la política, vuelve a atormentar la vida partidista mexicana. Segundo, el control que ejercen los partidos grandes sobre la postulación de candidaturas a cargos políticos tiende a favorecer un dominio oligopólico de la representación política y puede eventualmente crear problemas en cuanto a la función de intermediación de dichos partidos políticos, más precisamente en cuanto a lo que los politólogos llaman articulación y agregación de intereses. Sobre el necesario y saludable proceso de consolidación de los partidos se cierne también el espectro de la partidocracia (o de la "sobreinstituciona-

12 Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du souffrage universal en France*, París, Gallimard, 1992.

lización").[13] En este capítulo me limito a examinar el segundo proceso. De entrada se impone una precisión.

Esta reflexión es un alegato en favor de partidos políticos fuertes y dista mucho de las fáciles críticas que desde Ostrogorski se formulan a la democracia de partidos. Trataré de exponer las condiciones favorables a la consolidación de los partidos grandes en el México de hoy, a la vez que mostraré que esas mismas condiciones pueden llevar paradójicamente a la esclerosis, y esto por dos tipos de razones. Primero, porque estos partidos se consolidan en un momento muy distinto al que vio nacer a los grandes partidos de masas. Segundo, la misma situación de control oligopólico de la representación trae aparejados riesgos fuertes de encierro de los partidos en una lógica de interacción autorreferida.

La herencia institucional o cómo, curiosamente, cosas supuestamente perjudiciales del sistema anterior se transforman en ventajas para la consolidación del sistema de partidos

En la jerga contemporánea del neoinstitucionalismo se dice que las reglas institucionales tienen "efectos distributivos autónomos".[14] Dicho con palabras más sencillas esto significa que reglas concebidas para favorecer a ciertos actores en determinadas circunstancias pueden, en otras, beneficiar a otros actores. Los sistemas democráticos no son producto de una generación espontánea. Más bien son el resultado de negociaciones entre actores diversos que poco a poco, con avances y retrocesos, llevan a la ampliación de la participación política. En el estudio de los sistemas de partidos poscomunistas en Europa del este, Kitschelt y sus colaboradores insisten en que la configuración de poder del viejo régimen y del momento de la transición influye en la forma que asumen las instituciones políticas de las nuevas democracias. Las

13 Véase Andreas Scheduler, "Under and over institutionalization: Some ideal typical propositions concerning new and old party systems", Working Paper # 213, The Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1995.

14 Véase, por ejemplo, Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 145-ss.

expectativas, los mapas cognoscitivos y los recursos de los actores involucrados en la negociación del cambio están moldeados por esas relaciones de poder.[15] A esta explicación hay que agregar otro elemento. En la historia de los países existen también interpretaciones compartidas en torno a lo que fue "bueno" y "malo" para el país: mayor o menor grado de centralización, mayor o menor grado de personalismo en la política, etc. La combinación de las características propias a ambos niveles de explicación influye sobre el carácter nacional de la representación política.

Las reglas de funcionamiento de lo que ha sido conocido como el sistema de partidos hegemónico mexicano también trazaron un "camino de dependencia" en la construcción del sistema de partidos actual. Los estudiosos del tema han dicho, con razón, que durante años la Ley Electoral de 1946 constituyó la base institucional del control que ejerció el Poder Ejecutivo sobre la vida electoral y partidista nacional. Han afirmado que la centralización de la organización y supervisión de la vida electoral en manos del gobierno federal, su manejo casi directo en manos del Poder Ejecutivo y la filtración del acceso al sistema de partidos –mediante la exigencia de registro de los partidos con requisitos de presencia nacional, características de organización y definición ideológica– han facilitado la reproducción de la hegemonía del PRI y, consecuentemente, la falta de competitividad partidista real.[16] Hay una importante parte de verdad en estas constataciones.

Pero detrás de ese modelo hay también razones asociadas a la historia propia del desarrollo de la representación política en México, tales como la creencia en que el control centralizado de la vida electoral limitaba las prácticas caciquiles regionales que alentaba la Ley Electoral de 1918, en que la canalización de la competencia a través de los partidos constituía un freno al personalismo en la vida pública, en que la

15 Kitschelt *et al., op cit*, p. 13.

16 Una primera aproximación a este argumento se encuentra en Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, pp. 29 y ss. Desarrollo el tema de manera más sistemática en Jean-François Prud'homme, "The Instituto Federal Electoral (IFE): Building an impartial federal authority", en Mónica Serrano (ed.), G*overning Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, The Institute of Latin American Studies-University of London, 1998, pp. 141-143. [La traducción de este trabajo se incluye en el presente volumen.]

existencia de partidos reconocidos y permanentes aportaba una mayor estabilidad a la competencia política y en que la exigencia de cobertura nacional para los partidos existentes representaba un avance con respecto a la multiplicación de pequeños partidos regionales. Todas estas razones coinciden con la situación de un país que vivía un proceso de consolidación institucional mediante el fortalecimiento de la capacidad de penetración de su gobierno central. Claro está que la concepción de la democracia que yace tras estas razones está lejos de ser pluralista. En el mejor de los casos, se argumenta que el pueblo no está maduro para vivir una democracia más competitiva y que el papel del Estado es el de guiarlo en esa evolución.[17]

Curiosamente, la Ley Electoral de 1946 sentó los principios de un modelo republicano (o jacobino) de sistema partidista.[18] Se trataba de un sistema que era centralizado, estatal, público, nacional y basado en una apariencia de diversidad ideológica. El único elemento republicano que faltaba, y no es el menor cuando de representación política se trata, era la participación virtuosa de los ciudadanos. Muchos de los rasgos constitutivos del modelo persisten a la fecha.

Las reformas aportadas a esta ley electoral hasta 1986 fueron primero adaptativas para garantizar el funcionamiento del sistema de partidos con la incorporación de actores secundarios y, al final, claramente defensivas para mantener la supremacía del PRI. En todos esos casos, el Poder Ejecutivo mantenía la iniciativa.

Sin embargo, a partir de 1989-1990, el ciclo de las reformas electorales se intensificó en México. De hecho, hasta 1996 hubo cuatro

17 Esta explicación se apoya en un resumen de los argumentos consignados en el *Diario de Debates* en el momento de la discusión de la iniciativa de Ley Electoral que fue aprobada en enero de 1946. Se puede encontrar una crónica de dichos debates a partir de los argumentos de los protagonistas en Jean-François Prud'homme, "Crónica legislativa: Cuatro reformas electorales: 1946-1986", en Rogelio Hernández y Francisco Gil Villegas (eds.), *El Congreso mexicano en las reformas políticas*, México, El Colegio de México, 2001. [Incluido en este volumen.]

18 Uso el término "republicano" en el sentido del modelo francés de la III República. El clásico estudio de Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914* (Stanford, Stanford University Press, 1976), da indicaciones claras en torno a esa vía de constitución de la comunidad política nacional Sin embargo, se trata de una comparación muy limitada puesto que evidentemente no se aplica al sistema de partidos de la III República.

negociaciones importantes en torno a las reglas de competencia electoral que incluyen tanto modificaciones a la Constitución como a la ley secundaria. A diferencia de reformas similares del pasado, cada una de las negociaciones terminó incluyendo en proporción creciente demandas específicas de cada una de las grandes formaciones políticas. Si bien el horizonte de esas negociaciones era producir reglas de competencia aceptables para todos los participantes, queda claro que el logro de acuerdos satisfactorios suponía introducir disposiciones específicas que algunos de dichos participantes juzgaban más benéficas en consideración de sus propios intereses. En ese sentido, para ser aceptable, la neutralidad de las reglas electorales suponía una redistribución de condiciones juzgadas deseables y favorables para cada uno de los grandes partidos. Para expresarlo más directamente, la ley actual (Cofipe) contiene modalidades que corresponden a exigencias específicas de cada una de las principales formaciones políticas mexicanas, y esto se vuelve condición de su neutralidad.[19]

Algo similar sucede con las disposiciones heredadas del pasado que conforman una tradición propiamente mexicana en cuanto al funcionamiento de su sistema de partidos, sobreviviendo al paso de un estado de no competitividad a uno de competitividad en los comicios. Dichas disposiciones son el resultado de la combinación de dos fenómenos: la existencia previa de un referente a un sistema de partidos ideal que nunca realmente funcionó como tal pero que marcó profundamente el imaginario dela clase política (el modelo "republicano" descrito arriba, que buscaba cubrir todo el espectro de la oferta ideológica sin que haya competencia real) y la vía trazada por una serie de negociaciones electorales entre los partidos de oposición y el gobierno entre 1989 y 1996 (el "camino de dependencia" de los institucionalistas).

Esa combinación entre autoritarismo y democratización hizo que, curiosamente, se elaborarán reglas institucionales favorables a la consolidación de agrupaciones políticas fuertes y cohesivas. Cómo las élites partidistas supieron o sabrán sacar provecho de dichas condiciones es otra cuestión. Sin embargo, por razones diversas se vino consolidan-

19 Jean-François Prud'homme, "La negociación de las reglas del juego: Tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno*, III, 1, 1996, pp. 93-126. [Incluido en este volumen.]

do un sistema de partidos democrático con sesgos fuertemente republicanos: partidos nacionales, centralizados en su modelo organizativo, reconocidos, constitucionalmente como "entidades de interés público" y obligados a tener un cierto perfil programático. Examinemos algunas de esas condiciones:

a) La vinculación obligada entre postulación de candidaturas a cargos de elección popular y aval de un partido político con registro ha dado a los partidos establecidos un virtual monopolio sobre la representación política (para ser más exactos, habría que hablar de un control oligopólico). En la ley de 1946, la prohibición de candidaturas independientes tenía por objeto elevar el costo de la disidencia política y establecer un control sobre la representación política. Mediante la obligación para los partidos políticos de contar con un registro oficial otorgado por la Secretaría de Gobernación y la vinculación obligada entre candidatura y pertenencia partidista, el Poder Ejecutivo, establecía un sólido instrumento de control sobre el despliegue de las ambiciones políticas.[20] La ley anterior, que data de 1918, permitía las candidaturas independientes. No es de sorprender que la reintroducción de la figura de las candidaturas independientes no haya sido propuesta por ningún partido político nacional en las varias rondas de reformas a la normatividad electoral. En la actualidad, esta disposición tiende a hacer de los grandes partidos el canal privilegiado de acceso a cargos electivos por la vía de la candidatura directa o, más recientemente, por la vía de la coalición, en virtud de la cual las nuevas y pequeñas formaciones políticas buscan atar su suerte a la de los primeros para sobrevivir a la temporada electoral (y obtener el umbral necesario de votos para conservar su registro y tener acceso a escaños en las cámaras).[21]

20 Véase "Ley Electoral Federal", 7 de enero de 1946, cap. VI, art. 60, en Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, México, s.f., p. 247. En la elección de 2000 se puede apreciar el fenómeno de la oferta de protección de los partidos grandes hacia los pequeños en la Coalición por el Cambio entre el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México y en la Coalición por México entre el Partido de la Revolución Democrática y cuatro pequeñas formaciones políticas.

21 Instituto Federal Electoral, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", noviembre de 1996, libro quinto, título segundo, cap. primero, art. 175.

b) El requisito de tener una sólida implantación en el territorio nacional (combinado con la necesidad de reunir un número respetable de simpatizantes) para conseguir registro ha contribuido a hacer de los partidos organizaciones nacionales con una clientela política relativamente estable. Es una disposición que fue introducida también en la ley de 1946 y que dificultaba el surgimiento de formaciones opositoras con fuertes bases locales. Respondía también a la voluntad, expresada a finales de los años veinte con la creación del PNR, de poner fin a la fragmentación de la vida política nacional y a los cacicazgos regionales.[22] Los requisitos para acreditar presencia nacional han variado a lo largo del tiempo. Primero, se volvieron más estrictos para impedir desprendimientos tardíos en el PRI una vez que había sido designado el candidato oficial a la presidencia. Luego se volvieron un poco más laxos. Sin embargo, en la actualidad uno de los requisitos para obtener el registro partidista es contar con por lo menos tres mil afiliados en diez estados de la federación o trescientos afiliados en por lo menos cien de los trescientos distritos uninominales.[23] Este condicionamiento favoreció un modelo de expansión de los partidos que va del centro hacia la periferia. Aún ahora, con un sistema de partidos más plural, no deja de llamar la atención cómo muchas veces el sistema de partidos nacional termina canalizando conflictos locales que responden a dinámicas que anteceden a la vida partidista institucionalizada.

c) Las exigencias estipuladas por la ley en cuanto a características organizativas de los partidos han tenido un efecto cierto sobre la configuración interna y la institucionalización de dichas organizaciones. El artículo 27 del Cofipe especifica algunas de las instancias constitutivas

22 Véase "Ley Electoral Federal", 7 de enero de 1946, cap. III, arts. 23 y 24, en García Orozco, *op. cit.*, p. 244. Curiosamente, desde su implantación esa disposición no tuvo solamente efectos excluyentes, puesto que obligó a partidos existentes a tener una organización nacional (por lo menos formalmente). Soledad Loaeza muestra bien cómo a mediados de los años cuarenta Acción Nacional tiene que expandirse a nivel nacional para responder a las exigencias de la ley de 1946. Su consolidación fue lenta pero le permitió escapar a un destino de partido regional (Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998).

23 Instituto Federal Electoral, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", noviembre de 1996, libro segundo, título segundo, cap. primero, art. 24.

de los partidos. Es un modelo que ha favorecido la centralización del poder en manos de las autoridades formales o virtuales de las grandes formaciones políticas dando lugar a relaciones interpartidistas basadas en las cúpulas.

d) La insistencia en una visión cosmética de un sistema de partidos donde estuvieran representadas varias opciones ideológicas –lo que ciertos estudiosos han llamado "pluralismo tutelado"– así como las mismas disposiciones de la ley obligaron a insistir en el perfil programático de los partidos. Los artículos 25 y 27 del COFIPE estipulan que los partidos deben tener una declaración de principios así como presentar plataformas en cada campaña electoral. Si bien es cierto que la distancia entre la norma y la realidad es grande y que los partidos políticos mexicanos difícilmente pueden ser calificados de ideológicos, hay una valoración de la identidad partidista que pone freno al pragmatismo puro de la ambición política.

e) Finalmente, poco a poco, la debilidad financiera de los partidos de oposición en un sistema de competencia que no les favorecía así como la existencia de una frontera poco clara entre el erario público y el del partido gobernante llevaron a la adopción, mediante la negociación entre partes interesadas, de un sistema siempre más generoso y abierto, de financiación pública. El modelo de financiamiento de los partidos otorga un lugar mínimo al financiamiento privado (10%) y consagra la fórmula de la reforma constitucional de 1977 según la cual los partidos políticos son "entidades de interés público". El efecto actual de esas disposiciones es que desde la reforma electoral de 1996 los partidos políticos mexicanos con registro son, en pocas palabras, partidos ricos.

Todos esos elementos asociados a las reglas institucionales constituyen condiciones que deberían llevar a la consolidación de un sistema de partidos fuertes. De hecho, pocos sistemas de partidos en el mundo presentan condiciones similares. Si utilizamos las dimensiones sugeridas por Mainwaring para medir el grado de institucionalización de los sistemas de partidos (baja volatilidad electoral, consistencia en la oferta política y lealtades electorales, organización partidista sólida y fuertes raíces sociales), el sistema de partidos mexicano alcanza un alto

puntaje en varias de las dimensiones.[24] Los tres principales partidos políticos tomados en conjunto concentran de manera creciente desde 1988 una proporción alta de la votación (más de 90% en 1997). Cada uno de ellos ocupa consistentemente un espacio bien identificado en el espectro de la oferta política. Y, bien que mal, a falta de reglas institucionales sólidas, el PAN, el PRD y el PRI están dotados de culturas organizativas propias que les permiten mantener un apreciable nivel de cohesión interna. Además, su generosa dotación en fondos públicos les aporta los recursos necesarios para mantener una burocracia partidista profesional.

Claro está que todavía recientemente esas condiciones no eran suficientes para garantizar la existencia de partidos altamente institucionalizados. Faltaba algo: la competitividad. El muy bajo grado de competitividad del sistema de partidos y la virtual fusión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo reducían casi a cero las funciones de articulación y agregación de intereses desarrolladas por los partidos. En una paráfrasis de Huntington: "los partidos políticos tenían poca incidencia en la creación del interés público". Si bien el aparato corporativista del PRI le permitía penetrar el mundo social organizado y tener una sólida implantación social, esa implantación no permitía un flujo abierto de las demandas hacia las instituciones formales del sistema político (cuando se daba, ese flujo pasaba por las vías informales de la política).

Las cosas están cambiando. Las elecciones legislativas de 2000 mostraron más nítidamente algo que se viene perfilando desde muchos años en el país: la existencia de una diversidad de preferencias electorales con tres grandes partidos alcanzando entre 19 y 38% de los votos.[25] Y como lo mostraron estudios recientes sobre la votación partidista en la LVII Legislatura, y a diferencia de los que sostiene una visión dicotómica de la política que sabe pensar sólo en términos binarios de

24 Para una discusión de las dimensiones de la institucionalización de los sistemas partidistas, véase Mainwaring, *op. cit.*, p. 27.

25 El PAN en coalición con el PVEM, consiguió 38% de los votos lo que les dio el 44% de los escaños en el Congreso; el PRI obtuvo 36% de los votos y 40% de los escaños y el PRD en coalición con una variedad de pequeños partidos cosechó 19% de los votos y 16% de los escaños.

oposición y gobierno, se han dado patrones variables de coalición entre partidos políticos lo que refleja un pluralismo mayor de lo que muchos estaban dispuestos a admitir.[26]

Tal como lo advertí al inicio de esta sección, la paradoja de esta situación es que las mismas condiciones que deberían favorecer la consolidación de un sistema de partidos competitivo y altamente institucionalizado en México alientan tensiones que pueden debilitar su institucionalización. A continuación examino estas tensiones en el cumplimiento de la función partidista de intermediación entre sistema político y sociedad.

La articulación de intereses, o cómo los partidos tienen dificultades para cumplir cabalmente con el papel que se les había negado durante años

Uno de los mayores retos para la institucionalización de los partidos políticos mexicanos tiene que ver con lo que en el pasado fue su mayor deficiencia: la articulación y agregación de intereses. En el análisis actual de la nueva situación de un gobierno dividido y de mayor importancia de la actividad legislativa en México, pocos politólogos han prestado atención a la función de intermediación tradicionalmente atribuida a los partidos políticos. La apertura del proceso legislativo a los partidos políticos una gran oportunidad de fortalecer sus vínculos con amplios sectores de la sociedad y ejercer más influencia en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, más de una vez en el pasado pareció que los partidos sacaron ventaja de esa nueva oportunidad más para promover sus intereses a corto plazo que para incrementar su implantación social.

La teoría de los partidos políticos desde hace muchos años ha resaltado el papel central de esas organizaciones en la articulación y agregación de intereses en los sistemas políticos democráticos.[27] Los partidos

26 María Amparo Casar, "La LVII Legislatura de la Cámaras de Diputados en México. Coalición y cohesión partidaria en una Cámara sin mayoría", *Política y Gobierno*, VII, 1, 1er semestre de 2000.

27 Véase, por ejemplo, la compilación clásica de Sigmund Neumann (ed.), *Modern Political Parties*, Chicago, The University of Chicago Press, 1956.

fallan cuando no logran asumir su función de intermediación entre el sistema político y la sociedad, como se ha visto recientemente en algunos países latinoamericanos (Perú y Venezuela).[28] Trabajos recientes acerca de las democracias de la tercera ola resaltan la importancia para la salud de la vida democrática de tener partidos políticos con una sólida implantación social.[29] En su estudio de los sistemas de partidos en Europa del Este, Kitschelt y sus colaboradores insisten en la importancia de los vínculos entre las élites partidistas y los ciudadanos para asegurar la calidad de las interacciones democráticas. Según ellos, en las sociedades poscomunistas los empresarios de la política compensan la debilidad de su oferta programática recurriendo a otras técnicas de vinculación con el electorado, tales como el uso del carisma o del intercambio clientelista. La manera en que se combinan estas tres técnicas de enlace con el electorado tendrá un efecto directo en la naturaleza y calidad de la representación política y, por ende, de la democracia.[30]

Tratar el enlace entre la sociedad y los partidos en México supone considerar dos circunstancias particulares. Primero, los partidos mexicanos se están consolidando en un entrono muy distinto al que dio lugar a la consolidación de los tradicionales partidos parlamentarios o de masas hace más de un siglo. Segundo, las características del modelo republicano descritas en la primera parte de este capítulo afectan la manera en que se establecen los enlaces entre sociedad y sistema político.

Primero, en contra del agrupamiento comúnmente escuchado acerca de la crisis de los partidos políticos contemporáneos, algunos politólogos argumentan que lo que ha cambiado es la función que estos últimos desempeñan en los sistemas democráticos. De hecho, esa función ha estado sujeta a una evolución permanente al filo del tiempo. En referencia a los sistemas de partidos europeos, Peter Mair desarrolló el concepto de "partidos de carteles" para dar cuenta de la nueva realidad partidista. Entre las características de esos partidos estarían: un patrón de competencia restringida, una casi permanente situación de

28 Kay Lawson y Peter Merkl (eds.), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

29 Es una de las cuatro dimensiones utilizadas por Mainwaring para medir el grado de institucionalización del sistema de partidos (*op. cit*., pp. 28-35).

30 Kitschelt *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

ser partidos en el gobierno, una dependencia de los subsidios públicos, el acceso a canales de comunicación regulados por el Estado y una posición más cercana al Estado que a la sociedad. En este contexto, existen muchas organizaciones de otra naturaleza que movilizan intereses.[31] Aun si estas características no se aplican totalmente al caso mexicano, no dejan de describir una tendencia universal a la cual difícilmente se puede escapar. Es también importante resaltar que la comunicación y socialización políticas se apoyan cada vez más en técnicas modernas de comunicación de masas y de fabricación de imagen política. En las elecciones de 2000, entre 70 y 80% de los gastos electorales de los partidos fue canalizado hacia el mercadeo electoral de masas. Como se puede apreciar, estamos lejos del clásico modelo de Westminster en el que los partidos aparecían como vehículos de intereses sociales diversos.

Segundo, los rasgos peculiares del modelo republicano mexicano favorecen, tal como se mencionó arriba, un control oligopólico de la representación de intereses. Vistas con una mirada favorable, las reglas electorales mexicanas alientan la consolidación de los principales partidos políticos. Sin embargo, conllevan también un riesgo de cerrazón y colusión entre esas mismas formaciones políticas. Si ocurriera, la interacción política se volvería principalmente un asunto de partidos que podría llevar al fenómeno conocido como *partidocracia*.

Aparte del enlace directo entre élites partidistas y el electorado, la relación entre partidos y sociedad en México opera a través de tres canales principales: el reclutamiento político, el trabajo legislativo y las relaciones directas con las organizaciones sociales.

Los tres principales partidos mexicanos sacaron provecho de su control casi absoluto sobre el acceso a los cargos de elección popular. Tal como señalamos arriba, las reglas de la competencia electoral los hacen indispensables para los individuos que tienen ambiciones de ocupar cargos de representación política. Así, el reclutamiento político ha sido frecuentemente utilizado como mecanismo de enlace con la sociedad. Tres grandes estrategias partidistas pueden ser identificadas en esa área. Una primera, bastante difundida en México como en el resto del

31 Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997, pp. 107-116.

mundo, ha consistido en reclutar a individuos ambiciosos y ofrecerles candidaturas en el momento de las elecciones. Esa estrategia ha sido utilizada por los tres principales partidos políticos aun si a veces significó flexibilizar los requerimientos formales de ingreso en esas organizaciones. En los últimos años, esta práctica ha causado problemas en el seno de formaciones con exigencias más estrictas de admisión de nuevos miembros, tal como fue el caso del PAN.[32]

Un segundo tipo de estrategia de reclutamiento, practicado sobre todo por el PRD y en menor medida por el PAN, introduce una ficción interesante en cuanto a la pertenencia a esos institutos políticos. Consiste en reservar una cierta proporción de candidaturas (hasta 50% en el caso del PRD) a candidatos independientes, es decir, sin afiliación partidista formal.[33] En este caso, los partidos prestan sus candidaturas a figuras públicas conocidas o a líderes de organizaciones sociales. Lo interesante de esta fórmula es que tenía por objetivo presentar una apariencia de autonomía y pureza de dichas candidaturas (como si fueran apolíticas y por tanto bien intencionadas) así como de apertura hacia la sociedad. Aunque es un tema que empieza a ser estudiado, habría que profundizar el estudio de los efectos de tales procedimientos sobre la cooptación de líderes sociales, sobre la disciplina partidista y sobre el equilibrio de poder en el seno de los partidos.

Un tercer tipo de estrategias de enlace mediante el reclutamiento político opera por la vía de lo que llamaríamos las "coaliciones electorales secundarias". Dichas coaliciones reúnen fundamentalmente a pequeños (muchas veces nuevos) partidos políticos con pocas probabilidades de ganar por sí solos una proporción de votos suficiente para mantener su registro oficial (2%) y alguno de los tres grandes partidos políticos que actúa a manera de locomotora de la coalición. Éste fue el caso de las coaliciones por México y por el Cambio en las elecciones del 2 de julio 2000. La primera unió a la suerte del PRD los destinos de los partidos del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Alianza So-

32 En la actualidad, esta situación ha obligado a una revisión de los estatutos de ese partido en lo tocante a sus requisitos de pertenencia.

33 En 1994, el PRD se refería a esas candidaturas en términos de candidaturas "ciudadanas", terminología que no deja de sorprender puesto que conlleva la idea de que los miembros formales de los partidos no son ciudadanos.

cial y Sociedad Nacionalista. La segunda ató a la fortuna del PAN la del PVEM. Los tres pequeños partidos que compitieron solos perdieron su registro mientas que los que lo hicieron en coalición lograron mantener el registro y tener representación en el Congreso. Sin lugar a dudas, las coaliciones electorales secundarias fueron un buen negocio para esas pequeñas formaciones que tienen bases electorales tenues cuando no inexistentes. En síntesis, hay que analizar más a profundidad los efectos reales de esas estrategias de enlace vía el reclutamiento político sobre la implantación social de los partidos. Una primera apreciación de esas prácticas deja entrever que sirven más para reclutar personal político que para establecer sólidos vínculos con la sociedad. Además, tienden a causar problemas de institucionalización en el seno de los partidos.

En el típico modelo de Westminster, el parlamento debería de ser el lugar *par excellence* para el despliegue de los intereses. Es de dudar que algún día haya realmente sido así. Sin embargo, se afirma frecuentemente que las democracias modernas se alejan de ese modelo originario. En México, la separación efectiva de los poderes es algo nuevo. Hay grandes expectativas en cuanto a la importancia que está destinado a adquirir el poder legislativo en la vida institucional nacional. La XVII Legislatura (1997-2000), primera en la cual ningún partido tuvo mayoría absoluta, dio en el inicio de sus actividades una imagen de ineficiencia. Sin embargo, los pocos estudios existentes acerca de sus actividades muestran que detrás de esa imagen asociada a una concepción miope del funcionamiento de los pesos y contrapesos institucionales se dio un nivel más que aceptable de cooperación entre bancadas parlamentarias en el Congreso.[34]

A pesar de un desempeño satisfactorio, las estrategias desplegadas por los partidos en el Congreso muestran que todavía hay mucho que aprender. Las acciones legislativas de los partidos han sido frecuentemente guiadas por una visión de muy corto plazo de sus intereses. Su comportamiento en el Congreso mostró una apertura muy limitada hacia los grupos de interés. Con frecuencia, los partidos diseñaron sus estrategias en función de una visión preconcebida de los temas por legislar sin lograr establecer contactos reales con los actores sociales pre-

34 Véase Casar, *op. cit.*

ocupados por esos mismos temas. Más todavía, aceptando la existencia de formas virtuales de enlace entre los partidos y la sociedad (mediadas por la opinión pública, por ejemplo), los partidos mexicanos experimentaron dificultades en ajustar sus estrategias a las expectativas de sus respectivos electorados (reales o futuros). Todas estas deficiencias ayudan a crear una impresión de ineficacia y aislamiento de los partidos políticos. Dicho esto, es posible pensar que el proceso de aprendizaje derivado de la novedosa situación de gobierno dividido conlleve a mejorías en la elaboración de las estrategias legislativas de los partidos. Éstos deberían sacar beneficios de una mayor apertura del proceso legislativo a la consulta de los ciudadanos y grupos de interés. Semejante apertura debería permitir una interacción más visible entre los partidos y los intereses organizados.

Los partidos mexicanos penetran también en la sociedad mediante el establecimiento de relaciones directas con las organizaciones sociales. No se trata de un fenómeno nuevo. La larga hegemonía del PRI en la vida política nacional se construyó en parte sobre el control corporativo de las organizaciones campesinas y obreras. En las zonas urbanas, se crearon redes extensas de intercambio corporativo entre las organizaciones de colonos y el partido en el poder. En este sentido, el sistema de partidos tenía sólidas vías de penetración social. Sin embargo, ese peculiar tipo de enlace no se traducía en procesos democráticos de articulación y agregación de intereses. Una gran parte de las funciones de mediación ejercidas por el PRI tenían lugar fuera de las instituciones formales de representación política.

Las relaciones directas entre los partidos y las organizaciones sociales siguen constituyendo una técnica importante de enlace en México, sobre todo cuando se trata de establecer vínculos con los sectores populares. Entre los tres principales partidos, el PRI y el PRD son los que mantienen vínculos más fuertes con organizaciones sociales. El PRI sigue conservando su declinante sector corporatista y ha desplegado muchos esfuerzos en los últimos años para modernizare sus relaciones con el sector popular. El PRD, en sus esfuerzos para definirse como partido-movimiento durante la primera mitad de los años noventa, ha establecido también una amplia red de relaciones con organizaciones sociales de base. Su concepción en cuanto a la naturaleza ideal de esas

relaciones trata de conciliar apoyo político y autonomía social. En realidad, las interacciones que se han desarrollado entre ese partido y las organizaciones sociales siguen reproduciendo muchos rasgos de tipo clientelista.[35] De hecho, el vínculo que establecen los partidos políticos con el mundo popular sigue apoyándose principalmente en técnicas de enlace clientelistas. Aparentemente este tipo de relaciones subsistirá todavía durante muchos años, confirmando las proposiciones de O'Donnell sobre informalidad y consolidación democrática en América Latina.[36] Quedan muchas preguntas por contestar: ¿cómo afectará esta situación la consolidación del sistema de partidos? ¿Qué tipo de intercambio se produce entre los partidos y las organizaciones sociales? ¿Quién saca provecho del intercambio? ¿A qué tipo de división de trabajo da lugar este intercambio? ¿Cómo puede coexistir con otro tipo de relaciones entre partidos y organizaciones sociales que no se apoyan en enlaces de tipo clientelista?

En síntesis, para evaluar el proceso de penetración social de los partidos mexicanos es importante tener en cuenta la función cambiante de los partidos en los sistemas democráticos y los rasgos particulares del modelo republicano que moldeó la historia de la representación política en México. Ambas dimensiones presentan características que pueden contribuir a aislar a los partidos de la sociedad, dando lugar a lo que se conoce como *partidocracia*. Sin embargo, el incremento de la competitividad en la vida electoral mexicana obliga a los partidos a vivir un aprendizaje acelerado en la selección y aplicación de técnicas de enlace con la sociedad. Este proceso de aprendizaje implica combinar métodos muy abstractos y modernos de comunicación política con maneras tradicionales y directas de resolución de demandas sociales. Supone también tener la capacidad de combinar métodos de enlace formal e informal de tal manera que no afecte la institucionalización de los partidos y del sistema de partidos.

35 Véase, por ejemplo, Hélène Combes, "Des leaders sociaux devenus députés: Quel impact sur la représentation politique?", *Trace*, núm. 36, diciembre de 1999, pp. 26-36.

36 Guillermo O'Donnell, "Illusions about consolidation", *Journal of Democracy*, 7, 2, 1996, pp. 40-43.

¿Razones del cambio político en México?

México atraviesa por un proceso de cambios indudable e irreversible. Un conjunto muy variado de situaciones define la naturaleza de estos cambios, por un parte como producto de su integración al mercado mundial y, sobre todo, por el agotamiento del sistema anterior, lo que ha obligado a la democratización del país. Pero si bien la intromisión creciente de la economía global ha creado insalvables problemas de legitimación y cuestiona la existencia del Estado mismo, la actual correlación de fuerzas no permite que estos cambios sean previstos de manera más programática, en especial por las fuerzas políticas que luchan por la democratización y la transición desde el terreno de la izquierda, las que carecen hoy por hoy de la capacidad de generar alternativas viables que superen el actual estado de cosas.

Ante esto, el horizonte de las transformaciones puede prorrogarse más de lo que creemos. Pero, ¿cómo llegamos a la situación actual? ¿De qué manera se logró el reciente autismo de los movimientos sociales? ¿Qué es lo que condujo a la desmovilización de la sociedad civil? ¿Cuál es el escenario que ha permitido el deterioro de la clase política y los partidos? ¿Qué papel ha jugado lo económico en todo esto?

Estas y muchas otras preguntas surgen en este principio de siglo, cuando la velocidad de los cambios nos da la impresión de un México atorado en medio de dos siglos, entre un sistema que se oculta y otro que no acaba de nacer. A partir de la crisis múltiple, que se desencadena a lo largo de todo el año de 1994 y que concluye con el ascenso del actual gobierno, se abre un nuevo panorama y se diversifican muchas variables, modificándose tanto las posibilidades del cambio como las de la inmovilidad. Los efectos sociales de las políticas económicas aplicadas han creado un clima de inestabilidad que pone en peligro la reproducción del modelo induciéndolo a una revisión.

Lo que vivimos hoy es una situación de anomia, en la que se abre paso a la recuperación política del régimen anterior, basado en el evidente control de las aristas más pronunciadas de la crisis económica, en medio del alargamiento del proceso de transición y de la atomización de las organizaciones sociales. Al mismo tiempo la hegemonía de un modelo específico de mundialización se impone por sobre las variantes

nacionales, mientras que las fuerzas que proponen el cambio carecen de alternativas viales y posibles. En este escenario, si no hay una correlación de fuerzas diferentes a la actual, la transición concebida como cambio de paradigma y no sólo de partido en el gobierno no se dará fácilmente.

Adaptación al cambio de la clase política

El régimen se propuso recuperar imagen y consenso. En ese contexto, los enormes gastos de los partidos, las faraónicas campañas, constituyen hoy el verdadero colchón protector que el sistema ha construido para mantener esta situación de inmovilidad y aceptación del actual estado de cosas, mientras que la embrionaria democracia mexicana resulta una de las más onerosas del planeta. Por lo mismo, hoy es generalmente aceptado por la clase política, beneficiada económicamente por esos privilegios y redes de complicidad, que hemos realizado ya la transición a un nuevo orden democrático. Es decir, hoy se afirma que estamos ya en un nuevo orden democrático, en una nueva realidad electoral, pero esta afirmación es cuestionada por el país real, por los proyectos sociales, por los movimientos sociales, incluso pro el movimiento indígena.

¿Y qué de la ciudadanía: una transición pactada desde la cúpula?

En países como México, que salen de un régimen de partido único, los derechos de ciudadanía y la implantación de la democracia formal forman parte de las exigencias de la sociedad civil. Se realiza así un proceso de legitimación que procura la lealtad y la adopción de formas más institucionales pero que, al mismo tiempo, evita y limita la participación de la sociedad civil. Los ciudadanos gozan de un estatus meramente pasivo con derecho a abstenerse de la participación electoral. La vieja clase dirigente busca mantener su hegemonía política y económica. Encuentra su complemento en el privatismo ciudadano, en el desdén de una población fragmentada, excluida de los procesos

de decisión. Se trata de una transición pactada en la cúpula. En este contexto es evidente que nos estamos moviendo hacia un nuevo orden con múltiples rangos de autoridad, muchas variantes de acatamientos, acuerdos no escritos, lealtad, regionalismos y nuevas identidades, étnicas, religiosas, de género, orden en el que el Estado nacional juega un papel de agente mediador de la economía global con la tarea de cumplir lo mejor posible las exigencias del liberalismo económico. Esta estructura de poder está sostenida, desde afuera, por la influencia del mercado mundial y por las redes reales y virtuales del mundo de las finanzas y, desde adentro, por aquellas fuerzas que se benefician de la globalización, es decir, por el segmento social superior y los nuevos estratos emergentes que están integrados a la economía mundial. La competitividad en este mercado es el criterio principal de las políticas estatales y la que justifica el mantenimiento, la regulación, la privatización en las áreas de protección social construidas por el régimen anterior.

8. EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA: LAS AMBIVALENCIAS DE SU PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN*/**

El sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) marcó un giro importante en el proceso de institucionalización del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Durante ese periodo, esta agrupación política modificó su estrategia de negociación de las reglas de competencia electoral pasando de la intransigencia a la cooperación limitada. De hecho, fue una pieza esencial en la negociación de las reformas de 1996 que pusieron fin al ciclo de desconfianza que había caracterizado la vida electoral en el sexenio anterior.

De manera paralela, el PRD abandonó paulatinamente su concepción de partido-movimiento social para definirse más claramente como un partido político que busca ganar votos. Las reformas estatutarias que se realizaron durante ese sexenio dan testimonio de una voluntad de estabilizar y consolidar los procedimientos que regulan la vida interna de esa organización. El reconocimiento explícito de la existencia de corrientes, como una manera de hacer política y conquistar posiciones de poder en el seno del partido, puede ser entendido como una búsqueda de congruencia entre las prácticas reales y las normas que orientan formalmente el comportamiento de sus miembros.

A partir de 1997, con la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, el PRD se es-

* Publicado en *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 1, enero-marzo de 2003.

** Este artículo es una versión de una ponencia presentada en el seminario "La izquierda en América Latina" organizado por el grupo de trabajo "Partidos políticos y sistemas electorales" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) (Universidad de Campinas, 20-23 de octubre de 2002). Es también parte de un proyecto de investigación financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (ref: 27938D).

trenó como partido gobernante en una entidad federativa. Esa victoria fue seguida de triunfos similares en algunos estados de la república. Ser partido de gobierno le significó también un cambio cualitativo que tuvo efectos importantes en distintos aspectos de su vida como organización: permitió la profesionalización acelerada de su personal político, obligó a modificar la orientación de sus propuestas con una mayor dosis de realismo y transformó el tenor de sus relaciones con otras fuerzas políticas.

Todos esos elementos apuntaban hacia una mayor institucionalización del PRD. Sin embargo, al mismo tiempo que se manifestaban esos elementos, su suerte seguía atada a los altibajos de la fortuna política de su líder moral. Los buenos resultados registrados en las elecciones legislativas de 1997 y en varias contiendas locales no lograron evitarle una dura derrota en las federales de 2000. En el plano interno, la vía de la institucionalización mediante el reconocimiento explícito de las fracciones mostró sus deficiencias con la anulación de las elecciones para designar a las autoridades partidistas en marzo de 1999. En lugar de proyectar la imagen de un partido capaz de regular sus conflictos internos, el modelo de organización por corrientes –y su peculiar funcionamiento– contribuyó a difundir la percepción de una organización presa de sus facciones. De hecho, la necesidad permanente de recurrir a métodos de arbitraje informal en caso de conflictos internos graves ponía en evidencia las deficiencias y la inestabilidad de los procedimientos formales del PRD. Como en la mayoría de los casos, ese arbitraje informal seguía siendo ejercido, en el más puro estilo de la dominación carismática, por el líder moral del partido, Cuauhtémoc Cárdenas, las ambivalencias de su proceso de institucionalización no dejaban de manifestarse. Este artículo examina esas ambivalencias.

El PRD: su difícil institucionalización

El PRD fue constituido legalmente el 14 de mayo de 1989. Su creación fue el resultado de una serie de factores, entre los cuales hay que resaltar una escisión importante en el seno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en torno a la orientación de la política económica, una

tendencia sostenida en la década de los ochenta hacia la unión de las fuerzas de izquierda, las oportunidades políticas creadas por la elección presidencial de 1988 y una significativa movilización social en rechazo a los resultados de dicha elección. Como todos los partidos políticos nuevos, el PRD se enfrentó tempranamente al reto de su institucionalización.

Desde hace tiempo los politólogos interesados en las organizaciones partidistas han insistido en la importancia del estudio de su proceso de institucionalización para explicar su vida interna. Pero el concepto mismo de institucionalización se presta a distintas interpretaciones. La conocida definición de institucionalización acuñada por Huntington, retomada de la sociología de las organizaciones, pone énfasis en el proceso mediante el cual las organizaciones y sus procedimientos adquieren valor y estabilidad. Según Huntington, el grado de institucionalización se podría medir a partir de las siguientes dimensiones: adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones y de sus procedimientos (Huntington, 1968).

Para Panebianco, el proceso de institucionalización está asociado a la forma en que una organización se ha consolidado. Ese proceso supone que, poco a poco, dicha organización adquiere un valor en sí misma y que sus fines se vuelven inseparables de ella. La autonomía frente al entorno y la gran interdependencia de sus partes constitutivas serían indicadoras de un alto grado de institucionalización (Panebianco, 1997).

En el renacimiento de los estudios sobre partidos políticos en América Latina, la definición del concepto de institucionalización ha sido motivo de debates. Algunos autores han privilegiado la dimensión de la estabilidad de los procedimientos de las organizaciones;[1] otros han insistido en la valoración de la organización en sí mediante la lealtad a una cultura organizativa. Como bien lo resalta Levitsky, es importante distinguir entre los dos usos del concepto. El primero hace hincapié en la rutinización de patrones específicos de comportamiento (reglas del juego) dentro de una organización; esa rutinización puede ser formal o informal. El segundo insiste más bien en la "infusión de valores", en donde el proceso de institucionalización está marcado por una preo-

1 Por ejemplo, McGuire (1997) y Mainwaring (1999).

cupación por la supervivencia de la organización. El uso indistinto de ambas definiciones puede llevar a una confusión en la explicación de la capacidad de supervivencia de los partidos políticos (Levitsky, 1998).

Ambas dimensiones tienden a estar presentes en diferente grado en la mayoría de las organizaciones. Su particular combinación contribuye a explicar la dinámica propia de cada partido político. En cuanto a los efectos del grado de institucionalización sobre la capacidad de supervivencia de un partido, éstos parecen ser fuertemente matizados por factores externos como, por ejemplo, el tipo y grado de competitividad del sistema de partidos, la función desempeñada por la organización en ese mismo sistema y las características del régimen electoral.

En un artículo reciente, Randall y Svasan identifican cuatro dimensiones en la institucionalización de los partidos políticos: dos internas, la sistematicidad organizativa (*systemness*) y la existencia de una cultura compartida, así como dos externas, la autonomía en la toma de decisiones y el reconocimiento por parte de otros actores políticos (*reification*). Esas dimensiones muestran desde luego grados variables de desarrollo, dependiendo de la formación política bajo estudio. Idealmente, la relación entre cada una de ellas debería de ser una relación de fortalecimiento mutuo, en donde el mayor grado de desarrollo de cada dimensión llevaría a un mayor grado de institucionalización general de los partidos (Randall y Svasand, 2002). En el caso del PRD, pretendo mostrar cómo la relación entre cada una de esas dimensiones puede tener efectos contradictorios sobre el desarrollo general de la institucionalización. Tomaré en consideración de manera laxa las cuatro dimensiones planteadas por Randall y Svasand porque, además de constituir una buena guía para la elaboración de la historia de una organización partidista, ayudan a replantear la relación entre liderazgo carismático e institucionalización.[2]

2 En un escrito anterior acerca de la institucionalización del PRD, desarrollé la hipótesis de que el tipo de liderazgo carismático practicado por Cuauhtémoc Cárdenas iba en detrimento del proceso dicha institucionalización. (Prud'homme, 1996a). La adopción de una definición más amplia del concepto de "institucionalización" permite matizar esa hipótesis. La existencia de un liderazgo de tipo carismático puede contribuir a fortalecer una cultura partidista compartida, así como el reconocimiento externo de la organización;

Como lo advirtió hace años Duverger a propósito de otros partidos políticos, el PRD presenta un desfase entre su estructura formal y su modelo real de organización (Duverger, 2002). Su breve historia organizativa muestra una coexistencia entre procedimientos formales que, en muchas ocasiones, operaron más a manera de "reglas de tregua" entre grupos de su élite que como instrumentos para la solución de conflictos, y prácticas informales que sí permitieron tal solución. La autoridad carismática –en un estricto sentido weberiano– asumida por su líder moral, Cuauhtémoc Cárdenas, contribuyó ampliamente a alimentar ese dominio de la informalidad en la vida interna del partido. Con el paso del tiempo, los procedimientos formales han tendido a adquirir más estabilidad aun cuando, como se verá adelante, sigan presentando deficiencias en el momento de procesar los conflictos internos.

Hay por lo menos tres elementos que influyeron en la constitución del modelo originario del PRD. Primero, se trata de una formación política que nació de una escisión en un partido hegemónico, el PRI, inicialmente diseñado para controlar la disidencia en el seno de la clase política mexicana. Segundo, la constitución de la coalición electoral (Frente Democrático Nacional, FDN) que apoyó la candidatura presidencial de Cárdenas en 1988 y, luego, la creación del PRD fueron posibles porque existía un conjunto de incentivos institucionales que permitieron la viabilidad de esa opción política en el sistema de partidos mexicano. Hay que subrayar que la coalición se construyó fundamentalmente en torno a la figura del candidato presidencial. Tercero, el estilo de la primera campaña electoral de la coalición cardenista y luego las protestas en torno a la transparencia de la elección y la confiabilidad de los resultados de 1988 establecieron una asociación peculiar entre proselitismo electoral y movilización social que iba a marcar los primeros años de vida de la organización.

En el periodo de 25 años (1929-1954) que enmarcó el proceso de creación y perfeccionamiento del sistema de partido hegemónico en México, uno de los objetivos de los creadores de organizaciones e ins-

---

también puede favorecer la autonomía en la toma de decisiones, según la definición que al respecto se privilegie; pero difícilmente alienta el cabal desarrollo de la sistematicidad organizativa.

tituciones políticas consistió en evitar la ruptura de la cohesión de la clase dirigente posrevolucionaria. Hasta 1952, la principal fuente de oposición electoral al candidato oficial provino de escisiones en el PRI que ocurrían justo después de la selección del candidato presidencial de ese partido. Varias iniciativas de ingeniería institucional que modificaron la organización del partido gobernante y la legislación que regía las elecciones y el sistema de partidos tuvieron por objetivo evitar esas escisiones. De 1953 a 1987, tales esfuerzos tuvieron éxito (Prud'homme, 1998).

Aun así, los años previos a la elección presidencial siguieron constituyendo el momento más susceptible de provocar rupturas en la élite gobernante (Basáñez, 1990). La enorme concentración de recursos políticos disponibles para la elección presidencial y la oportunidad que ofrecían para afectar a muy corto plazo la toma de decisiones públicas incrementaban el carácter de "todo o nada" del momento. La poca tolerancia de las estructuras priistas para con la disidencia –producto, como se ha dicho, de un diseño institucional consciente– ha hecho que esta última se traduzca casi automáticamente en opción de salida del partido.

La creación de la Corriente Democrática del PRI en 1986 y la posterior expulsión de sus integrantes en 1987 se dieron en ese contexto. Las interpretaciones generalmente acepadas en torno a la aparición de esa corriente disidente hacen hincapié en dos motivos principales que animaron a sus miembros: el desacuerdo con la orientación de las políticas de ajuste económico emprendidas por el grupo dirigente del PRI y la voluntad de participar en el proceso de designación del candidato presidencial para la contienda electoral de 1988.[3]

La Corriente Democrática sería, según esas interpretaciones, la respuesta de una parte de la izquierda del PRI al dominio de una corriente tecnocrática en pleno ascenso. La estrategia adoptada por sus integrantes siguió tres etapas: primero, fue la expresión de la disidencia; luego, el ejercicio de la presión interna en distintas instancias de la organización y, por último, la salida ante el cierre del PRI. Esas tres etapas ponen en evidencia la importancia de este partido político en la formación del

3 Se encuentran descripciones detalladas del proceso en Garrido (1993) y Bruhn (1997).

modelo originario de lo que será el PRD. El movimiento neocardenista se constituyó desde sus inicios como una excrecencia de la vida política del PRI que pasó gradualmente de la disidencia interna a la oposición externa. A partir del momento en que el grupo disidente operó fuera de su partido de origen, la oposición al PRI se convirtió en una razón de ser. Esta característica constitutiva –que años después se reproducirá en el ámbito regional– tendrá mucha influencia en la constitución del modelo de partido y en las decisiones estratégicas del PRD en relación con su entorno.

Otro factor de importancia en la estructuración del modelo originario del PRD está asociado al marco institucional que regía la competencia electoral en México. Desde 1946, las leyes electorales habían constituido un instrumento importante para el mantenimiento de la hegemonía del PRI: permitían la competencia a la vez que dificultaban la consolidación de una oposición electoralmente exitosa.[4]

El juego consistía en encontrar equilibrios entre legitimación electoral, control asegurado de los resultados y presencia de una oposición de tamaño óptimo. Sin entrar en los detalles de esta evolución, es importante destacar que el sistema permitió al partido de gobierno alimentar literalmente –al lado de los partidos autónomos– formaciones políticas de oposición cuya subordinación al sistema estaba asegurada.[5]

Aparte de garantizar materialmente la supervivencia de esas organizaciones, el gobierno facilitaba su existencia mediante el otorgamiento de representación política. Así, la ley electoral de 1963 permitió distribuir elegantemente votos a esas formaciones políticas mediante la figura de "diputados de partido"; la introducción del sistema de representación mixta con doble emisión de votos (dos boletas distintas) cumplió una función similar a partir de 1977. A cambio de ello, entre otras cosas, esas formaciones políticas apoyaban elección tras elección al candidato presidencial del PRI bajo la fórmula legal de "candidatura única". Se instauró

4 Es el argumento principal del libro de Juan Molinar (1991), que fue una aportación precursora en la materia.

5 Esos partidos eran conocidos coloquialmente como "satélite" o "paraestatales". Entraban en esa categoría primero, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), y luego, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

así un pequeño sistema de intercambio de beneficios políticos en el cual tanto el gobierno como esos partidos salían favorecidos.

La reforma de 1987 introdujo dos modificaciones que fueron interpretadas como un gesto de ruptura del acuerdo por parte del gobierno: el cambio de fórmula electoral y la desaparición de la doble emisión de voto dificultaban la manipulación de resultados a favor de esos partidos políticos (Prud'homme, 1994).

Para asegurar su supervivencia material y política, estos últimos se encontraron ante la necesidad de conseguir votos por otra vía. Postular a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial lo hizo posible. Cuando el 12 de octubre de 1987 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) designó a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato a la Presidencia y fue rápidamente seguido en esa vía por el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) (recién rebautizado Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, PFCRN), bajo la modalidad de candidatura única, el pequeño sistema de intercambio político que había servido para incrementar el costo de la disidencia y legitimar la idea de competencia electoral con una oposición débil y subordinada se revirtió contra el régimen. Ahora, a cambio de la oferta de una candidatura presidencial de partidos con registro, Cárdenas iba a aportar los votos necesarios a la supervivencia material y política de esas formaciones de oposición.

El acuerdo que se concretó con la creación del FDN tuvo consecuencias estratégicas importantes para el futuro del movimiento neocardenista. En primer lugar, le facilitó la oportunidad de existir electoralmente y de conseguir una base política propia. En ese sentido, el contexto institucional sirvió para la consolidación del movimiento: los disidentes que lo conformaban convocaron desde el marco institucional legal. Pero, a la vez, el intercambio en el cual se apoyaba la coalición electoral presentaba debilidades que influirían en las opciones de consolidación del movimiento después de la elección. La vida del FDN fue de corta duración puesto que los primeros socios partidistas de Cárdenas, una vez que consiguieron los votos necesarios para su supervivencia material y política, abandonaron la coalición, lo que empujó al movimiento neocardenista hacia la creación de un nuevo partido, el PRD.

La coalición electoral de 1988 tuvo por efecto hacer del "candidato único", Cuauhtémoc Cárdenas, la figura central hacia la cual convergieron todos los miembros originales del FDN y, luego, las demás organizaciones y partidos que a él se unieron. Nunca hubo una estructura organizativa que asegurara una comunicación horizontal entre los diversos participantes en la coalición electoral. El vínculo entre sus socios se creó en torno a la figura del candidato. Esta particularidad contribuyó a acentuar los rasgos carismáticos del movimiento neocardenista e influyó mucho en la permanencia de esos rasgos en la organización futura del PRD.

Finalmente, como tercer elemento del modelo originario del PRD, el estilo mismo de la campaña electoral de 1988, y luego, las protestas contra el fraude que se organizaron durante todo el periodo de calificación de las elecciones (verano de 1988) contribuyeron a hacer converger la lógica individual y secreta de la votación como acto político privado con la lógica colectiva y abierta de la movilización callejera como acto político público. Resulta impresionante constatar cómo las crónicas periodísticas de la época dieron cuenta del aumento de la fuerza política de Cárdenas, principalmente en términos de la asistencia a sus mítines públicos. También es importante tomar en cuenta que el punto culminante de la capacidad de movilización de la coalición se dio después de las elecciones de julio, con las grandes protestas contra el fraude electoral. Así, el escrutinio del 6 de julio de 1988 no fue, como se podría esperar de una campaña electoral normal, el punto de llegada de la movilización neocardenista. Resultó más bien una etapa con funciones catalizadoras en un proceso de movilización social más largo que se dio en torno a las elecciones.

La creciente adhesión de grupos y partidos a la campaña de Cárdenas a lo largo de 1988 también contribuyó a afianzar la percepción del gran poder de movilización social de neocardenismo.[6] Así se fortale-

6 Ese proceso culminó con el desistimiento del candidato presidencial del Partido Mexicano Socialista (PMS) a favor de Cárdenas apenas un mes antes de la elección. En ese momento, se atribuyó tal decisión de su dirigencia a la repercusión de una multitudinaria concentración neocardenista en la Universidad Nacional Autónoma de México que tuvo lugar en mayo de 1988. En realidad, la decisión había sido tomada como consecuencia de la aplicación de una encuesta de opinión encargada por el mismo PMS.

ció la convicción de que el movimiento podía derrotar al régimen por medio de dicha movilización y la adhesión pública de grupos políticos y sociales diversos. Esa experiencia dejará huellas importantes en la concepción del modelo de partido del futuro PRD, así como en sus estrategias políticas.

Por un lado, durante años existirá una ambigüedad –y tensiones también– acerca de la definición del partido como un movimiento social que crece sobre la base de su capacidad de movilización y de atracción de adhesiones públicas por parte de diversos grupos constituidos. Esa concepción estará subyacente durante muchos años en la construcción de la organización partidista. A lo largo de su existencia, la reiterada y fallida estrategia de creación de frentes amplios antisistema constituyó también un sólido apoyo al liderazgo carismático y un fuerte obstáculo a la estabilización de los procedimientos formales dentro del PRD.

Por otro lado, la esfera electoral aparecerá durante mucho tiempo como una estructura de oportunidades políticas que servía de base a la movilización social. A partir de ese momento hubo una tensión constante entre la percepción de las elecciones como ocasión para sumar votos individuales y como oportunidad para movilizar fuerzas en contra del régimen. Esa tensión estratégica estará presente en el PRD hasta las elecciones presidenciales de 1994 y se reflejará también en la actitud adoptada en cuanto al amplio proceso de reforma electoral que marcó la vida política nacional durante el sexenio del presidente Salinas.

En resumen, tres elementos pesaron en la conformación del modelo originario del PRD: el proceso de escisión del PRI, la creación de una coalición electoral en torno a la figura del candidato único y el estilo de la primera campaña electoral, interpretada como experiencia exitosa, que se basó en la movilización social. La conjunción de esos tres elementos favoreció inicialmente la constitución de una organización política, con reglas de funcionamiento informales, en la cual distintas agrupaciones se aglutinaron en torno a la figura carismática de su principal dirigente. A la vez, contribuyó al mantenimiento de una gran ambigüedad entre un modelo de organización inspirado en el partido de masas clásico y otro inspirado en los movimientos sociales.

La estructura formal del PRD

El 14 de mayo de 1989 el PRD se convirtió en un partido político con registro legal. Para ese momento, como era previsible, el FDN se había desmembrado y los partidos con registro que lo integraron inicialmente habían regresado a su patrón tradicional de intercambio con el gobierno. Su paseo por los terrenos de la oposición insubordinada les había permitido consolidarse como organizaciones y les había aportado el más grande caudal de votos y la mayor representación parlamentaria de su historia.[7]

Al movimiento neocardenista esta ruptura previsible lo colocó, como a toda organización naciente, ante el reto de su institucionalización. Los recursos utilizados ventajosamente en la campaña electoral aparecían ahora como obstáculos que había que superar para crear y consolidar una nueva organización; así ocurrió por ejemplo con el carisma, la casi ausencia de estructuras organizativas y la definición ideológica laxa. El desprendimiento de los partidos "satélite" puso al movimiento frente a su base política real, creada a partir de su creciente poder de movilización social durante la campaña presidencial de 1988; esta base correspondía, *grosso modo*, a la familia ideológica de la izquierda tradicional. De hecho, el nuevo partido consiguió su reconocimiento legal y evitó posibles trabas administrativas haciendo uso del registro del Partido Mexicano (PMS), último partido en apoyar la candidatura de Cárdenas, un mes antes de las elecciones.

El acta constitutiva del PRD fue firmada por más de 30 organizaciones políticas y sociales que se dividían entre la Corriente Democrática del PRI dominante, el ex PMS, una multiplicidad de organizaciones de la izquierda extraparlamentaria, movimientos sociales afines y personalidades de izquierda con presencia en la vida cultural y política.[8]

7 De una votación de casi 2% en las elecciones anteriores, estos partidos pasaron a tener votaciones de 10%, el PPS y el PFCRN, y de 6%, el PARM. Aparte de los beneficios políticos habitualmente asociados con la mayor representación parlamentaria, dado el generoso sistema de financiamiento público de los partidos en México, esto significaba el acceso a importantes recursos materiales.

8 El PMS había heredado su registro del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), creado en 1981 a raíz de un movimiento de unificación de la izquierda liderado por el Par-

Los estatutos del PRD elaborados antes de su primer congreso, que tuvo lugar en noviembre de 1990, fueron reformados en cuatro oportunidades. Esas modificaciones dan cuenta de su proceso de institucionalización. El partido transitó de una situación en donde su líder y presidente tenía un amplio margen de maniobra y un papel fundamental en el mantenimiento del equilibrio entre grupos y miembros de la élite partidista, a otra en donde existe una multiplicidad de normas que arbitran la lucha entre corrientes establecidas. Son normas que todavía requieren de estabilización puesto que en varias ocasiones han fallado en el arbitraje de los conflictos internos. En todo caso, la evolución de dichas normas da cuenta de los cambios en la correlación de fuerzas en el PRD y del crecimiento de éste.

La participación en el PRD se apoya en una concepción muy abierta de la militancia política. Los criterios de adhesión al partido no incluyen ningún tipo de exigencia en cuanto a formación política o periodo probatorio. En los inicios, algunos procesos de consulta interna servían también para la afiliación inmediata de los interesados: el que quería participar se hacía miembro del partido al instante. En la actualidad, existen restricciones temporales mínimas para la participación en los procesos electorales internos y para postularse a cargos partidistas y electorales. Sin embargo, esas restricciones siguen siendo muy ligeras. En ese sentido, el PRD es un partido de masas que valora la cantidad de sus afiliados. Esto explica que en 12 años de existencia haya logrado reclutar a más de cuatro millones de miembros.[9]

---

tido Comunista Mexicano (PCM). En este sentido, con las particularidades contextuales mencionadas arriba, la creación del PRD terminó inscribiéndose en un movimiento más antiguo de unificación de la izquierda mexicana. Creado en 1987, el PMS nunca logró consolidarse como instituto político: en él, al lado del ex PSUM y del ex Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), participaban organizaciones de la izquierda social, como el Partido Patriótico Revolucionario (PPR), el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR) y la Organización de la Izquierda Revolucionaria (OIR-LM). Otras organizaciones, como Punto Crítico y Movimiento al Socialismo (MAS), se incorporaron al nuevo partido.

9 Según el padrón nacional del PRD, al 6 de septiembre de 2002 el número de sus afiliados era de 4'111,237.

Hoy día, la estructura partidista reproduce un modelo de organización esencialmente territorial, aun cuando su primer núcleo, el comité de base, constituido por un mínimo de 20 miembros, recuerda la célula de los partidos comunistas. El comité de base territorial se constituye en el barrio, la manzana o la unidad habitacional. Pero también se puede constituir por rama de actividad en el lugar de trabajo, en organizaciones sociales o en grupos de preferencias. Los miembros de esas organizaciones de base eligen un comité ejecutivo. Sus presidentes están incluidos en consejos municipales que designan aparte de un comité ejecutivo municipal de 13 miembros. El presidente y el secretario del comité ejecutivo municipal son electos por sufragio universal.

En cada estado de la república existe un consejo estatal compuesto por los consejeros nacionales del partido elegidos en dicha entidad. Ese consejo elige a la mayor parte de los 15 miembros del comité ejecutivo estatal del partido. El presidente y el secretario son electos por sufragio universal. Los miembros del comité ejecutivo estatal son también miembros de la comisión política estatal que incluye a otros destacados miembros del partido y que tiene funciones consultivas acerca de sus orientaciones políticas.

El Consejo Nacional (CN) es el órgano superior del PRD. Está constituido por el presidente nacional del partido, los presidentes estatales, los presidentes de los comités exteriores (California e Illinois), los ex presidentes del partido, 192 consejeros electos por voto directo, secreto y universal mediante una fórmula proporcional pura en los estados en función del ratio de representación de cada entidad, 64 consejeros elegidos en el congreso nacional por la fórmula de representación proporcional pura, así como por diputados y senadores que representan una cuarta parte de las bancadas perredistas en el Congreso de la Unión.

Entre las funciones del CN, está la de elegir a la mayoría de los 17 miembros del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), con la excepción aquí también del presidente y del secretario general, que son electos por sufragio universal, y a la Comisión Política Nacional. También convoca, por lo menos cada tres años, al Congreso Nacional.

El Congreso Nacional del PRD es su autoridad suprema. Está compuesto por los presidentes y secretarios generales estatales, ocho delegados de cada consejo estatal elegidos mediante una fórmula de

representación proporcional, 1 100 delegados elegidos en los estados en función también de una fórmula de representación proporcional en cada entidad,[10] el CN en su conjunto y delegados del exterior. El Congreso Nacional tiene por función aprobar el estatuto, la declaración de principios, el programa, la línea política y la línea de organización del partido.

Cada tres años, en marzo (en principio, desde 1996), se renuevan los cargos electivos del partido a los cuales se aplica el método de sufragio universal, directo y secreto. Todos los miembros del partido con por lo menos seis meses de antigüedad tienen derecho de voto. La elección se efectúa por medio de una fórmula proporcional en donde el elector tiene que elegir entre planillas que abarcan desde la candidatura del presidente nacional hasta las de los presidentes de los comités de base. En las elecciones de marzo 2002, había que elegir a candidatos para más de 1 500 cargos electorales. Aquí está la clave para entender el complejo sistema de distribución de cargos del PRD y, sobre todo, el predominio que ejercen las grandes corrientes nacionales sobre la vida interna del mismo. Eso significa, entre otras cosas, que el militante que no pertenece a ninguna corriente nacional tiene pocas posibilidades de desempeñar funciones electivas en el partido, a menos que sea impuesto por el líder moral. La fórmula proporcional garantiza que todas las corrientes estén representadas en los órganos ejecutivos y legislativos de la organización, pero a la vez incita a que los eventuales candidatos a cargos de dirección interna se organicen en fracciones.

Las candidaturas a los cargos de representación popular (presidente, gobernador, presidente municipal, diputado y senador de mayoría relativa, diputado estatal de representación relativa) son también objeto de elecciones por sufragio universal, directo y secreto de los miembros del partido con más de seis meses de antigüedad. El estatuto admite todavía la modalidad de candidatura externa –remanente de la época del partido-movimiento– en una proporción de 20%; esas candidaturas

10 La representación de cada estado se calcula sobre la base de una ponderación que incluye en un tercio el porcentaje de votos del PRD obtenidos en la entidad, en otro tercio el porcentaje del número absoluto de votos del partido en el ámbito nacional obtenidos en el estado y en un último tercio el porcentaje de la membresía nacional incluido en la entidad.

son propuestas por el consejo territorial correspondiente. Las candidaturas plurinominales a diputado y senador son seleccionadas de este modo: la mitad en convención convocada por el consejo correspondiente y la otra mitad directamente por dicho consejo. Cabe resaltar que existen cuotas para las candidaturas de los jóvenes (20% para los de menos de 30 años) y de género (no más de 70% para un solo sexo).

Ahora, en la eventualidad de que el partido decida ir a elecciones en alianza o convergencia con otros partidos, los procedimientos internos quedan supeditados a los acuerdos logrados con los socios de la coalición. Hasta la fecha, el candidato presidencial del PRD se ha postulado siempre como candidato de una coalición de partidos y organizaciones políticas. También la modalidad de la candidatura externa ha sido utilizada generosamente para postular a gente que no militaba en el partido, en un afán de reproducir la lógica de movilización social de 1988. Esto disminuye considerablemente el efecto democratizador de las disposiciones del estatuto. Empero, cabe resaltar que las modificaciones sucesivas a los procedimientos del PRD van en el sentido de incrementar el control de sus miembros sobre su vida interna y la postulación de candidatos a cargos de representación popular.

En suma, el PRD presenta un modelo formal de partido de masas que valora una membresía numerosa y procedimientos democráticos de funcionamiento. Su estatuto contiene incluso disposiciones acerca de la posibilidad de usar instrumentos de la democracia directa como el plebiscito y el referéndum. Su organigrama prevé una serie de órganos autónomos que favorecen la rendición de cuentas de las autoridades al CN, la defensa de los derechos de sus militantes y la organización imparcial de elecciones internas. No obstante, el exceso de reglas de democratización deja la sospecha de que responden más a una ideología democrática que a prácticas enraizadas en la organización. La complejidad de sus procedimientos muestra también que son el producto de negociaciones constantes entre los grupos o corrientes que la conforman. La combinación de esos factores puede explicar por qué en caso de conflictos fuertes dentro de la organización los procedimientos formales tienden a no funcionar. A pesar de ello, la evolución de las reglas que rigen la vida interna del PRD muestra una tendencia hacia la consolidación de los procedimientos formales.

El modelo real de organización

Los estatutos de una organización son importantes en la medida en que tienden a orientar el comportamiento de los individuos y grupos que en ella participan. Su evolución es reveladora del estado de las relaciones entre las diversas fuerzas que la constituyen. Sin embargo, como ya lo advirtió Maurice Duverger (1987) años atrás, suele existir una brecha entre el modelo formal y el modelo real de funcionamiento de una organización. En algunos casos, esa brecha es muy reducida, en otros es impresionantemente grande. Es una dimensión que permite distinguir entre tipos de organización y entender mejor las peculiaridades de su funcionamiento.

En el caso del PRD, las normas expresadas en sus estatutos cumplieron en el pasado una función de "condiciones de tregua" entre los distintos grupos que lo conformaban. Si bien reflejaron en parte el modelo ideal de partido al cual aspiraban sus miembros, fueron también el producto de negociaciones entre corrientes para mantener la cohesión del mismo. Por ello, sirvieron poco para arbitrar los conflictos fuertes en el seno de la organización, que en más de una oportunidad requirieron de arreglos informales logrados al margen de los procedimientos previstos al efecto. Fueron reglas que operaron *ex post* para dar confianza en el futuro a los diversos grupos y fracciones del PRD. En la actualidad, esa tendencia es contrarrestada por un esfuerzo consciente llevado a cabo por distintos sectores del partido a fin de que las reglas formales sean eficaces para manejar sus diferendos.

Esa peculiar combinación de informalidad y formalidad en el proceso de institucionalización del PRD debe ser entendida en relación con otro de sus rasgos constitutivos: el predominio durante años de relaciones de corte carismático en la vida interna de la organización. La figura de Cuauhtémoc Cárdenas ocupó un lugar central en la articulación de una élite partidista que provenía de distintas agrupaciones políticas. En los inicios de la nueva formación política existían pocos vínculos horizontales entre los líderes de las organizaciones fundadoras. En general, esas relaciones eran medidas por su perenne candidato presidencial. Después de todo, fue la candidatura presidencial de Cárdenas la que permitió la unión de las fuerzas de izquierda en 1988. Luego, en 1994 y

2000, su candidatura obtuvo la adhesión de la mayoría de las corrientes y de sus líderes. En ese sentido, fue una fuerza que posibilitó la supervivencia, consolidación y cohesión del partido. Esa supervivencia se consiguió en gran medida por las funciones de arbitraje personal desempeñadas por Cárdenas, pero a la vez el desempeño de esas funciones se inscribe por definición en el campo de la informalidad y frena la adopción de procedimientos explícitos y eficientes para normar la vida institucional.

Así, el PRD ataba su suerte política a la fortuna de un solo hombre. Además, Cárdenas exigía a cambio que se le reservara un amplio margen de maniobra en los asuntos internos y electorales del partido, como se pudo apreciar en los años en que fue presidente y en la manera en que llevó a cabo sus campañas electorales (desde el control de la selección de un número amplio de candidaturas a diputados y senadores, hasta la insistencia en presentarse como candidato de frentes o coaliciones más amplias).[11] Esa reivindicación de libertad de maniobra por parte del líder moral encontró apoyo en una concepción del partido como movimiento social que ponía énfasis en la flexibilidad organizativa y en la movilización, frente a otra concepción que privilegiaba la construcción de un partido de masas más ortodoxo.

Poco a poco, el principio de arbitraje individual de las luchas entre grupos y corrientes fue sustituido por una serie de reglas que funcionaron inicialmente como "condiciones de tregua" entre fracciones del

11 En las elecciones de 1994 y 2000, en las cuales Cuauhtémoc Cárdenas fue candidato presidencial del PRD, se pudo observar un patrón recurrente en la relación entre el líder y su partido. Antes de que se realizara el proceso de designación formal del candidato, el líder tomaba distancia con respecto a su partido y era postulado inicialmente por otras fuerzas políticas (en 1994, por 57 organizaciones civiles agrupadas en la Alianza Democrática Nacional y en 2000, por el Partido del Trabajo, PT). Esa distancia se debía concretamente al control que Cuauhtémoc Cárdenas exigía sobre la designación de candidatos externos al partido (50% de las candidaturas en 1994 y 20% en 2000) y se expresaba en la falta de vínculos entre el comité de campaña y el aparato partidista (para la campaña de 1994, el tema está ampliamente documentado por Aguilar Zínser, 1995). En ambos casos, el candidato trató de reeditar la movilización social de 1988 encabezando coaliciones como la Alianza Democrática Nacional en 1994 y la Alianza por México en 2000, fórmula, esta última, que actuó en detrimento de la representación política del PRD.

partido. La adscripción de sus miembros de la élite y de sus militantes a los grupos fundadores dio paso paulatinamente al desarrollo de lealtades y coincidencias definidas a partir de asuntos de la vida interna de la organización, principalmente la elección de sus dirigentes. El credo de una democracia de esencia "pura" tuvo por efecto la introducción de métodos de elección proporcional. La adopción de esas reglas, combinada con una vieja cultura propia de los militantes de la izquierda mexicana, produjo la consolidación de corrientes que permean la vida del partido en todos sus niveles e imprimen una gran rigidez a su funcionamiento. Se volvió imposible hacer política en el PRD sin pertenecer a una corriente o sin haber obtenido el aval del líder moral.

El caso del PRD es interesante puesto que enriquece la discusión actual sobre la relación entre carisma e institucionalización en el estudio de la vida partidista.[12] Su historia reciente pone en evidencia una paradoja. Por un lado, el liderazgo carismático de Cuauhtémoc Cárdenas permitió en los primeros años de vida del partido asegurar la integración de distintos grupos en una misma estructura organizativa. Luego, la popularidad del líder fue un factor importante en el éxito electoral de 1997. En ese sentido, se puede afirmar que el carisma contribuyó al fortalecimiento de la organización. Por otro lado, el ejercicio de ese tipo de liderazgo ha funcionado en detrimento de la consolidación de procedimientos formales eficientes y estables para resolver los conflictos internos. A la vez, la imagen de una organización presa de eternos conflictos internos ha tenido un efecto negativo en el electorado.[13]

Vale la pena hacer un breve recuento de la evolución de la relación entre un liderazgo carismático y facciones que buscaron consolidarse mediante la adopción de procedimientos internos estables, puesto que este ejercicio ayuda a entender las dificultades a las cuales se enfrenta

12 Para una discusión reciente del tema véase Pedahzur y Brichta, 2002.

13 En un documento titulado "Línea política" y aprobado en el sexto Congreso Nacional del PRD, en 2001, se atribuyó la derrota electoral de 2000 a una serie de factores entre los cuales destacaban "las elecciones internas anuladas del 14 de marzo de 1999 que proyectaron un desprestigio del Partido ante la ciudadanía, el desorden en sus filas y los conflictos internos recurrentes en varios lugares del país [*sic*]."

el partido en cuanto a su consolidación como sistema formal ("sistematicidad") y la naturaleza propia de su proceso de institucionalización.

En un primer momento (1989-1993), predominó en lo esencial la configuración de la alianza electoral que dio lugar en 1988 al FDN, excepción hecha de los partidos "satélite" que optaron por seguir con una existencia propia. Las lealtades políticas se expresaban en función de la pertenencia a grupos anteriores a la fundación del partido: la Corriente Democrática del PRI, el PMS con sus distintas facciones, la izquierda extraparlamentaria y sus movimientos sociales y los pequeños grupos de origen trotskista. El símbolo del sol azteca, emblema del PRD, no sólo tenía funciones de representación del partido sino que expresaba metafóricamente las relaciones de poder que imperaban entonces en él: Cuauhtémoc Cárdenas ocupaba el centro hacia el cual convergían las distintas corrientes con sus respectivos líderes. En el primer Congreso Nacional del PRD (noviembre de 1990), Cárdenas fue confirmado en su posición de presidente del partido, con derecho a presentar una lista de integrantes de su comité ejecutivo que fue aprobada por el CN. A partir de 1991, Cárdenas tendió a apoyarse más en las facciones emanadas de la ex izquierda extraparlamentaria. En marzo de 1993, renunció a la presidencia del partido para postularse como candidato presidencial por la Alianza Democrática Nacional en las condiciones mencionadas arriba. Durante todo ese periodo, el líder gozó de un gran margen de maniobra y ejerció una importante función de arbitraje informal en la vida interna de la organización. Los pobres resultados que se habían obtenido en las elecciones legislativas de 1991 (8% del voto) no afectaron su posición; la derrota fue más bien atribuida al partido, que competía por primera vez sin estar amparado por la candidatura de su líder. En síntesis, ese periodo fue marcado por el dominio de la figura de Cárdenas en la vida de una formación política que se definía en muchos aspectos como un movimiento social. El estilo de ejercicio del poder en su seno se asemejaba en muchos aspectos a la dominación carismática tal como la caracteriza Max Weber.

En una segunda etapa (1994-1997), se reconoció la existencia de corrientes formales dentro del partido. En el segundo Congreso Nacional del PRD, que tuvo lugar en julio 1993, se tomó la decisión de que, en el futuro, la elección de las autoridades partidistas se haría mediante

el sufragio universal directo y que en la integración del CN y del CEN se tomarían en cuenta de manera proporcional los resultados conseguidos por las distintas planillas. La adopción de esas reglas tuvo por efecto consolidar el principio de la política de las corrientes que se reprodujo en todos los niveles.[14] En la elección para la presidencia del partido durante ese mismo congreso ganó Porfirio Muñoz Ledo, que lideraba la corriente Arco Iris, frente a Mario Saucedo, de Convergencia Democrática, Heberto Castillo, de Cambio Democrático, y Pablo Gómez (cuadro 1). La conformación de esas corrientes mostró un reacomodo en la distribución interna de las lealtades, puesto que no correspondía totalmente a la adscripción de origen de los miembros de los grupos fundadores del PRD, lo que puede ser interpretado como el inicio de la transferencia de las lealtades políticas de los miembros hacia la nueva organización.[15]

Cabe resaltar también que se tomó la decisión, bajo la presión de Mario Saucedo y de la corriente Convergencia Democrática, de hacer efectivo el cargo de secretario general del partido –que había sido previsto antes pero que no fue ocupado durante la presidencia de Cárdenas– para dar acomodo al candidato y a la planilla que obtuvieran el segundo lugar en las elecciones internas. Esa decisión es una muestra de cómo la adopción de nuevos procedimientos en el PRD frecuentemente correspondió más a la necesidad de establecer treguas entre grupos que a la búsqueda de mecanismos efectivos y estables de resolución de conflictos. Sin embargo, como lo mostraron las deliberaciones del tercer Congreso Nacional del PRD, celebrado en Oaxtepec en 1995, el periodo fue marcado por una intensa labor de consolidación de los procedimientos internos.

14 Como lo veremos, esas corrientes no son totalmente rígidas. Tienden a organizarse en torno a figuras específicas, penetran verticalmente la vida de la organización, están sometidas a un juego de negociaciones permanentes entre ellas y experimentan un cierto reacomodo en periodos de renovación de la dirigencia nacional.

15 Muñoz Ledo contó con el apoyo de miembros que habían pertenecido al PCM-PSUM, a la Corriente Democrática del PRI, al PST y al grupo Punto Crítico; Heberto Castillo se apoyó en miembros que provenían del PMT; Mario Saucedo en varias agrupaciones de la otrora izquierda extraparlamentaria y Pablo Gómez en otro grupo de exmilitantes del PCM-PSUM.

Cuadro 1
Corrientes que participaron en la disputa por la presidencia del partido en 1993

Candidato	*Nombre*	*Integrante*	*Observaciones*
Porfirio Muñoz Ledo	Corriente Arco Iris	Miembros de la Corriente Democrática Ex militantes del PST Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC) o los "Puntos" (Raúl Álvarez, Fernando Campa y Marco Rascón) Ex militantes del PMS Una fracción de los cuauhtemistas	Con tradición partidista
Heberto Castillo	Corriente por el Cambio Democrático	Miembros de la Corriente Democrática Ex militantes del PMT	Con tradición partidista
Mario Saucedo	Convergencia Democrática	1. Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (proveniente de la Unión Revolucionaria Independiente y la Asamblea de Barrios) 2. Movimiento Revolucionario del Pueblo (fundador de la Unión de Colonias Populares). Integra a la Unión de Barrios Populares, la Unión de Trabajadores del Valle de México, la Unión para la Organización del Movimiento Estudiantil y el Frente del Pueblo Unido de Baja California 3. Partido Patriótico Revolucionario (El Barzón) 4. Organización de la Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIR-LM), influye en la CONAMUP 5. Los "Renés" o Corriente de Izquierda Democrática (el grupo de René Bejarano, Unión Popular Nueva Tenochtitlán) 6. La Unión Revolucionaria	Antes se denominaba "Trisecta" y representaba a la izquierda social. Posteriormente se denominó "Six-pack" o "Plurisecta"
Pablo Gómez	Sin nombre	Ex miembros del PMS	Eran básicamente miembros del Partido Comunista

Fuente: elaboración propia a partir de Campuzano Montoya (2000: 275).

Ese periodo coincidió con un declive relativo de la influencia de Cuauhtémoc Cárdenas en la organización. Declive porque, después de su derrota en la campaña presidencial de 1994, en la cual consiguió 17% de los votos, sus posiciones radicales en torno a la línea a adoptar a propósito del cambio político en México y de la relación con el gobierno del PRI se volvieron minoritarias.[16] Pero un declive relativo, ya que Cárdenas siguió siendo un factor de poder en el partido: los candidatos a la presidencia de la organización que contaron con su apoyo solían ganar. Fue el caso de Porfirio Muñoz Ledo en 1993 y el de Andrés Manuel López Obrador en 1996. Su capacidad de arbitraje no había desaparecido del todo. La primera elección por sufragio universal del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997 le brindó la oportunidad de resucitar políticamente, lo que abrió una nueva fase en la vida interna del PRD.

En síntesis, este segundo periodo se caracterizó por un declive y un repunte de la influencia de Cuauhtémoc Cárdenas en la agrupación política. De manera paralela, se reconoció y formalizó la existencia de corrientes definidas con base en intereses de carácter organizativo interior del PRD. Esto significó un avance hacia una normatividad eficiente y propia (recuperando la noción de *systemness* propuesta por Randall y Svasand) de la organización. Sin embargo, a diferencia de otros partidos, la consolidación de fracciones reconocidas no llevó a una mayor institucionalización del PRD.[17] Es posible que la explicación de ese fenómeno resida en la combinación de un liderazgo personal fuerte y una normatividad débil que sanciona la existencia de fracciones. La consolidación de fracciones parece contribuir a la institucionalización de los partidos cuando la relación entre ellas está regida por procedimientos de resolución de conflictos explícitos, estables y eficientes. El tema merece ser más estudiado.

16 Esas posiciones tienen que ver principalmente con la conveniencia o inconveniencia para el PRD de negociar una nueva reforma electoral con el gobierno. Después de su derrota en la elección presidencial de 1994, Cárdenas planeó realizar una gira de denuncia de un supuesto fraude electoral, pero encontró pocos apoyos en su propio partido y esa gira fue cancelada. En el Congreso de Oaxtepec, la posición sostenida por Cárdenas, en cuanto a la impertinencia de seguir negociando un acuerdo político nacional con el gobierno y los demás partidos políticos, fue minoritaria.

17 Pienso, por ejemplo, en los casos de los partidos políticos uruguayos o del Partido Liberal japonés.

En el tercer periodo (1997-2000), Cuauhtémoc Cárdenas volvió a recuperar su papel central en la vida del PRD, aunque su margen de maniobra se vio limitado por restricciones asociadas a sus funciones de gobernante y al incremento de la complejidad organizativa del partido. En febrero de 1997, Cárdenas obtuvo la candidatura perredista a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, en contra de Porfirio Muñoz Ledo, y en julio del mismo año ganó holgadamente esa elección (48% de los votos). El efecto de arrastre de su campaña local le permitió al PRD ganar todos los distritos uninominales del Distrito Federal (40) y obtener su mejor resultado en las elecciones legislativas federales concomitantes (25% de los votos). Era la primera vez que el PRD ganaba el gobierno de una entidad de la federación. En este caso, se trataba de la más poblada y rica de la república. Aparte del cambio cualitativo que esa victoria representó en la joven historia del PRD, características propias de la conformación del sector público mexicano, donde la alta función es desempeñada por personal de confianza, propiciaron una profesionalización acelerada de los cuadros perredistas. La recuperada rentabilidad electoral de Cuauhtémoc Cárdenas lo hizo ser otra vez el candidato "natural" de su partido en la elección presidencial de 2000.

En el plano interno, la correlación de fuerzas entre corrientes se sometió a un nuevo reacomodo con la elección a la presidencia del PRD de Andrés Manuel López Obrador, en julio de 1996. En esa primera elección interna, en la cual se aplicaron los principios del sufragio universal, López Obrador obtuvo 75% de los votos, de un universo de 360 mil electores, frente a 13.6% para Heberto Castillo y su corriente Cambio Democrático, y 12% para Amalia García, que contaba con apoyos que reproducían en parte la coalición que había sustentado la candidatura de Muñoz Ledo en la elección precedente (cuadro 2). La elección por sufragio universal de la dirigencia nacional hizo aparecer una nueva línea de división dentro del PRD que cobrará fuerza con sus victorias electorales estatales en los años siguientes: la de los grupos regionales.[18]

18 25% de los votos a favor de López Obrador fueron emitidos en su estado natal, Tabasco. López Obrador contó también con el sostén de las corrientes del PRD que no apoyaron a sus contrincantes -incluyendo a Izquierda Democrática, de Jesús Ortega, que pactó un acuerdo de apoyo al candidato vencedor antes de la campaña- y con el proselitismo de caudillos regionales en estados como Michoacán y Oaxaca.

Cuadro 2
Corrientes que participaron en la disputa por la presidencia del partido en 1996

Candidato	*Nombre*	*Integrantes*	*Observaciones*
Amalia García	Sin nombre	Ex miembros de la Corriente Arco Iris Ex miembros del PMS	La Corriente Arco Iris de 1994 se escindió; ésta es una fracción
Heberto Castillo	Corriente por el Cambio Democrático	Ex miembros del PMT Ex miembros de la Corriente Democrática Miembros de la Cocopa	Los integrantes permanecieron en la corriente conformada en 1994, pero se le agregaron diputados miembros de la Cocopa
Andrés Manuel López Obrador	De Unidad	Miembros de la Corriente Democrática Grupo Cuauhtemista Corriente de Izquierda Democrática (René Bejarano y Dolores Padierna, fracciones del CEU, Asamblea de Barrios, Unión de Colonias Populares, Unión Popular Tenochtitlán, Coordinadora de la Educación, Unión Popular Emiliano Zapata y Unión de Colonias Populares) Corriente de la Reforma Democrática (integrada por miembros del PRT y PMT, así como por líderes urbanos y de organizaciones de trabajadores, entre ellos, los taxistas. Sus dirigentes son René Arce y Pedro Peñalosa). Su origen se encuentra en la Corriente de Heberto Castillo: La Asamblea de Barrios, la cual se separó de los "Cívicos" (Francisco Saucedo) Los "Chuchos" (Jesús Ortega)	Las dos corrientes (Izquierda Democrática y Reforma Democrática) tendían a operar de manera conjunta, pero a partir de la fuerza que adquirieron en el Distrito Federal asumieron posiciones separadas

Fuente: elaboración propia a partir de Campuzano Montoya (2000: 276).

La importante mayoría obtenida por López Obrador, así como la multiplicación de los cargos políticos y administrativos para ser ocupados por cuadros del partido, hicieron que la vida interna de éste y las luchas entre sus facciones pasaran a un segundo plano, hasta la renovación de su dirigencia en marzo de 1999.[19]

En esa ocasión, los candidatos fueron Amalia García, Jesús Ortega por Nueva Izquierda, Rosalbina Garabito por la Izquierda Democrática y Mario Saucedo por la corriente conocida como la de los Cívicos.[20] La elección por sufragio universal dio como resultado un virtual empate entre los dos primeros candidatos, pero fue anulada porque se presentaron irregularidades en 39% de las casillas (cuadro 3). En julio del mismo año, se organizaron nuevas elecciones con una planilla de unidad encabezada por Amalia García, que ganó con más de 55% de los votos. A pesar de la tregua pactada entre grupos, la lucha de facciones había pasado de nuevo a ocupar el primer plano en la vida interna de la organización.

La derrota electoral de Cuauhtémoc Cárdenas en la elección presidencial de julio de 2000 a manos de otro candidato de oposición, Vicente Fox, afectó considerablemente su imagen e influencia dentro del PRD. De hecho, el sexto Congreso Nacional del partido, realizado en abril de 2001, mostró una novedad en la relación entre el líder moral y la multiplicidad de corrientes existentes: por primera vez, éste era identificado con una corriente específica. En ese momento, la configuración de las corrientes internas era la siguiente: la de los "Amalios", cuyo nombre se deriva del de la entonces presidenta del partido, Amalia García; la de la Tendencia de Izquierda Democrática o de los "Chuchos", así conoci-

19 La aplastante mayoría conseguida por López Obrador en la elección interna le permitió controlar 90 de los 128 puestos del Consejo Político Nacional y la mayoría del Comité Ejecutivo Nacional. Poco después de la elección, se creó una Comisión Política Consultiva que reunía a los notables del partido y que confirió un carácter formal, aunque no estatutario, al grupo de toma de decisiones que había venido operando en la organización

20 Las corrientes de Amalia García y de Jesús Ortega habían sido parte de la coalición Arco Iris de Porfirio Muñoz Ledo en 1993, si bien en 1996 la corriente Nueva Izquierda apoyó la candidatura de Andrés Manuel López Obrador contra Amalia García, mientras que Rosalbina Garabito y Mario Saucedo eran integrantes de la Izquierda Democrática. La candidatura de Amalia García gozó del apoyo moral y material de Cuauhtémoc Cárdenas desde el gobierno del Distrito Federal.

da por el nombre de sus dirigentes, Jesús Ortega y Jesús Zambrano; la corriente Regeneración, de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles; y otras distintas y pequeñas, correspondientes a la izquierda social. Los debates y la cobertura mediática del Congreso fueron dominados por el análisis de la correlación de fuerzas entre esas facciones.[21]

Cuadro 3
Corrientes más importantes que participaron en la disputa por la presidencia del partido en 1999

Candidato	*Nombre*	*Integrantes*	*Observaciones*
Amalia García	Los "Peces"	Ex miembros del PMS Ex miembros de la Corriente Democrática Los "Puntos" Independientes	
Mario Saucedo	Los "Cívicos"	Los "Cívicos (una fracción de la Corriente de Izquierda Democrática, antes denominada Cívica Nacional Revolucionaria)	Esta corriente formaba parte de la Plurisecta en 1994
Jesús Ortega	Tendencia Nueva Izquierda	Tendencia Nueva Izquierda (contraria a los "Cívicos", una fracción de la Izquierda Democrática)	
Rosa Albina Garavito	Los "Foráneos"	Una fracción de la Corriente de Izquierda Democrática	

Fuente: elaboración propia a partir de Campuzano Montoya (2000: 277).

En marzo de 2002, la renovación de la dirigencia del partido dio una holgada victoria a Rosario Robles (442 671 votos) sobre Jesús Orte-

21 El hecho de que, por primera vez, surgieran varias propuestas de reforma estatutaria para limitar su influencia es revelador de la percepción que existe acerca del efecto negativo del juego de las facciones sobre la estabilidad de la organización.

ga (281 059 votos). En esta ocasión, el procesamiento de los resultados electorales también se desarrolló en un clima de acusaciones mutuas de fraude entre los contendientes y estuvo presente la posibilidad de anular la elección. La designación del secretario general, que corresponde habitualmente a la planilla que quede en segundo lugar y siempre y cuando consiga el equivalente a más de la mitad de los votos de la planilla vencedora, dio lugar a una larga negociación entre corrientes. Al final, fue designado secretario general Raymundo Cárdenas, de la corriente Tendencia de Izquierda Democrática.

En síntesis, este tercer periodo fue dominado otra vez por el ascenso y el declive de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas en el interior del PRD. El hecho de que, por primera vez, en 2001 Cárdenas apareciera identificado con una corriente específica del partido es significativo. El líder moral perdió su posición de árbitro, ubicado más allá de las luchas entre fracciones partidistas, para volverse integrante de una de ellas. Esa situación parece expresar un dominio del principio fraccional en la vida partidista (cuadro 4). A la vez, los conflictos suscitados por las elecciones para la presidencia del partido en 1999 y 2002 pusieron en evidencia las deficiencias de sus procedimientos estatutarios para arbitrar las luchas entre las corrientes. Cabe resaltar también las victorias electorales en el ámbito local que permitieron al PRD adquirir experiencia como partido de gobierno y tener la posibilidad de profesionalizar a su clase política.

Antes de concluir el recuento de la evolución de la relación entre el liderazgo carismático, las fracciones y la elaboración de procedimientos en el PRD, vale la pena detenerse brevemente en la manera en que se han solucionado conflictos graves dentro de la organización, muchos de ellos relacionados con la obtención de cargos políticos internos o con candidaturas.

En 1993, en la primera elección para la presidencia del PRD, que fue ganada por Porfirio Muñoz Ledo, el contendiente que ocupó el segundo lugar, Mario Saucedo, representante de la corriente conocida como "Trisecta", presionó para que se hiciera efectivo el cargo de secretario del partido. La lógica subyacente en esa demanda era que desde allí se podía vigilar al nuevo presidente, personaje de quien desconfiaba el sector de la izquierda social representado por Saucedo.

Cuadro 4
Corrientes más importantes que participaron en la disputa por la presidencia del partido en 2002

Candidato	*Nombre*	*Integrantes*	*Observaciones*
Rosario Robles	Regeneración	"Roscas" o Idea, Izquierda Democrática en Avance (producto de la alianza de Rosario Robles y Cuauhtémoc Cárdenas) Corriente de Izquierda Democrática (encabezada por René Bejarano)	
Jesús Ortega	Tendencia de Izquierda Democrática	Tendencia Nueva Izquierda (los "Chuchos", encabezada por Jesús Ortega y Jesús Zambrano) Foro Nuevo Sol (los "Amalios", de Amalia García)	
Camilo Valenzuela*	Red de Izquierda Revolucionaria (Redir)	"Redires" (habían colaborado con el Movimiento de Izquierda Social (Misol) de Héctor Sánchez desde 1999)	Forma parte de las corrientes minoritarias del partido, pero con presencia en el sur y sureste del país. Representan a la llamada izquierda social
Carolina Verduzco*	No se conoce por alguna denominación específica	Grupos independientes	
Marco Aurelio Sánchez*	Corriente interna del PRD o Praxis	Grupos independientes	
Sandra Aracely Hernández*	Sin denominación específica	Grupos independientes	Identificada con el grupo de Jesús Ortega

* Frente de Candidatos Perredistas por la Reprogramación del Proceso Electoral o Frente por la Legalidad del PRD. Su propósito era solicitar la postergación de la elección interna programada para el 17 de marzo de 2002. Estos candidatos objetaban que la ruta trazada en el reglamento y los estatutos para el proceso electoral interno no se había cumplido: las nuevas reglas para la instalación de los comités de base no se difundieron; por tanto, dichos comités nunca se instalaron.

Fuente: elaboración propia.

Así, la negociación informal entre la élite partidista permitió suplir las deficiencias de los procedimientos internos y dio lugar a una nueva regla, según la cual quien quedara en segundo lugar en la elección para la presidencia del partido tenía derecho a ocupar la secretaría general del mismo con la condición de haber conseguido un total de votos equivalente a más de la mitad de los obtenidos por el vencedor.

En 1999, en la segunda elección por sufragio universal para la presidencia del partido, ante el elevadísimo número de irregularidades registradas en el proceso (39%), la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia de la organización decidió anularla. Una nueva elección fue convocada para el mes de julio de ese año. La solución adoptada para resolver el conflicto consistió en presentar una planilla de unidad integrada por los principales contendientes en los comicios anulados. Se aplicó una encuesta entre los militantes del partido para determinar quién de ellos se postularía al cargo de presidente y quién lo haría al puesto de secretario general. Luego se procedió a repetir la elección, en la cual compitieron, además, algunas fórmulas marginales.

Finalmente, para no extender demasiado el relato, vale la pena mencionar el episodio que llevó a la expulsión de Porfirio Muñoz Ledo del partido. En octubre de 1999, Muñoz Ledo, quien hasta ese momento había sido un prominente personaje del PRD, anunció su intención de contender por la candidatura presidencial del mismo en las elecciones federales de 2000. El anuncio fue interpretado como un reto a la candidatura natural de Cuauhtémoc Cárdenas. En enero de 1999, los periódicos se llenaron de desplegados firmados por destacados perredistas que apoyaban a Cárdenas.[22] No hubo necesidad de llevar a cabo una elección interna para seleccionar el candidato del PRD, aun cuando los estatutos de la organización establecen procedimientos para tal efecto. En enero de 2000, Porfirio Muñoz Ledo fue expulsado de la organización por haber aceptado la candidatura presidencial de otro partido, el PARM.

Esos episodios muestran que la organización dispone de medios informales para remediar las deficiencias de sus procedimientos forma-

22 Una carta abierta de apoyo a Cárdenas firmada por alrededor de cien diputados fue publicada el 12 de enero de 1999 en la prensa nacional y tuvo un gran impacto para descalificar las pretensiones presidenciales de Muñoz Ledo. En esa época, Muñoz Ledo era coordinador del grupo parlamentario del PRD.

les. La manera en que se han solucionado conflictos reales o potenciales en el PRD hace evidente la existencia de una cultura partidista compartida que permite mantener su cohesión mediante arreglos informales. Esa cultura, que no es la más democrática, expresa una concepción particular de la relación entre la vida interna del partido y la existencia de procedimientos formales para regularla. En sí, la existencia de esa cultura podría ser un indicador de un alto grado de institucionalización partidista. El problema con esa forma de resolver los conflictos es que es poco eficiente, favorece la reproducción episódica de los mismos y contribuye a proyectar una imagen negativa de la organización entre el electorado,

En síntesis, hay en el PRD una curiosa combinación de fuertes rasgos carismáticos sometidos a los altibajos de la fortuna política de su líder moral y procedimientos formales explícitos que consolidaron la política de corrientes dentro de la organización.[23] La buena fortuna política de Cárdenas ha permitido en momentos específicos mantener la cohesión del partido y consolidar su presencia política. Sin embargo, la práctica de un liderazgo personalista ha dificultado la consolidación de unas normas eficientes para regir su vida interna.

Hasta la fecha, los procedimientos formales han probado ser poco eficientes en la solución de diferendos fuertes dentro de la propia organización. En esos casos, hubo necesidad de recurrir de nuevo al arbitraje individual, a los arreglos informales entre miembros de la élite partidista y a la formulación de nuevas reglas. La percepción que se tiene del PRD como una formación política que es presa de perennes conflictos internos ha contribuido a su magro desempeño electoral. El establecimiento de procedimientos formales estables que correspondan a prácticas reales en el partido sigue siendo más un deseo que una realidad, a pesar de los numerosos esfuerzos desplegados por conseguir ese objetivo. Una revisión del proceso de reforma de los estatutos y de la

23 Según varios autores, se trata de una situación frecuente en partidos políticos nacientes. Véanse Panebianco (1990), Ansell y Fish (1999) y Randall y Svasand (2002). Aún ahora, con la fortuna política de Cárdenas en declive, sigue siendo un elemento de tensión dentro del partido, como lo mostraron las reacciones adversas a declaraciones recientes del hijo de Cuauhtémoc, Lázaro, joven gobernador del estado de Michoacán, en el sentido de que su padre podría ser un excelente candidato presidencial del PRD en 2006.

vida interna del PRD muestra que sus miembros comparten la visión de una democracia de esencia "pura", en donde hay una disociación entre ideología y prácticas reales. Las corrientes partidistas tienden a asumir más bien principios de cohesión de tipo clientelista.

Las estrategias y la oferta política

Analizo la elaboración de las estrategias del PRD tomando en consideración dos ejes: la democratización del régimen político mexicano y el proyecto sustantivo (o programa) del partido. A lo largo de ambos ejes, se ha modulado la relación de este último con los gobiernos del PRI.

El cambio ha estado en el centro de la vida política mexicana desde la creación del PRD. Desde luego, la aparición de este partido político estuvo estrechamente asociada a un momento de inflexión en dicho proceso de cambio. En efecto, las circunstancias que rodearon las elecciones presidenciales de 1988 dieron lugar a un acelerado ciclo de reformas constitucionales y legales que atañían a la normatividad electoral y partidista en México. Entre 1989 y 1996, se negociaron cuatro reformas de importancia en ese campo de la vida política.[24] En el mismo periodo, las numerosas elecciones municipales, estatales y federales pusieron a prueba la eficiencia de la normatividad electoral existente y la voluntad de cooperación de los contendientes. Esos comicios tuvieron frecuentemente como consecuencia movilizaciones poselectorales, algunas de ellas largamente anticipadas. Tal situación produjo ambigüedades en torno al significado de las elecciones para los contendientes: por un lado, se trataba de movilizar votos como ocurre en condiciones normales en todo régimen democrático; por otro lado, se trataba de demostrar la inequidad (o equidad dependiendo de si se era gobierno u oposición) de las disposiciones electorales en vigor. Esas ambigüedades marcaron especialmente las estrategias de los partidos de oposición.[25]

24 Incluyo aquí las reformas constitucionales y legales que fueron parte del mismo ciclo de negociación.

25 Un desarrollo extenso y detallado de este tema, para el ámbito nacional, en Prud'homme (1996a) y, para el ámbito estatal, en Cornelius (1999).

Los grandes partidos de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN) y el PRD, se enfrentaron a un abanico de opciones estratégicas que se desplegaba entre la cooperación y el enfrentamiento con el gobierno. Desde luego, había límites: la cooperación era limitada, "dando y dando", y el enfrentamiento se producía en los confines de la legalidad política. Aun cuando ambas estrategias estuvieron presentes en el actuar de los dos grandes partidos de oposición mexicanos, el PAN se decidió principalmente por una cooperación limitada (opción gradualista), mientras que el PRD se inclinó por el enfrentamiento (opción radical).

Muchas razones explican la opción estratégica del PRD hasta 1994. Como se señaló al inicio del texto, el PRD nació en un contexto de movilización social pre y poselectoral. Esa experiencia hizo que existiera una gran desconfianza hacia el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Pero, a la vez, la movilización social en torno al fraude electoral se volvió un modo de ser y de crecer de la organización; es decir que, en muchas ocasiones, el partido dejaba ver que la participación en elecciones era más un medio de movilización social que de búsqueda de votos. Esta razón de ser del partido repercutió en el proyecto de formación política que se buscaba realizar: hasta 1994 se opusieron dos visiones respecto del modelo deseable de partido, el partido-movimiento social y el partido de masas más convencional.[26]

Desde luego, el modelo de partido-movimiento social era más compatible con el ejercicio de un liderazgo carismático. Al contrario de lo que se puede esperar en esa situación, el liderazgo carismático limitaba el margen de maniobra del partido en las negociaciones con el gobierno, puesto que se debía reproducir la pureza inicial del movimiento como condición para mantener la cohesión de la organización.[27] Finalmente, la incompatibilidad entre el proyecto económico del gobierno de Salinas y la propuesta perredista dificultaba también trasladar la negociación a otros campos de la agenda legislativa.

Sin embargo, a pocos meses de las elecciones presidenciales de julio 1994, en medio del clima de incertidumbre creado por la sublevación

26 Esas concepciones opuestas se encuentran reflejadas de manera concisa y clara en el debate entre Adolfo Gilly y Jorge Alcocer. Véanse Gilly (1990) y Alcocer (1990).

27 Todo ello se expresó en un debate recurrente acerca de si era bueno o malo negociar con el gobierno, debate que al final adquirió aires de comedia de enredos.

zapatista en Chiapas, una tenue mayoría de diputados perredistas aprobó con el PRI y el PAN una reforma que daba más garantías de confiabilidad para el proceso electoral venidero. Esto último marcó un punto de inflexión en la estrategia perredista en materia de negociación electoral. La decisión suscitó un fuerte debate entre el presidente del partido, Porfirio Muñoz Ledo, y el candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, defensores, el primero, de la cooperación limitada y, el segundo, de la intransigencia. Después de la elección presidencial de julio 1994, la posición de Cárdenas se volvió minoritaria. El PRD desempeñó un papel esencial en la negociación de la reforma de 1996 que puso fin casi totalmente al clima de desconfianza electoral en México. Ese cambio de estrategia en cuanto a la negociación de las reglas de competencia coincidió con un cambio en la estrategia electoral del PRD, que se enfocó de manera mucho más profesional en la conquista de votos.

En cuanto a la oferta política del PRD, ésta se definió inicialmente en función de las circunstancias en que surgió la propia formación partidista. La Corriente Democrática del PRI se creó a raíz de un desacuerdo en torno a la orientación de las políticas económicas adoptadas por el gobierno del presidente De la Madrid. Esas políticas suponían una reducción del papel del Estado en la vida productiva, una promoción del libre juego de la oferta y la demanda y una apertura del mercado nacional hacia el exterior. Tal condición de origen marcó fuertemente la oferta política inicial del PRD. Por ello, el partido se opuso sistemáticamente a las grandes reformas de liberalización económica emprendidas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, incluyendo, desde luego, la negociación y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En el terreno político, la experiencia electoral del FDN en 1988 contribuyó grandemente a definir una agenda de lucha por la reforma de las instituciones políticas. Las propuestas del PRD en la materia fueron moldeadas por su concepción de la democracia y por sus resoluciones estratégicas acerca del cambio político. A ellas se sumaron también las demandas enarboladas por los movimientos sociales del momento. Hasta su tercer Congreso Nacional, celebrado en 1995, la oferta política del partido estuvo muy influida por las condiciones en que surgió a la vida política nacional, así como por su preferencia por la movilización

social. De ahí que, en esa época resultara difícil apreciar la existencia de un proyecto de gobierno coherente, con soluciones adecuadas a los problemas del momento, en los programas y plataformas electorales del PRD. Sus propuestas se ubicaban entre la denuncia de las injusticias políticas y sociales y la añoranza de un pasado mejor, en donde el Estado mexicano interventor había logrado defender soberanía y equidad económicas.

En su cuarto Congreso Nacional, efectuado en 1998, se resolvió incluir en la declaración de principios la definición del partido "como un partido de izquierda" (Partido de la Revolución Democrática, 2002a). En la actualidad, su programa hace hincapié en la instauración en México de un "Estado democrático y social de derecho" (Partido de la Revolución Democrática, 2002b: 1-2). Desde luego, ese programa está conformado por propuestas que introducen matices con respecto al carácter "tribunicio" de la oferta política inicial del PRD.[28]

Del conjunto de programas de los partidos políticos mexicanos, el del PRD es el que otorga más importancia a la defensa de los derechos individuales, sociales y colectivos de la ciudadanía. En dicho programa, cada minoría encuentra una mención de sus derechos específicos: se observa ahí un fuerte sesgo "comunitarista". Se pone especial énfasis en el reconocimiento y la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indios, si bien no se especifica cómo se pueden conjugar derechos individuales y colectivos.

En materia de política económica, las referencias idealizadas al papel que desempeñó el Estado en la época de la sustitución de las importaciones han dejado lugar al concepto de "desarrollo sostenido, sustentable e incluyente". En esencia, el PRD propone estimular el empleo y el consumo mediante el apoyo al sector secundario exportador y a los sectores orientados hacia el consumo doméstico. La pequeña y mediana industria nacional tiene un papel importante en esa reactivación. La oferta perredista recalca la necesidad de una reforma fiscal que permita incrementar la recaudación y distribuir mejor el ingreso. El Estado

28 La información utilizada en los párrafos siguientes proviene esencialmente del programa del PRD aprobado en su sexto Congreso Nacional. Véase Partido de la Revolución Democrática (2002b).

asume la rectoría, regulación y promoción del desarrollo, aun cuando el carácter de su intervención en la vida económica es variado. En lo referente a la energía eléctrica y petrolera el papel del Estado es fundamental; esto significa que se mantiene la propiedad de la nación sobre el proceso completo de explotación y producción. En cuanto a la participación de México en regímenes comerciales internacionales, el PRD llama a la revisión de ciertos aspectos de acuerdos ya firmados como, por ejemplo, TLCAN. En este caso preciso, se trata de una propuesta considerablemente más suave que las denuncias formuladas por el propio partido en el momento de la negociación y firma de este tratado.

Finalmente, con respecto a la reforma de las instituciones políticas, el PRD sugiere una amplia revisión de la Constitución mexicana para adecuarla a las nuevas condiciones políticas y sociales del país. Llama la atención la insistencia en el establecimiento de un sistema parlamentario, probablemente de tipo semipresidencialista, y en la introducción de la amplia gama de los mecanismos de la democracia directa, referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato.

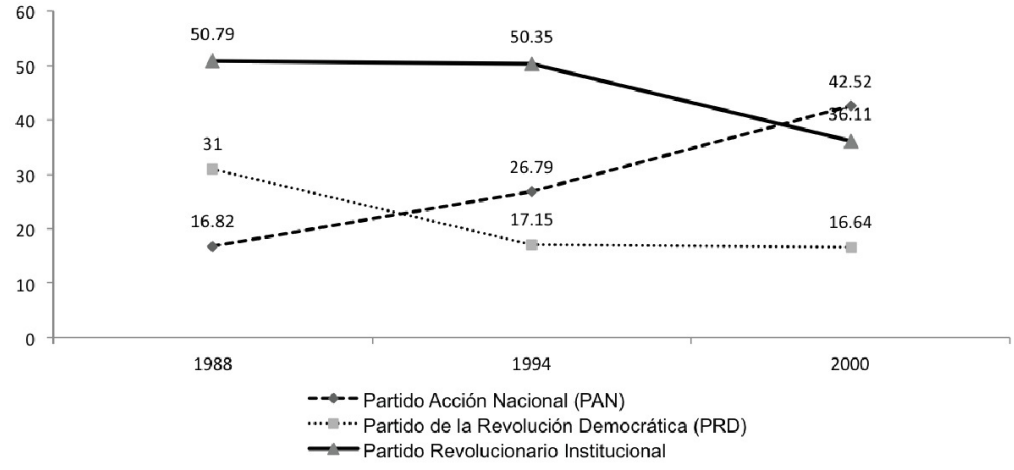
En síntesis, el PRD presenta una oferta política que ha evolucionado a lo largo de su breve existencia. En este momento, se trata de un conjunto de propuestas más completo, coherente, mesurado y acorde con los requerimientos de las actividades de gobierno. En tal sentido, su programa refleja la evolución de un partido que, en su origen, asumió esencialmente un papel contestatario ante el sistema a otro que tiene responsabilidades de gobierno.

La conquista de los votos y el partido en el gobierno

La historia del PRD está estrechamente vinculada al incremento de la competitividad electoral en México. En la elección presidencial de 1988, el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, obtuvo poco más de 50% de los votos, lo que representó una caída sorprendente con respecto a los resultados que los candidatos presidenciales de ese partido solían obtener en el pasado (gráfica 1). La candidatura opositora de Cuauhtémoc Cárdenas, que encabezaba una heteróclita coalición de pequeños partidos, constituyó el elemento novedoso de la elección.

Con 31% de la votación, Cárdenas logró atraer un impresionante caudal de votos de protesta de una ciudadanía que expresaba su insatisfacción ante la situación económica mexicana de los años ochenta (Domínguez y McCann, 1995). Las irregularidades que se habían manifestado en todas las etapas del proceso electoral sembraron dudas en cuanto a la validez de los resultados oficiales e hicieron pensar que Cárdenas podía haber ganado la elección. Por lo menos así interpretaron la situación el candidato derrotado y sus seguidores. Cualquiera que sea la interpretación que se tenga acerca de los resultados de la elección presidencial de 1988, un hecho subsiste: una coalición heteróclita de partidos con escaso peso político, pocos recursos y una organización casi inexistente logró cimbrar el dominio electoral del partido gobernante. En sí, se trató de un cambio cualitativo en la historia política reciente de México.

Gráfica 1
Resultados de las elecciones presidenciales (1988-2000)

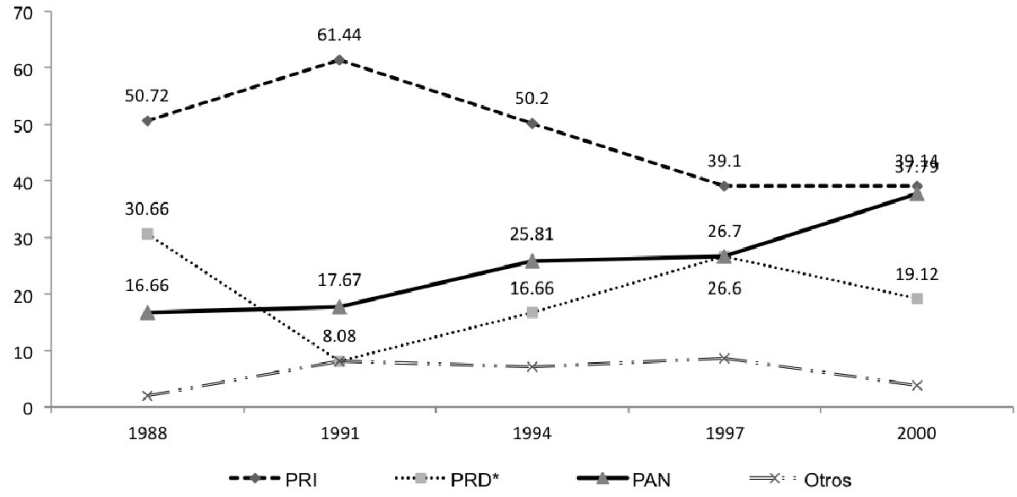


Nota: en 1988, el PRD contiende como Frente Democrático Nacional (PARM-PMS-PFCRN-PPS) y, en 2000, como Alianza por México.

No obstante, en los años que siguieron a la fundación del PRD, el nuevo partido no pudo mantener ese nivel de apoyo electoral. De hecho, en las elecciones legislativas de 1991, obtuvo solamente 8% de los votos (gráfica 2). Ese resultado se acercaba a los que solía conseguir antes la izquierda parlamentaria mexicana. El pobre desempeño electoral del PRD en esa ocasión fue atribuido a que el partido competía

sin la guía de su candidato carismático, dado que se trataba de una elección legislativa, a la gran popularidad que tenía en ese momento el presidente priista, Carlos Salinas de Gortari, y a la falta de una normatividad en la materia confiable y transparente. El primer argumento, el de la ausencia del efecto de arrastre de la candidatura de Cárdenas, era un poco endeble puesto que en la elección presidencial de 1994 el PRD consiguió 16% de los votos. En ese caso, el resultado fue atribuido al clima de inseguridad existente en México, a raíz de la sublevación en Chiapas y del asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial priista, así como al buen desempeño del candidato presidencial del PAN, Diego Fernández de Cevallos, que terminó en un sólido segundo lugar en la contienda.

Gráfica 2
Resultados de las elecciones legislativas (1988-2000)



* 1988: Frente Democrático Nacional (PARM-PMS-PFCRN-PPS)

En 1996, fue aprobada una reforma electoral que incluía la mayor parte de las demandas de los partidos de oposición. El PRD participó activamente en la negociación de esa reforma y, si bien en el último momento se abstuvo de votar a favor, es generalmente aceptado que se vio beneficiado por ella. Eso marcó un cambio de actitud en la oranización ante la actividad electoral. Obligaba a reconocer que los resultados que se fueran a conseguir en contiendas futuras reflejarían la verdadera

fuerza del partido. Además, las disposiciones de la nueva ley electoral proveían a los partidos de cuantiosos recurso financieros y les daba un amplio acceso a los medios de comunicación electrónica. El PRD supo aprovechar esas nuevas condiciones. En 1997, las elecciones legislativas federales coincidieron con las primeras elecciones directas (desde 1929) a la jefatura de gobierno del Distrito Federal. Después de una campaña que supo utilizar bien las técnicas modernas de comunicación política, Cuauhtémoc Cárdenas ganó, con más de 48% de los votos, la elección en el Distrito Federal. En este caso, el efecto de arrastre de la candidatura de Cárdenas funcionó, puesto que permitió al PRD ganar las 40 diputaciones uninominales correspondientes a la capital del país en las elecciones legislativas concomitantes. De hecho, en esta ocasión el PRD consiguió su mejor resultado en el ámbito electoral legislativo, 25% de los votos.[29]

Pero, en las elecciones presidenciales y legislativas de 2000, el PRD regresó a su nivel de apoyo de 1994. Cuauhtémoc Cárdenas, como candidato presidencial por tercera vez, alcanzó apenas 16.6% de los votos. El resultado fue peor en las elecciones legislativas porque el PRD había optado por formar una gran coalición electoral, la Alianza por México, con un conjunto de pequeños partidos con poca presencia política.[30] Esa estrategia fue desafortunada pues no aportó votos adicionales a la candidatura de Cárdenas, obligó a reducir la representación perredista en la Cámara de Diputados a 11% y disminuyó considerablemente el monto de financiamiento público al cual el partido hubiera podido pretender en los siguientes tres años.

Ahora, si la estrategia de formación de coaliciones con otras fuerzas políticas tuvo un pobre resultado para el PRD en las elecciones federales de 2000, en el ámbito estatal funcionó bien. Después de 1988, las grandes movilizaciones poselectorales perredistas se dieron sobre todo en el contexto local. El partido contaba con bases políticas regionales que le

29 Si bien en 1988 el FDN había obtenido un resultado superior en la votación para diputados, la repartición de esos votos entre candidatos de los diversos partidos que integraban la coalición y el desmembramiento subsiguiente de la misma dejaron al PRD una bancada parlamentaria mucho más reducida.

30 Esos partidos fueron el PT, Convergencia por la Democracia, el Partido de la Sociedad Nacionalista y el Partido Alianza Social.

permitían esperar victorias en las contiendas provinciales y municipales. En general, la legislación electoral en dicho ámbito estaba rezagada con respecto a los cambios legislativos que se realizaban en el federal. Por ello, hasta finales de la década de los noventa, la participación perredista en elecciones competidas solía terminar en movilizaciones poselectorales de condena al fraude: así lo atestiguan los casos de Michoacán, Tabasco, Guerrero y Chiapas, entre otros (Cornelius, 1999).

Después de la victoria de Cárdenas en el Distrito Federal en 1997, se inauguró una nueva etapa para el PRD: la del partido en el gobierno. Si bien ese partido había gobernado algunos municipios (alrededor de 8% de los existentes), se trataba en su mayoría de municipios pequeños y pobres. Esas victorias tuvieron poca incidencia en la formulación de la oferta política, en la adquisición de una experiencia de gobierno, en la elaboración de las estrategias y en la profesionalización de los cuadros de la organización. La victoria en el Distrito Federal fue seguida de éxitos electorales en otras entidades federativas. En 1998, Ricardo Monreal ganó la elección para gobernador en Zacatecas; en 1999, Leonel Cota fue electo gobernador de Baja California Sur; en el mismo año, Alfonso Sánchez Anaya obtuvo la victoria en Tlaxcala; en 2000, Andrés Manuel López Obrador repitió la hazaña de Cárdenas en el Distrito Federal; también en este año, Pablo Salazar accedió a la gubernatura de Chiapas, y en 2001, Lázaro Cárdenas conquistó la máxima investidura en el feudo familiar de Michoacán.

En muchos de esos casos, el PRD obtuvo la victoria encabezando amplias coaliciones anti-PRI (Baja California Sur, Tlaxcala, Chiapas, Michoacán). En algunos de ellos (Baja California Sur, Tlaxcala, Zacatecas), logró reeditar la historia de 1988 beneficiándose de rupturas en el seno de los aparatos del PRI regional, que le permitieron postular exitosamente a los precandidatos descartados o derrotados en los procesos de selección internos de ese partido. Cualquiera que haya sido la manera en que se consiguieron, esas victorias tuvieron consecuencias importantes en varios aspectos de la vida del PRD.

En el ámbito interno, permitieron una profesionalización masiva de la clase política perredista. En México no existe todavía el servicio civil de carrera. Eso significa que los puestos de la alta y mediana administración pública tienden a ser ocupados por cuadros políticos o perso-

nas afines a los partidos. En el caso de una administración como la del Distrito Federal, que tiene el presupuesto más alto de la federación, esta situación se traduce en el acceso a millares de puestos administrativos. Para el PRD, un efecto directo de asumir responsabilidades de gobierno fue la profesionalización acelerada de sus cuadros políticos. A la vez que éstos podían aspirar razonablemente a vivir de manera permanente de la política, adquirían una preciada experiencia de gobierno.

Aparte de esa profesionalización de los cuadros políticos, el éxito electoral en los estados introdujo una nueva dinámica en la correlación de fuerzas en el seno del partido. Hemos visto que el juego de las corrientes dominaba sus procesos internos. Esas corrientes tenían clientelas regionales propias que no se expresaban como tales. La conquista de gobierno en los estados por parte del PRD introdujo una nueva dinámica territorial que viene a complementar (o contrarrestar) la de las corrientes. Los gobernadores perredistas se convierten en nuevos factores de poder en la organización.

En el ámbito externo, el hecho de ser partido en el gobierno influyó en la elaboración de sus estrategias proselitistas. Su oferta política empezó a definirse en función de políticas más apegadas a la solución de problemas concretos. No deja de haber rasgos muy idealistas en los programas del PRD, pero su distancia de la realidad tiende a reducirse. A la vez, se está definiendo un estilo de gobierno perredista que, en algunos casos, tiene fuertes tintes populistas. Lo interesante del caso es que dicho estilo se ha transformado en recurso político estratégico, como bien se puede apreciar en la gestión de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal. El PRD ha empezado a utilizar su estilo de gobierno para competir con sus adversarios políticos en el ámbito de la gestión pública. Desde luego, esa opción estratégica está muy lejos de la estrategia de enfrentamiento preconizada en la primera mitad de los años noventa.

Conclusión

Con la apertura del sistema político mexicano a finales de los años ochenta, se planteó la posibilidad de unificar a la mayoría de las agru-

paciones de izquierda del país. La fundación del PRD en 1989 permitió alcanzar ese objetivo. Sin embargo, el nuevo partido político se enfrentó rápidamente al reto de su institucionalización. El liderazgo de tipo carismático ejercido por Cuauhtémoc Cárdenas logró mantener la cohesión de la organización en sus primeros años de existencia, pero, de manera paradójica, el recurso permanente a los procedimientos informales que supone ese tipo de liderazgo actuó en contra de una normatividad partidista estable y eficiente. Por ello, los recurrentes conflictos internos del partido afectaron de manera negativa su imagen externa, lo que a su vez se reflejó en la votación obtenida por él.

Esta situación plantea un interesante problema en cuanto al estudio del proceso de institucionalización de los partidos. Si se mide la institucionalización del PRD en términos de las variables internas de "sistematicidad" y de existencia de una cultura de partido, y de las variables externas de autonomía en la toma de decisiones y de reconocimientos externos, el resultado es un tanto contradictorio.

Por un lado, queda claro que el predominio de reglas informales para solucionar los conflictos internos habla de un bajo gado de "sistematicidad" en la organización, pero, por el otro, el uso exitoso de dichos procedimientos informales manifiesta la existencia de una cultura de organización bien desarrollada. Esta cultura dista de ser democrática y no es la más eficiente para resolver conflictos, pero permite paliar las deficiencias que presenta el funcionamiento de los procedimientos formales.

Por otra parte, no se puede negar que el PRD presenta un alto grado de autonomía en la toma de decisiones, aun cuando a veces esa autonomía se ha visto limitada, por el ejercicio de un liderazgo carismático. El PRD es también una organización que goza de un buen grado de reconocimiento en el sistema de partidos mexicano. La protección que ofrece la legislación electoral a los partidos establecidos le garantiza ser parte de todas las negociaciones importantes acerca del cambio político en el país. Los obstáculos legales que dificultan la aparición exitosa de otra formación política de izquierda le aseguran un buen caudal de votos. Su presencia en gobiernos estatales le permite tener una presencia constante ante la ciudadanía. Sin embargo, los numerosos conflictos que se dan entre sus dirigentes y corrientes, y la dificultad experimen-

tada para resolverlos, afectan de manera negativa su imagen entre el electorado.

Referencias bibliográficas

Aguilar Zinzer, Adolfo. 1995. *¡Vamos a ganar! La pugna de Cuauhtémoc Cárdenas por el poder,* México, Océano.

Alcocer, Jorge. 1990. "PRD: la hora del congreso", *Nexos*, núm 155.

Ansell, Christopher y Steven Fish. 1999. "The art of being indispensable: Noncharismatic personalism in contemporary political parties", *Comparative Political Studies,* vol. 32, núm. 3.

Basáñez, Miguel. 1990. *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México*, México, Siglo Veintiuno Editores.

Beyme, Klaus von. 1986. *Political Parties in Western Democracies*, Nueva York, St. Martin's Press.

Bruhn, Kathleen. 1997. *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pensilvania, Pennsylvania State University.

Campuzano Montoya, Irma. 2000. *Modelos organizativos e institucionalización del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática (orígenes y desenvolvimiento en una etapa de cambio político*), México, tesis de doctorado en investigación política presentada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Carr, Barry. 1992. *Marxism and Communism in Twentieth-Century Mexico*, Lincoln, Nebraska, University of Nebraska Press.

Cornelius, Wayne. 1999. "Subnational politics and democratization: tensions between center and periphery in the Mexican political system", en *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies-University of San Diego, 1999.

Cosío Villegas, Daniel. 1975. *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz.

Domínguez, Jorge y James McCaan. 1995. "Shaping Mexico's electoral arena. The construction of partisan cleavages in the 1988 and 1991 national elections", *American Political Science Review*, vol. 89, núm 7.

Duverger, Maurice. 1987. *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Garrido, Luis Javier. 1986. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945),* México, Secretaría de Educación Pública-Siglo Veintiuno Editores.

____ 1993. *La ruptura: la Corriente Democrática del* PRI, México, Grijalbo.

Gilly, Adolfo. 1990. "El perfil del PRD", *Nexos*, núm. 152.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Heaven y Londres, Yale University Press.

Levitsky, Steven. 1998. "Institutionalization and Peronism", *Party Politics*, vol. 4, núm. 1.

Mainwaring, Scott. 1999. *Rethinking Party in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.

McGuire, James. 1997. *Peronism without Perón Unions: Parties and Democracy in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.

Molinar, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.

Partido de la Revolución Democrática. 2002a. *Línea Política*, en <*http://www.prd.org.mx*>.

Partido de la Revolución Democrática. 2002b, *Programa*, en <*http://www.prd.org.mx*>.

Panebianco, Angelo. 1990. *Modelos de partidos*, México, Alianza Editorial.

Pedahzur, Ami y Avraham Brichta. 2002. "The institutionalization of extreme right-wing charismatic parties: A paradox?" *Party Politics*, vol. 8, núm.1.

Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna. 1978. *El afianzamiento de la estabilidad política, Historia de la Revolución mexicana, periodo 1952-1960*, t. 22, México, El Colegio de México.

Prud'homme, Jean-François. 2001. "¿A poco tenían programas? Plataformas electorales en las elecciones de 2002", en Luis Salazar (coord.) *Plataformas electorales en las elecciones de 2000*, México, Cal y Arena.

____ 1999. "Las plataformas electorales en los partidos en 1997", en Luis Salazar (coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena.

____ 1996a. "El PRD: su vida interna y sus elecciones estratégicas", México, Centro de Investigación y Docencia Económica, División de Estudios Políticas, Documentos de Trabajo, núm. 39.

____ 1996b. *Party Strategies and Negotiations over the Rules for Electoral Competition: Mexico (1988-1994),* Toronto, tesis doctoral en Ciencia Política, York University.

____ 1994. "Elecciones, partidos y democracia", en Víctor Manuel Durand (ed.), *La construcción de la democracia en México,* México, ILET-Siglo Veintiuno Editores.

Randall, Vicky y Lars Svasand. 2002. "Party institutionalization in new democracies", *Party Politics*, vol. 8, núm. 1.

Servín, Elisa. 2001. *Ruptura y oposición: el movimiento henriquista, 1945-1954,* México, Cal y Arena.
Weber, Max. 1983. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
Zermeño, Sergio. 1978. *México: una democracia atípica. El movimiento estudiantil de 1968,* México, Siglo Veintiuno Editores.

9. LA RECOMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS TRAS LAS ELECCIONES DE 2006*

Los resultados de la elección presidencial del 2 de julio de 2006 suscitaron muchas críticas, sobre todo con respecto a la equidad, transparencia y confiabilidad de su organización. La movilización postelectoral de los partidos agrupados en la "Coalición por el Bien de Todos" tuvo éxito en desviar la atención de los analistas, quienes normalmente habrían examinado estos temas al término de la elección. Se han hecho pocos análisis sobre la importancia de las elecciones, las estrategias de campaña de los candidatos y, en particular, la desconfianza estructural y sistemática que prevalece entre los actores políticos y hacia las instituciones políticas.

Este capítulo presenta varias reflexiones breves sobre el impacto de la elección sobre el sistema de partidos y sobre los retos inmediatos que enfrentan los partidos. Pero, antes de empezar, es importante señalar que los partidos políticos han jugado un papel importante en el sistema electoral mexicano. Sostengo que los tres partidos políticos más importantes en México (el Partido Acción Nacional, PAN; el Partido de la Revolución Democrática, PRD; y el Partidos Revolucionario Institucional, PRI) comparten una responsabilidad y un interés en controlar tanto el sistema electoral como las reglas para tener acceso al sistema de partidos. Para comprender el sistema de partidos mexicano es importante considerar la distribución de las preferencias electorales y las interacciones entre los principales contendientes, como lo señala Giovanni Sartori, así como la forma en que los partidos controlan las reglas de la contienda electoral.[1]

* Traducción del capítulo "The restructuring of the party system in the wake of the 2006 election", en Selee y Peschard, 2010, cap. 3, pp. 50-67.

1 Véase Sartori, 1976.

Los partidos y el sistema electoral

En lo que se refiere al debate posterior a las elecciones del 2 de julio de 2006, sorprende la poca atención que se prestó al papel que desempeñaron los partidos políticos en el sistema electoral mexicano. Por "sistema electoral" me refiero al conjunto de normas, instituciones y procedimientos que rigen la competencia entre los partidos políticos, dentro del marco de la contienda electoral.[2] No es de sorprender que, durante el ciclo electoral de 2006, muchos analistas políticos se dedicaran a condenar a algún actor político durante o después de la campaña, a evaluar a las dependencias responsables de organizar o vigilar el voto (por ejemplo, el Instituto Federal Electoral, IFE) o a examinar las disputas entre las partes después de que se hicieron públicos los resultados del 2 de julio (por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF). Pero no hubo ningún análisis que explicara la situación postelectoral desde la perspectiva de los rasgos estructurales del sistema electoral y del papel que en él desempeñan los partidos políticos.

El sistema electoral mexicano es el resultado de una sucesión de negociaciones entre los principales partidos políticos del país, las cuales dieron como resultado una serie de reformas electorales, que fueron acelerándose entre 1989 y 1996. El sistema fue resultado de las demandas consistentes y continuas de los partidos políticos, así como de otros aspectos que reflejaban la situación reinante y las relaciones de poder en el momento de las negociaciones. Así, el modelo combina algunos rasgos bizarros con las demandas de esos principales partidos políticos.[3]

El sistema que resultó de la reforma electoral de 1996 comprende cuatro tipos de actores, que están teóricamente interrelacionado sobre la base de la corresponsabilidad. El primer tipo incluye a los ciudadanos, que pueden clasificarse en dos categorías: 1) los ciudadanos ordinarios elegidos al azar de una lista electoral, mediante un complejo mecanismo de selección, lo cuales, en principio, juegan un papel crucial como

2 He tomado prestado el concepto de "un conjunto de actividades relacionadas que comprenden la elaboración de reglas, la aplicación de reglas y la adjudicación de reglas"; véase Mozaffar y Schedler, 2002.

3 Para un examen de los temas negociados véase Prud'homme, 1998.

funcionarios electorales en la Jornada Electoral (más de medio millón de ciudadanos actuaron como funcionarios electorales en el día de la elección); y 2) los consejeros ciudadanos, elegidos y votados mediante un mecanismo de selección en el que participan directamente los partidos políticos, y que desempeñarán funciones clave en el Consejo del IFE durante siete años.

El segundo tipo de actores comprende a los funcionarios del IFE que deben cumplir con los requisitos del servicio civil de carrera y cuya "profesionalización" tiene el propósito de garantizar su especialización, objetividad y continuidad. En tercer lugar se encuentran los miembros del Poder Judicial, a saber, los magistrados nombrados para un periodo de diez años y elegidos de entre un panel de tres candidatos propuestos por la Suprema Corte para conformar el TEPJF. El cuarto y último tipo de actores son los partidos políticos (que perdieron el derecho a votar las decisiones del IFE tras la reforma de 1996), los cuales tienen voz en el proceso de toma de decisiones del Consejo General del IFE y toman parte en la organización y monitoreo de las elecciones. Además, la redacción y aprobación de las leyes electorales (el marco que rige el papel que desempeña cada actor involucrado en el sistema electoral) depende de los partidos políticos.

Todos estos actores desempeñas funciones distintas pero cruciales en el proceso electoral. Los ciudadanos elegidos que participan en la Jornada Electoral, debido al gran número de ellos y a su selección al azar, proveen de objetividad a la organización y supervisión de los comicios, así como un carácter eminentemente cívico. Los ciudadanos elegidos para formar parte del Consejo del IFE y en los otros consejos deben, en principio, mantener esa misma objetividad y brindar un elemento de "especialización" ciudadana a la toma de decisiones. El principio fundador del Consejo del IFE, adoptado en 1996 por acuerdo de la mayoría de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, buscaba garantizar la autonomía del Instituto.

En lo que se refiere a los (numerosos) funcionarios del IFE, la creación del servicio civil de carrera dentro del Instituto (que fue pionero de un modelo que ahora se aplica a todo el sector público mexicano) tuvo el propósito de asegurar una combinación de neutralidad, profesionalismo y continuidad, los rasgos distintivos de todo servicio civil

de carrera. Así, el cumplimiento con las funciones del IFE evita, en el mayor grado posible, que se admitan asuntos políticos.

Las reformas constitucionales de 1996 a la ley por la que se creó el TEPJF finalmente autorizaron que las elecciones pudieran evaluarse y que hubiera procesos de apelación y revisión. Hoy, el papel del Poder Judicial en el sistema electoral se ha fortalecido; de hecho, aunque su función es más limitada, el TEPJF ha conseguido desempeñar un papel aún más importante que el Consejo General del IFE en la interpretación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. También es un actor clave para la resolución de las disputas electorales.

Finalmente, en lo que se refiere a los partidos políticos, pese a todos los esfuerzos realizados en la década de 1990 para reducir su influencia sobre el sistema electoral (por ejemplo, al quitarles el poder de toma de decisiones en el Consejo General del IFE), siguen teniendo un peso fundamental en el proceso. Esto es natural, pues ellos son los competidores en todas las elecciones. A pesar de los esfuerzos para despolitizar al sistema electoral con la "ciudadanización" (amplia participación ciudadana), el acuerdo entre los partidos políticos sigue siendo necesario, mediante una mayoría simple o de dos tercios. En otras palabras, aunque se supone que las reglas del juego son neutrales y exentas de influencia política, la situación (que se exacerba en épocas de cambio democrático), no deja de involucrar actores rivales que deben constantemente llegar a acuerdos respecto de las reglas mismas que gobiernan dicha competencia. Ésta es una paradoja que a menudo impide que se hagan reformas a la ley electoral y tiende a favorecer el estatus quo.

Es muy importante subrayar que el sistema electoral que se consolidó recientemente en México requiere que todos los actores involucrados realicen funciones específicas. Para que el sistema funcione adecuadamente cada actor debe reconocer su interdependencia con el resto de los actores y, desde una perspectiva cívica, la interdependencia debe traducirse en co-responsabilidad.

Se ha hablado mucho sobre las fallas del sistema electoral, que alguna vez se consideró ejemplar y fue puesto a prueba en la última elección presidencial.[4] Como ocurre a menudo en los sistemas democráticos,

4 Para un recuento de la movilización postelectoral de 2006 véase Schedler, 2007.

el hecho de que hubiera una diferencia mínima entre el ganador y el perdedor hizo esas fallas aún más evidentes. Algunos críticos afirmaron que los funcionarios de casilla, que eran los elementos de base de la organización el día de la Jornada Electoral, no estaban bien preparados y cometieron errores en el conteo de votos. Otros señalaron que los consejeros ciudadanos del IFE no estuvieron a la altura de su tarea, sobre todo en cuanto a la comunicación con el público. Otro reproche frecuente fue que los funcionarios del IFE no capacitaron debidamente a los ciudadanos seleccionados al azar que actuaron como funcionarios de casilla en la Jornada Electoral, y que los sistemas burocráticos del Instituto no habían estado tan bien ensayados como se pensaba. Por último, los magistrados del TEPJF fueron criticados por no haber mostrado un espíritu de grupo y por no haber sido muy creativos al aplicar de manera demasiado estricta los principios judiciales a la revisión de los resultados electorales (aunque esto era lo que debía esperarse de ellos).[5] Es un hecho que se requiere de una evaluación más objetiva del desempeño de esos actores en el proceso electoral de 2006, pero esto rebasa el propósito de este trabajo.

Aunque todos los actores antes mencionados desempeñan un papel crucial, el presente capítulo se ocupa del papel de los partidos políticos, que son los actores que tienen más posibilidades de definir el sistema electoral. La lógica de esto es muy simple: reformar las leyes electorales depende de ellos. Los parámetros que guían todo el sistema están en sus manos. Sin la acción de los partidos políticos, las herramientas de que disponen las autoridades electorales (por ejemplo, el IFE y el TEPJF) son muy débiles; en última instancia, éstos dependen de la buena voluntad de los propios partidos.

Entre 2000 y 2006 se presentaron más de cuarenta iniciativas de reforma electoral ante el Congreso, de las cuales sólo unas cuantas, de menor relevancia, fueron aprobadas (entre éstas, la de equidad de género, una que prohibía a los nuevos partidos la participación en coaliciones electorales, y una muy limitada sobre el voto de los mexicanos que viven en el extranjero). Durante este periodo, a menudo se mencionaba la necesidad de que el Congreso tuviera una sesión extraordinaria para

5 Véase Eisenstadt, 2007.

discutir y aprobar iniciativas de reforma sustanciales, pero dicha sesión nunca tuvo lugar. Hasta las elecciones de 2006, ningún partido político había adoptado como prioritario el tema de la reforma electoral ni había denunciado la legislación electoral, pues la mayoría de ellos consideraba que las condiciones existentes les seguían favoreciendo. De hecho, a falta de una acción legislativa, el IFE se vio forzado a depender de cláusulas regulatorias o de pactos de buena voluntad, mientras que los fallos del TEPJF han llenado los huecos en la ley. Muy pocos analistas se han centrado en la responsabilidad que tuvieron los partidos políticos en el escenario posterior al 2 de julio. Si, de acuerdo con la Constitución mexicana, los partidos son entidades públicas y si reciben un generoso financiamiento público para que lleven a cabo sus funciones, entonces deberían cumplir plenamente con las responsabilidades que tienen en el sistema electoral.

También es sorprendente que los actores que participaban en varias fases de la organización y supervisión de las elecciones se comportaran como si nunca hubieran tenido acceso a la información que se les proporcionó en los momentos cruciales. Un ejemplo es el de los votos que supuestamente desaparecieron del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), si bien todos los partidos se habían puesto de acuerdo previamente con el IFE en mantenerlos en un archivo por separado. El PRD acusaba al IFE por la supuesta desaparición de quinientos mil votos, mientras que el PAN utilizaba los resultados del PREP para afirmar su victoria, a pesar de saber que no se habían publicado todos los votos. De esta manera, incluso en un sistema basado en la corresponsabilidad, los partidos siguen sin sentirse obligados por la misma responsabilidad, como ostros.

Pero este es sólo un aspecto de la dimensión pública de las acciones de los partidos políticos. Hablando en términos generales, la sociedad debería exigir a los partidos que asumieron plenamente sus responsabilidades dentro del sistema político y para su administración. Es imposible erradicar del todo la dimensión competitiva (y "partidista") de las acciones de los partidos. Esto también constituye una parte fundamental del sistema electoral mexicano; una manera de eliminar la desconfianza entre los partidos políticos es permitirles que negocien (o que logren consensos sobre ciertos temas) en distintas etapas del

proceso. Sin embargo, la presencia de esta dimensión política no debería impedir que los partidos tuvieran un comportamiento coherente y fueran leales a las instituciones democráticas.

En el verano de 2007, el Congreso mexicano se comprometió a adoptar una reforma estatal de amplio alcance. Los tres principales partidos políticos debatieron y aprobaron la legislación de la reforma electoral en la siguiente sesión ordinaria del Congreso (que inició el 1 de septiembre de 2007). Como resultado de las protestas postelectorales de 2006, el tema de la desconfianza entre los partidos y hacia las instituciones volvió a salir a la luz en el debate relativo a la reforma electoral. En el pasado, la desconfianza se había solucionado de dos maneras. Por una parte, los partidos resolvieron parcialmente los problemas poniendo "candados" con los cuales se hacía más riguroso el manejo de las elecciones. Sin embargo, al final éstos no hicieron sino agudizar la desconfianza. Por otra parte, los partidos conservaron algunos elementos políticos en el sistema electoral, entre ellos la necesidad de negociar y acordar. El problema, como lo mostró la última elección, fue que el lugar reservado para la política nunca logró obligar a los partidos a que actuaran responsablemente. Por tanto, el reto que enfrenta la última ronda de elecciones consiste en restaurar la confianza entre los partidos y hacia las instituciones, sin recurrir a las salvaguardas que hicieron zozobrar al sistema electoral. Asimismo, la dimensión política de este sistema podría propiciar la lealtad partidista hacia las instituciones electorales y no debilitar su autonomía.

En octubre de 2007, los principales partidos políticos llegaron acordaron los elementos básicos de la reforma.[6] Este consenso, que se reflejó en la aprobación de la reforma por la gran mayoría de las legislaturas estatales (lo cual es requerido en México para llevar a cabo una reforma constitucional), habría de contribuir a renovar la confianza entre los partidos y hacia las instituciones electorales. La reforma también tocó algunos de los aspectos que podrían considerarse como debilidades en la actual legislación electoral, en particular aquéllos relacionados la radio y la televisión, el financiamiento a los partidos, la duración de las campañas y la facultad de las autoridades electorales para supervisar y

6 Véase Senado de la República, 2007.

auditar el gasto electoral. La reforma también remplaza gradualmente a los consejeros ciudadanos, antes de que finalice su mandato legal, y crea un auditor especial del IFE que es nombrado por el Congreso. Con esto, al ciudadano ordinario, los partidos le envían el mensaje de que el problema con la elección pasada no fue estructural, sino que se debió a algunos de los consejeros ciudadanos. Para los futuros miembros de las autoridades electorales el mensaje es que la autonomía institucional sigue dependiendo de la buena voluntad de los partidos y que, por tanto, dichas instituciones harán bien en no disgustarlos.

Uno de los costos de la transición mexicana fue la creación de un muy generoso sistema de financiamiento público a los partidos. Éstos acordaron una fórmula con la cual, reduciendo la duración de las campañas oficiales y dando nuevos lineamientos para los anuncios en radio y televisión, se reducen substancialmente el costo de las campañas, cuando menos en cuanto al flujo de efectivo. Al mismo tiempo, dado que el tiempo al aire permitido a cada partido depende de los resultados electorales anteriores, se ha vuelto más difícil a los partidos pequeños tener cierta visibilidad si no es estableciendo coaliciones con alguno de los tres partidos principales. Más aún, al parecer la nueva ley permite que se haga el conteo exacto de los votos para cada miembro de la coalición, lo que dificulta aún más que los partidos pequeños formen coaliciones para sobrevivir. Aquí, de nuevo, vemos la continuación de un rasgo del sistema de partidos posthegemónico de México; a pesar de sus diferencias, los tres partidos principales encuentran un terreno común cuando se trata de controlar el acceso a la representación política.

La política del sistema electoral mexicano es importante y afecta tanto a las reglas del juego como, de una manera indirecta pero no por ello insignificante, la estructura del sistema de partidos. Los tres partidos principales siguen controlando las condiciones para competir y, hasta cierto punto, el acceso a la representación política. Es importante tener esto en cuenta para analizar el sistema de partidos mexicano.

El sistema de partidos

Para comprender mejor el nuevo sistema electoral es conveniente describir brevemente el sistema de partidos posthegemónico de México. La mejor manera de definir este sistema sería diciendo que se trata de un sistema multipartidista dominado por los tres principales partidos políticos: el PAN, el PRI y el PRD, los cuales concentran cerca de 90% de los votos en una distribución tripartita de las preferencias electorales, la cual se consolida reiteradamente. Un pequeño número de partidos pequeños se reparte el 10% restante de los votos. Así, algunos de estos partidos garantizan su supervivencia formando coaliciones con los partidos grandes. (De hecho, una de las pocas reformas electorales que se adoptó durante el gobierno de Vicente Fox tuvo el propósito de limitar esta práctica, al prohibir a los nuevos partidos que formen coaliciones con otros partidos en su primera elección. En otras palabras, se vieron obligados a obtener representación política por sus propios medios y conseguir el 2% de los votos requerido para tener representación en el Congreso.)

Algunos estudiosos afirman que el sistema mexicano consta de dos sistemas bipartidistas, más que de un sistema tripartidista. (Esta idea la planteó Juan Molinar en uno de los primeros estudios del sistema de partidos mexicano basado en la evolución de los resultados electorales.)[7] Los sistemas bipartidistas giran en torno a brechas regionales, en las cuales el PRI actúa como pivote y como polarizador, a veces en contra el PAN (en el norte) y a veces en contra del PRD (en el sur). Esta característica, que es importante para entender las dinámicas de la competencia electoral y la interacción entre partidos, también ilustra la debilidad de los partidos de oposición tradicionales como partidos nacionales.

Sin embargo, puede afirmarse que la realidad electoral no produjo un sistema de partidos geográficamente fragmentado debido a dos razones. En primer lugar, de acuerdo con la ley, en México los partidos políticos son *nacionales* y, si bien en algunos estados sus leyes permiten la participación de partidos locales, los principales competidores en to-

7 Molinar, 1990. Un análisis más reciente de este rasgo se encuentra en Klesner, 2006.

dos los niveles electorales son los partidos federales. De esta manera, la contienda electoral en todos los niveles asume una lógica política nacional. En segundo lugar, como se mencionó antes, en su fase post-hegemónica, el sistema de partidos mexicano se ha caracterizado por las frecuentes negociaciones respecto de las reglas de competencia, en las cuales los tres partidos principales, a pesar de sus diferencias, llegan a acuerdos sobre los aspectos básicos relativos al acceso a la representación. Esto ha reafirmado la influencia de los tres principales partidos nacionales sobre las dinámicas del sistema de partidos.

Por estas razones, es posible afirmar sin peligro que la estructura básica del sistema de partidos mexicano que se consolidó tras las elecciones de 1988 aún sigue en pie y ha sido fortalecida por la sucesión de negociaciones legislativas. Se trata básicamente de un sistema multipardista en el que predominan los tres partidos principales. Se ha vuelto más competitivo y, aunque la posición relativa de los partidos ha variado de una elección a otra, su configuración sigue siendo la misma. Esto también aplica a la situación postelectoral de 2006.

Sin embargo, los resultados de la contienda de 2006 tuvieron efectos interesantes en el funcionamiento interno del sistema de partidos. Los resultados fueron muy cerrados en la elección presidencial, con una diferencia de apenas 233 000 votos entre el ganador, el candidato panista Felipe Calderón (quien obtuvo 35.9% de los votos), y el segundo lugar, el candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador (35.3% de los votos). El candidato del PRI, Roberto Madrazo, quedó en un distante tercer lugar (22.3%), lo que confirmó el declive constante del apoyo al candidato presidencial del PRI durante los últimos treinta años. Esta instantánea de la elección presidencial deja ver un sistema en el cual dos partidos y medio son los actores principales. Sin embargo, esta primera impresión es equívoca.

Como vemos en el cuadro 1, las distribución del voto para la Cámara de Diputados muestra un sistema de partidos en el que los tres principales comparten la tercera parte de los votos: los candidatos del PAN obtuvieron 33.4%; los del PRD, casi 29% y los del PRI, 28.2%. En términos de representación, esto se traduce en 206 candidatos para el PAN (un aumento de 58 escaños respecto de la legislatura anterior), 127 diputados para el PRD (incremento de 30 sillas, lo que fue un aumento

histórico) y 206 diputaciones para el PRI (un descenso de 95 escaños). Estos resultados son los que cuentan para la dinámica del sistema de partidos y las neogicaicones legislativas.

Cuadro 1
Resultados de la elecciones legislativas de 2006

		Escaños en la Cámara de Diputados	
Partido	*% de voto*	*LIX Legislatura*	*LX Legislatura*
PAN	33.39	148	206
PRI: Alianza por México	28.21	201	106
PRD: Coalición por el Bien de Todos	28.99	97	127
Otros	6.9	54	61

Fuente: Instituto Federal Electoral (www.ife.org.mx)
Nota: PRI = Partido Revolucionario Institucional; PAN = Partido Acción Nacional; PRD = Partido de la Revolución Democrática. En 2006, el PRI contendió con el Partido Verde Ecologista como "Alianza por México"; y el PRD lo hizo con el Partido del Trabajo y Convergencia como la "Coalición por el Bien de Todos".

Con respecto a la evolución del sistema de partidos, me vienen tres observaciones a la mente. Primera, el registro de dos nuevas fuerzas políticas, el Partido Nueva Alianza y el Partido el Partido Alternativa Socialdemócrata, confirmó y fortaleció el carácter multipartidista del sistema. Pero, aunque ahora hay ocho partidos representados en el Congreso, las principales características no han cambiado. Sigue siendo un sistema dominado por tres fuerzas políticas que, en conjunto, concentran 90% de los votos. Los cambios son, por ello, apenas de matiz.

La llegada de dos nuevos partidos políticos puede ser vista como algo positivo, si se le considera desde la perspectiva pluralista. Pero, desde el punto de vista de la gobernanza, el hecho de que el poder en el Congreso esté más disperso, en el contexto de un gobierno dividido, podría poner en peligro el acuerdo legislativo. Sin embargo, es dudoso que la presencia de cinco pequeños partidos políticos en la Cámara de Diputados (cuatro en el Senado) pueda modificar la interacción estratégica que se establecerá entre los tres partidos mayores. Durante el gobierno de Fox, las negociaciones legislativas se veían constantemente

amenazadas por el veto de cualquiera de los tres partidos mayores, o más bien, por ciertas facciones dentro de esos partidos y, como resultado, era más sencillo bloquear acuerdos que construirlos. En el contexto actual, la coalición más probable de mayoría mínima reuniría al PAN y al PRI, los cuales, sumados, cuentan con votos suficientes (312) para aprobar iniciativas de ley importantes, aunque no alcancen la mayoría de dos tercios requerida para una reforma constitucional. En principio, el número de votos de los partidos pequeños (61) podría dar la mayoría al PAN en la Cámara de Diputados; sin embargo, la orientación ideológica y los compromisos políticos de algunos de esos partidos lo hacen altamente improbable. Esto deja a los partidos pequeños con un solo escenario plausible: si el PRI divide su voto, los partidos pequeños podrían proporcionarle los votos necesarios para la mayoría.

En el contexto actual, dos de los partidos pequeños: el Partido de los Trabajadores y el Partido Convergencia, anunciaron su alianza con el PRD para formar el Frente Amplio Progresista. La viabilidad del Frente está por verse, pero lo más probable es que, en los asuntos importantes, los partidos pequeños se alinearían con el PRD en contra del gobierno. En cuanto al Partido Alternativa Socialdemócrata y al Partido Nueva Alianza, es posible que sus representantes apoyen de vez en cuanto al gobierno, como lo haría una facción del PRI. En todo caso, por el momento se ha consolidado un sistema multipardisita en torno a tres grandes institutos políticos, aun cuando la sobrevivencia de los partidos pequeños sigue dependiendo de los incentivos que contenga la ley electoral. Por ejemplo, si la creación de coaliciones electorales se modificara en una próxima reforma de tal suerte que no favoreciera a los partidos pequeños, muchos de ellos muy probablemente perderían su derecho a registrarse en la siguiente elección legislativa (que tuvo lugar en 2009). Por el momento, la presencia de más partidos en el Congreso no debería de alterar las negociaciones; la probabilidad de cooperación dependerá de las estrategias que adopten los tres partidos mayores, como se ha visto en las dos primeras sesiones ordinarias del Congreso.

En segundo lugar, la jerarquía de estas tres fuerzas políticas en el Congreso ha cambiado. Cuando el PRI perdió votos, cayó al tercer puesto en la Cámara de Diputados y al segundo en el Senado. Esta caída del PRI apoya la idea de que el centro político se está debilitando y que está

surgiendo una polarización derecha/izquierda, situación que es nueva en México. Sin duda, este tema merece un examen más riguroso. Sin embargo, un análisis preliminar de la elección presidencial revela que, casi en 175 distritos, el PAN y la Coalición por el Bien de Todos compartieron el primero y segundo lugares. Al examinar los resultados estatales, vemos que en 9 de las 32 entidades el PRI ocupó el tercer lugar (cuadro 2). La fórmula claramente bipartidista que prevaleció durante los primeros años del sistema de competencia entre partidos y que a nivel regional dio por resultado las configuraciones PRI-PAN o PRI-PRD (siendo el PRI el eje de la contienda partidista) parece estar siendo gradualmente reemplazado.

Cuadro 2
Partidos que ocuparon el primero y segunda lugares, 2000, 2003 y 2006 (número de escaños)

Año	*PRI/PAN*	*PRI/PRD*	*PAN/PRI*	*PRD/PRI*	*PAN/PRD*	*PRD/PAN*
2000	11	6	12	2	1	0
2003	17	4	7	3	0	1
2006	4	3	13	4	3	5

Fuente: Instituto Federal Electoral (www.ife.org.mx)
Nota: PRI = Partido Revolucionario Institucional; PAN = Partido Acción Nacional; PRD = Partido de la Revolución Democrática.

Esta nueva realidad también fomenta la percepción, aunque no una observación científicamente sustentada, de que el sistema de partidos está empezando a operar en torno a una brecha entre derecha e izquierda. Aunque tal percepción merece un análisis detallado, la investigación existente sobre la polarización ideológica muestra que al parecer está "limitada a la élite política y no se nutre de las divisiones políticas en el electorado".[8] No obstante, esta percepción es real en la medida en que afecta la estrategia de ciertos partidos políticos y el patrón de interacciones dentro del sistema de partidos. Desde el punto de vista de la gobernanza, es posible interpretarlo de dos maneras: 1) puede conducir a mayor polarización del sistema político o, 2) puede facilitar

8 Bruhn y Green, 2007.

las negociaciones entre partidos al obligarlos a definir los principios que defienden.

Un tercer factor que debe considerarse es la estrategia que será implementada por los partidos en el Congreso. Al inicio del gobierno de Calderón podría haber habido cierta inquietud sobre las estrategias postelectorales empleados por los partidos de la Coalición por el Bien de Todos y, más específicamente, por el PRD. La estrategia de este último estaba basada simultáneamente en la acción institucional dentro del Congreso y en la movilización social, como lo resume la expresión popular "un pie en el Congreo y el otro en la calle". En un principio, los líderes del Frente Amplio Progresista, creado durante la Convención Nacional Democrática, el 16 de septiembre de 2006, hicieron declaraciones polémicas sobre la naturaleza de la relación que mantendrían con el gobierno, en las que la confrontación parecía prevalecer sobre el diálogo. La conducta inicial de los partidos agrupados en el Frente Amplio Progresista en los días previos a que Calderón asumiera el poder hacía pensar que podrían imponerse las estrategias antisistémicas, lo cual iría en contra de las instituciones democráticas. Pero, sorpresivamente, los aspectos antisistémicos de dichas estrategias pronto dieron lugar a lo que podría llamarse el comportamiento parlamentario normal que se esperaría de los partidos de izquierda en democracias consolidadas.

Pero, aún más sorprendente, la participación del PRD y sus aliados en la negociación de las reformas electoral y fiscal en 2007 mostró que, en ciertos temas y en contextos específicos, sí había posibilidad de cooperación entre los principales partidos políticos. El PRD y sus aliados, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, consiguieron crear dos áreas independientes para la interacción legislativa. En el área del ritual (por ejemplo, el tradicional Informe Presidencial del 1 de septiembre) siguen adoptando un estilo político de confrontación; en el área de las negociaciones legislativas, siempre que parezcan estar negociando solamente con los otros partidos políticos, incluido el PAN, pero no con el Poder Ejecutivo, se compartan de manera pragmática y tratan de llevar adelante sus demandas a través de la agenda legislativa. En cierto modo, el PRD y sus aliados optaron por comportarse (o cuando menos, de explicar su actitud) como si estuvieran participando en un

sistema parlamentario con un gobierno minoritario. El problema obvio es que el sistema político mexicano es presidencial.

Se ha dicho mucho sobre el papel central que habría desempeñado el PRI en un sistema de partidos polarizado; su posición sería decisiva. Hasta ahora, en efecto ha aprovechado la situación, oscilando entre ambas posturas. Por una parte, en los meses siguientes a la inauguración de la LX Legislatura, parecía que el costo político de haber apoyado ocasionalmente al partido gobernante sería elevado y que la relación entre el PRI y el PAN quedaría dañada en forma permanente por pequeñeces. Por ejemplo, casos como el destino político de algunos gobernadores estatales, como Tomás Ruiz en Oaxaca y Mario Marín en Puebla, pusieron a prueba la posibilidad de cooperación. Por otra parte, el papel que desempeñó el PRI (primero, con su aprobación de la reforma al plan de pensiones de los servidores públicos y, después, con la negociación y aprobación de las reformas fiscal y electoral) demostró que, en efecto, el PRI juega un papel central en el Congreso. Los congresistas priistas, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, tuvieron un papel protagónico en ambas reformas. Alentados por los resultados positivos en las elecciones estatales reciente (Yucatán y Veracruz) y el descenso del PRD en las encuestas de opinión, lograron canalizar beneficios fiscales a los gobernadores, lo cual es importante dado que el PRI sigue rigiendo en la mayoría de los estados mexicanos y se ha convertido, en los últimos años, en un "partido de gobernadores".

Con respecto al partido gobernante, el PAN, y considerando el clima de polarización previo a la toma de posesión del presidente, debe decirse que Calderón ha tenido un buen registro legislativo en sus primeros meses. Diseñó una estrategia aún mejor adaptada al contexto político y al sistema de partidos mexicano que su predecesor, Vicente Fox. Su estrategia consiste en elaborar proyectos de ley con objetivos modestos, pragmáticos y viables, que garanticen el apoyo del PRI sin amenazar a las instituciones políticas. Calderón acepta, cuando menos en apariencia, un papel más discreto en las negociaciones legislativas, poniendo a las delegaciones panistas al frente de las negociaciones y mostrando en general una buena disposición a negociar. Hasta cierto punto, puede decirse que ha aceptado por momentos el sistema parlamentario ficticio del PRD con un gobierno de minoría.

Resulta difícil predecir el futuro. En general, las divisiones entre las principales fuerzas políticas en el Congreso revelan tensiones dentro del sistema de partidos y obstáculos al funcionamiento apropiado de las instituciones democráticas. Es difícil anticipar si éstos se han exacerbado por la situación posterior a las elecciones de 2006 o son indicadores de ciertas tendencias estructurales. La forma en la que los partidos responsan a los desafíos internos y externos que enfrentan determinará la evolución del sistema de partidos. La gran pregunta es si será posible superar la situación que prevaleció durante el gobierno de Fox, cuando los conflictos internos de los partidos políticos se convirtieron en trabas muy importantes para la cooperación legislativa.

Los partidos y sus desafíos

Como sucede generalmente después de las elecciones, los partidos en México enfrentan retos especiales que podrían llevar a su restructuración interna. Esto suele ser más difícil para los perdedores, sobre todo cuando había expectativas muy altas antes de las elecciones. En México, estas situaciones son evidentes en los problemas no resueltos de la institucionalización que enfrenta la mayoría de los partidos políticos más importantes.

El PRI debe hacer frente a los resultados electorales catastróficos que obtuvo, aunque éstos no se reflejaron del todo en las elecciones en el Congreso: si bien el partido cayó del primero al tercer lugar en la Cámara de Diputados, sigue representando la segunda fuerza política en el Senado. Por tanto, el PRI tendrá un voto cambiante en algunas negociaciones legislativas. Asimismo, sigue controlando el mayor número de gobiernos estatales y municipales; sus dieciocho gobernadores son importantes cuando se requiere de apoyo estatal para hacer reformas constitucionales. No obstante, los caprichos de campaña del candidato presidencial priista dejaron al descubierto graves problemas en su aparato nacional, así como fallas institucionales para mediar conflictos entre su élite nacional. El PRI podría hallarse en una posición similar a la que tuvo después de la elección presidencial de 2000, cuando la pérdida de la presidencia trajo también consigo la pérdida de su principio

rector interno. Una posible solución a este problema sería que Beatriz Paredes, presidenta del PRI desde febrero de 2007, dedicara sus esfuerzos a la reforma y reorganización del partido, más que a promover sus ambiciones presidenciales (como fue el caso de su predecesor, Roberto Madrazo). Queda por ver si la cultura organizacional del PRI hará posible que llegue a tener un presidente de partido fuerte y que no anhele convertirse en presidente de la República.

La elección de Paredes muestra algunos signos positivos. El procedimiento interno para elegir al nuevo líder al parecer estuvo mejor adaptado a la nueva realidad del PRI, en la que los gobernadores desempeñan un papel importante. Aunque la campaña interna reflejó hasta cierto punto la división entre "madracistas" (quienes apoyaban al entonces presidente del PRI, Roberto Madrazo) y "gordillistas" (partidarios de Elba Esther Gordillo, la entonces secretaria general del partido), al final fue un proceso bien conducido que unió al partido. Paredes ganó la elección interna, con 68.5% de los votos (9 410), con lo que derrotó a Enrique Jackson, quien obtuvo 30.4% (4 173). Los miembros del consejo nacional del PRI tenían derecho a elegir al presidente del partido. El consejo ejerce una fuerte influencia sobre los comités estatales y, en especial, sobre los gobernadores del partido. Durante la campaña interna, se dijo que Paredes tenía el apoyo de los gobernadores y consejeros "madracistas", mientras que Jackson tendría el respaldo de los gobernadores que se habían opuesto a la nominación de Madrazo como candidato del PRI en las elecciones de 2006. El liderazgo de Paredes fue discreto y eficiente en los meses siguientes a su elección y las victorias electorales del partido en Yucatán y Veracruz contribuyeron a que cobrara más confianza.

Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa Patrón, los dirigentes de las delegaciones del PRI en el Senado y en la Cámara de Diputados, respectivamente, mostraron un buen liderazgo durante el primer año de la legislatura. Han sido particularmente adeptos a recurrir a intercambios entre negociaciones paralelas, como fue el caso de la reformas fiscal y electoral. Con esto, posicionaron al PRI en el centro del espectro político y beneficiaron pragmáticamente a los estados que gobiernan. Por último, los gobernadores priistas han sido mediadores importantes para los poderes Legislativo y Ejecutivo, confirmando así la influencia

creciente de los gobernadores en el sistema político mexicano y, en particular, dentro del PRI.[9]

En suma, en los primeros meses del gobierno de Calderón, el PRI al parecer asimiló su nueva condición en sistema político y construyo su estrategia sobre esta base. En contraste, durante el mandato de Fox, la élite nacional priista se dividió de manera profunda y fue incapaz de capitalizar su fuerza estatal, que se vio absorbida por las ambiciones nacionales de su presidente y operó como una fuente constante de vetos en las negociaciones legislativas.

La situación del ganador es, por lo general, más confortable, cuando menos en los meses inmediatos posteriores a la victoria, pero el PAN no ha estado exento de tensiones internas. Las diferencias tan públicas sobre una multitud de asuntos entre el presidente del partido, Manuel Espino, y el círculo más cercano al presidente Calderón demuestra que el PAN se ha convertido en un partido gobernante con una verdadera ambición de poder. Lejos están los días en que era posible dividir a los miembros del PAN entre los "doctrinarios" y los "pragmáticos".[10] Ahora existe una interacción más compleja de intereses dentro del partido y los resultados de las luchas internas pasadas y presentes cuenta tanto como el acceso a un cargo público.

El gabinete del presidente Calderón es el resultado de un esfuerzo por incorporar a los distintos sectores panistas que apoyaron su postulación para ser nominado por el partido y, más tarde, su campaña presidencial. Al mismo tiempo, la conformación del comité ejecutivo del PAN ofrece un puerto seguro para los miembros del círculo cercano al expresidente Fox. Es en este contexto en el que deben interpretarse los choques frecuentes sobre asuntos de política interna y externa entre Manuel Espino y los colaboradores cercanos al presidente Calderon. Al igual que el presidente Fox, Calderón debe asegurar el apoyo completo de su partido, controlándolo. Esto explica la intensidad de la lucha en 2007 para tener el control del aparato del partido. El nuevo Consejo General del PAN, elegido a principios de julio de 2007 y responsable

9 Sobre el papel de los gobernadores en el sistema político mexicano y, especialmente, en el PRI, véase Hernández, 2003.

10 Sobre la evolución de la vida interna del PAN véase Loaeza, 1999.

de la elección del presidente del partido y de la renuncia de Germán Martínez, el ministro del servicio civil, para que compitiera por la presidencia del partido, demuestra que Calderón cuenta con un partido dominado por sus simpatizantes.

El PAN ha dejado de ser, definitivamente, un partido de veteranos distinguidos que conformaban una oposición leal, en donde las diferencias podían dirimirse desde las diversas expresiones políticas. Ahora se ha convertido en un vehículo eficaz para llegar al poder a nivel local, estatal y nacional. Esta nueva situación está afectando la organización del partido y define cada vez más su vida interna

El PRD representa uno de los enigmas de la situación postelectoral. Después de las elecciones, con sus protestas y negativa a aceptar los resultados electorales y las decisiones del TEPJF, el PRD se comportó como si fuera un perdedor, cuando en realidad ganó más votos y obtuvo más escaños en el Congreso como nunca antes. Pero, dado que el PRD no ganó lo que esperaba, actuó como una fuerza política derrotada, en lugar de desarrollar su estrategia política futuro a partir de una posición fuerte. Al elegir una estrategia antisistema, el PRD limitó sus opciones estratégicas y canceló momentáneamente sus posibilidades de definir la agenda legislativa y de colocarse como una fuerza ascendente para las elecciones legislativas de 2009. Tal vez algunos analistas políticos no concuerden con esta aseveración y repliquen que la confrontación con un nuevo gobierno y el ejercicio de un veto constante es una expresión de fuerza.

Sin embargo, la estrategia perredista sólo tendrá éxito si el gobierno de Calderón da resultados catastróficos. De otra forma, los costos electorales le serán sumamente elevados. (Las encuestas realizadas después de las elecciones de 2006 muestran una caída constante en el apoyo de los votantes al PRD. De acuerdo con una encuesta de Consulta Mitofsky, a principios de octubre de 2007, sólo 16% de los electores dijeron que apoyarían al PRD en la siguiente elección legislativa).[11] Su cambio de estrategia en los primeros meses del gobierno de Calderón mostraron ser favorables al PRD, cuando sus miembros en el Congreso optaron por

11 Estos datos fueron reportados en el portal de Consulta Mitofsky, en <*http://www.consulta.com.mx*>.

una "cooperación limitada", quizá en respuesta a los resultados alarmantes que arrojaban las encuestas de opinión. Esta estrategia se ha centrado en negociar con el Poder Legislativo e ignorar al Ejecutivo lo más posible, lo cual ha llevado a una especie de discurso político esquizofrénico por parte del PRD, pero ha dado estabilidad al sistema político en general.

El PRD deberá redefinirse en el futuro cercano. No es ésta la primera vez que esta fuerza política debe elegir entre ser un partido comprometido con las instituciones democráticas o un movimiento social con un mandato de cambio sistémico. A menudo le ha sido difícil al PRD conciliar estas dos posturas. A diferencia de su situación en la primera mitad de la década de 1990, que presentaba rasgos similares, las responsabilidades que hoy tiene el PRD en todo el país son mucho mayores y ello limita sus posibilidades para definirse como un movimiento social. Dichas responsabilidades lo obligan a trabajar en el marco de las instituciones políticas.

Otro reto que enfrenta el PRD es su relación con las fuerzas políticas que conformaron la Coalición por el Bien de Todos y con las que fue creado el Frente Amplio Progresista. ¿Podrá este Frente integrar y coordinar eficazmente las fuerzas políticas que le dieron origen? ¿Y cómo se posicionará *vis-à-vis* las organizaciones partidistas ya existentes?

La pregunta más relevante con respecto al PRD se refiere al futuro de su candidato presidencial derrotado y a su capital político. Durante la breve historia del partido, su cohesión se ha mantenido de manera alternada y no sin tensiones entre tendencias extremadamente personalistas e inclinaciones más institucionalizadas. (Trato este tema con detalle en otro trabajo.)[12] En el contexto actual, el proceso de "rutinización del carisma" (tomando un concepto de Max Weber) de Andrés Manuel López Obrador será sumamente importante para las opciones estratégicas del PRD; la reunión del Partido de agosto de 2007 reveló profundas divisiones entre las diversas facciones con respecto a cuáles serían las opciones estratégicas que habrían de tomar. En el momento en que escribo esto resulta lógico pensar que la elección de un nuevo presidente de partido a principio de 2008 brindaría sin duda una

12 Véase Prud'homme, 2003.

oportunidad para tomar decisiones estratégicas importantes. Es claro que la forma en la que el PRD defina sus principales tendencias influirá también en la dinámica del sistema de partidos mexicano.

Conclusión

Los comicios de julio de 2006 afectaron tanto a los partidos políticos como al sistema de partidos. Cuando la segunda fuerza electoral de México rechazó los resultados y debido a las protestas postelectorales que siguieron, muchos logros del sistema electoral se pusieron en duda. El problema de la desconfianza entre los partidos y hacia las instituciones, que supuestamente ya había sido superado, retomó un lugar central en la vida política mexicana. En este contexto, sólo unos pocos analistas examinaron el sistema electoral y el papel que en él desempeñaron los partidos para comprender el resurgimiento de tal desconfianza. He identificado aquí los aspectos políticos de este sistema que paradójicamente son, a la vez, los garantes de la lealtad partidista y la causa de deslealtad hacia las instituciones electorales. También me he referido a las responsabilidades cívicas y morales de los partidos para el funcionamiento adecuado del sistema.

Cuando analizamos el impacto de las elecciones sobre el sistema de partidos, debemos distinguir entre las apariencias y la realidad. Las primeras dan sustento a un discurso de polarización derecha/izquierda, que es reforzado por el revés electoral del PRI. Pero la realidad muestra un sistema multipartidista que está estructurado básicamente en torno a tres grandes partidos políticos. Más aún, en el nivel subnacional, vemos el fin de las relaciones bipartidistas entre el PRI y, alternativamente, uno de los dos partidos de oposición más grandes.

A principios del gobierno de Calderón, los cambios más notables radican no en la estructura del sistema de partidos, sino en su dinámica. El gobierno dividido, que se había vuelto algo natural en los últimos años, aún existía con todos sus desafíos a la gobernabilidad. Sin embargo, las relaciones entre los partidos al parecer se tensaron debido, por una parte, a que el PRD y sus aliados electorales adoptaron estrategias antisistemas, y por la otra, a que el PRI pagó un precio elevado por coo-

perar con el partido gobernante. Esto pudo haber puesto en peligro a las instituciones democráticas en el primer año del gobierno de Calderón. Pero, curiosamente, tras un año del inicio de la nueva legislatura, las posibilidades de una colaboración institucional democrática normal entre los partidos fueron mejores que nunca. Tal vez la respuesta a este enigma se encuentre en el hecho de que los principales partidos de oposición parecen haber logrado restablecer el equilibrio interno que impide que algunas de sus facciones veten las negociaciones legislativas. Resta por ver si esta situación se mantendrá.

Referencias bibliográficas

Bruhn, Kathleen y Kenneth Green. 2007. "Elite polarization meets mass moderation in Mexico's 2006 elections", *PS Political Science & Politics* 40 (1): 36, enero.

Eisenstadt, Todd. 2007. "The origins and rationality of the 'legal *versus* legitimate' dichotomy invoked in Mexico's 2006 post-election conflict", *PS: Political Science & Politics* 40 (1): 39-44, enero.

Hernández Rodríguez, Rogelio. 2003. "The renovation of old institutions: state governors and the political transition in Mexico", *Latin American Politics and Society* 45 (4): 95-127.

Klesner, Joseph L. 2006. "Electoral competition and the new party system in Mexico", *Latin American Politics and Society* 47 (2): 103-142.

Loaeza, Soledad. 1999. *El Partido Acción Nacional. La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica.

Molinar, Juan. 1990. *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.

Mozaffar, Shahan y Andreas Schedler. 2002. "The comparative study of electoral governance. Introduction", *International Political Science Review* 23 (1): 5-7.

Prud'homme, Jean-François, 1998. "The Instituto Federal Electoral (IFE): Building an Impartial Electoral Authority", en Mónica Serrano (comp.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, pp. 147-148 (traducción incluida en este volume).

____ 2003. "El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización", *Foro Internacional* 43 (1): 103-140 (incluido en este volumen)

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Schedler, Andreas . 2007. "The mobilization of distrust", *Journal of Democracy* 18 (1): pp. 88-102.

Selee, Andrew y Jacqueline Peschard (eds.). 2010. *Mexico's Democratic Challenge*, Woodrow Wilson Center Press-Stanford University Press.

Senado de la República, LX Legislatura. 2007. *Diario de los Debates*, "Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos", 11 de septiembre.

10. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA GOBERNANZA*/**

¿Qué relación existe entre los partidos políticos y la gobernanza en los sistemas políticos contemporáneos? [Para responder a esta pregunta] usaremos aquí a los partidos y sistemas de partidos en América Latina como referencia empírica.

El concepto de gobernanza y los partidos políticos

Los orígenes diversos del concepto de gobernanza confieren a este término una polisemia que hace difícil tanto su examen como su aplicación universal. Dicha polisemia en sus orígenes se hace aún más compleja debido a que este vocablo a menudo se utiliza como una palabra compuesta.[1] En años recientes, a menudo ha venido a sustituir en la ciencia política al término inglés "*governability*". Si nos atenemos a los usos del concepto de gobernanza que describe Guy Hermet, los que tienen que ver directamente con una función de intermediación entre el Estado y la sociedad son los que resultan más interesantes para llevar a cabo una reflexión sobre sus relaciones con los partidos políticos. En ese sentido, la definición de gobernanza que me es útil me acerca a la que propone Richard Blame, cuando se refiere a ésta como un modo de movilización de los intereses.[2]

Sin embargo, a esta definición mínima yo añadiría algunas de las características que retiene Stoker para delimitar el problema: 1) la gobernanza hace intervenir a un conjunto de instituciones y de actores que

* Traducción del capítulo "Les partis politiques et la gouvernance", en Hermet, Kazancigil y Prud'homme, 2005, cap. 5: 97-117.

** Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

1 Véase la genealogía del concepto que presenta Guy Hermet en Hermet, Kazancigil y Prud'homme, 2005.

2 Ver la contribución de Richard Blame en Hermet, Kazancigil y Prud'homme, 2005.

provienen tanto del gobierno como de la sociedad; 2) la conformación de esta red tiende a borrar las fronteras y las responsabilidades entre los sectores público y privado en la búsqueda de soluciones a los problemas económicos y sociales; 3) la conformación de una red supone un grado elevado de interdependencia entre los participantes, como en toda situación que representa un problema de acción colectiva; 4) las redes así formadas suelen ser autogobernadas, de manera un poco similar a los regímenes en las relaciones internacionales y, 5) la gobernanza pone en juego nuevas técnicas de gobierno que remplazan el control por la coordinación y la orientación.[3]

A esas características podrían agregarse los imperativos de complejidad, dinamismo y diversidad que refiere Kooiman y que hacen que los nuevos sistemas de gestión deban adaptarse a las características de las sociedades contemporáneas.[4]

¿En dónde situar a los partidos?

La gobernanza, como sistema de gestión, deja poco espacio a los partidos políticos, sobre todo en la medida en que se le percibe como una alternativa a la rigidez del "modelo de Westminster". La implantación de un sistema de toma de decisiones y de aplicación de políticas que combina los conocimientos y la participación de los principales intereses tiene, entre otros, el objetivo de evitar la rigidez y la ineficacia de los procedimientos tradicionales de la democracia representativa. De acuerdo con Pierre y Peters, el Parlamento y las instancias legislativas en las que reinan los partidos pertenecen a la primera ola de modernización política. La segunda ola corresponde a la expansión de las actividades estatales que acompañó al desarrollo del Estado de bienestar después de la Segunda Guerra Mundial. La gobernanza pertenecería más bien a la tercera ola de modernización política, cuando la complejidad de los asuntos públicos requiere de nuevas formas de acceso a la toma de decisiones. Se habla entonces de una inyección de nuevos

3 Stoker, 1998: 18.
4 Kooiman, 1993: 35.

valores tanto en el sector público como en la sociedad, de la necesidad de contar con nuevas fuentes de conocimientos especializados, del establecimiento de redes de intercambio continuo de información entre el gobierno y los expertos, y del acercamiento de los grupos militantes de la sociedad civil con los centros de toma de decisiones y con la administración pública.[5] Si la discusión se limitara tan solo a esos términos, a los partidos políticos quedarían en un papel secundario sobre el cual habría poco que decir.

Es por ello importante ubicar el debate dentro de la larga tradición de interpretaciones sobre la vida partidista, donde destaca la importancia de los partidos y los sistemas de partidos en las democracias (y más aún, en las democracias frágiles). Esta tradición atribuye funciones específicas a los partidos y los sitúa en el núcleo de las relaciones entre el sistema político y la sociedad. Si bien no vamos a recapitular la historia de esta tradición pluralista, conviene recordar las funciones de organización de la voluntad popular, de socialización de los ciudadanos, de vinculación entre el gobierno y la opinión pública, y de selección de dirigentes, que mencionaba Neumann hace casi cincuenta años.[6] Por su parte, en un texto clásico de política comparada, Almond y Powell hacían del partido político un actor fundamental del proceso de articulación e incorporación de los intereses.[7] Varios años más tarde, Peter Mair, en un análisis sobre la supuesta decadencia de los partidos en los sistemas políticos contemporáneos, defendía el siguiente argumento: en las democracias bien establecidas hubo una evolución de las funciones que asumen los partidos y un desplazamiento del sitio que éstos ocupan en la relación entre el Estado y la sociedad: el papel de intermediarios entre el Estado y la sociedad fue plenamente asumido por los partidos "atrapa todo" de la posguerra, mientras que los partidos de "cartel" posteriores a la década de 1970 suelen situarse más cerca del Estado que de la sociedad; tal cambio de situación explicaría en parte las expresiones de descontento sobre el papel que juegan los partidos en las democracias bien establecidas. Sin embargo, Mair insiste en el hecho de

5 Pierre y Peters, 2000: 23.
6 Neumann, 1956: 396-397.
7 Almond y Powell, Jr., 1978: caps. VII y VIII.

que, a pesar de su desplazamiento, los partidos siguen cumpliendo en esencia con sus funciones tradicionales.[8]

Menciono este enfoque pluralista ortodoxo por dos razones. Primero, porque las definiciones que se hacen de la gobernanza como modo de gestión y de vinculación entre el gobierno y la sociedad, dejando a un lado las reflexiones morales, se sitúan exactamente en el mismo campo de interpretación que enfatiza los procesos políticos y la necesidad de intermediarios para garantizar su buen funcionamiento. Segundo, porque esas definiciones suelen aludir al fracaso de los partidos políticos en cumplir sus funciones tradicionales. Actualmente se habla poco de los partidos políticos en los textos teóricos que tratan sobre la gobernanza y, cuando hace varios años se hablaba de ellos, era tan solo para subrayar su responsabilidad en la crisis de gobierno de las democracias.

La "industria" de la decadencia de los partidos

Debido a las muchas evidencias del fracaso o fallas de las democracias contemporáneas, los partidos y los sistemas de partidos han sido cuestionados, al considerarse que son incapaces de cumplir plenamente sus responsabilidades. A manera de ejemplo, baste recordar las conclusiones de Crozier, Huntington y Watanaki en *The Crisis of Democracy*, quienes afirman que el incremento de la competencia política es una de las causas de la disgregación de los intereses y de la decadencia de los partidos políticos. De acuerdo con esta interpretación, los partidos políticos ya no están a la altura de los retos que les plantea la enorme complejidad de las sociedades contemporáneas.[9] Podemos apreciar en este argumento un lazo de parentesco con los razonamientos de Kooiman a favor de la introducción de procedimientos asociados a la gobernanza moderna para el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos: la complejidad misma de las sociedades contemporáneas parece exigir que se adopten procesos de toma de decisiones que consideren

8 Mair, 1977: 114 y ss.

9 Crozier, Huntington y Watanuki, 1975: 161.

la complejidad, la especialización y el elevado contenido de especializaciones que son propias a la evolución de los intereses.

En la misma línea del diagnóstico de Crozier, Huntington y Watanuki se ha desarrollado un campo de investigación sobre la decadencia de los partidos políticos. De acuerdo con este segundo enfoque, "industria en crecimiento" como lo llama Clive S. Thomas, los partidos políticos y los grupos de interés (grupos de presión, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, etc.) son adversarios que compiten por la representación política de la sociedad. Dicha competencia se da en diferentes niveles, que comprenden desde influir en la toma de decisiones públicas y en la distribución de los beneficios políticos, hasta reclutar miembros y obtener fondos para la realización de las actividades comunes. El balance final de esta competencia no ofrece resultados muy positivos para los partidos; varios investigadores opinan que los partidos de masas son los grandes perdedores en esta lucha, dado que no llegan a satisfacer las demandas de un nuevo público en la articulación y la suma de intereses.[10]

Este enfoque se resume muy bien en la pregunta que formulan Kay Lawson y Peter H. Merkl en la introducción de una obra colectiva sobre el fracaso de los partidos:

> ¿Será cierto, como lo creen varios analistas, que los grandes partidos políticos han llegado al punto de no poder cumplir con las funciones que se les ha asignado tradicionalmente [...], a saber, estructurar el proceso electoral, representar e incorporar los intereses de grupo, organizar el gobierno y formular las políticas?[11]

Llevando un poco más lejos esta línea de razonamiento, se desarrolló una tercera perspectiva teórica con respecto a objetos tales como los movimientos sociales y los grupos de la sociedad civil, pues éstos parecen ser no sólo más eficaces que los partidos en su función como intermediarios, sino que representan una forma mucho más auténtica de expresión del interés popular. Su autenticidad les da un grado de cre-

10 Thomas, 2001: 12.

11 Lawson y Merki, 1988: 4.

dibilidad democrática al que no podrían aspirar los partidos políticos más tradicionales. En América Latina esta concepción de la representación noble de los intereses ha afectado particularmente a los partidos de izquierda. Esto ha dado lugar a prolongados debates en su interior para determinar si sería preferible que se definieran como partidos o más bien como movimientos sociales. Esta es la razón por la cual, durante algunos años, algunos partidos, como el Partido de la Revolución Democrática en México o el Partido de los Trabajadores en Brasil, se definieron como movimientos sociales. Este recurso, mediante el cual los partidos buscan despojarse de las taras propias a su naturaleza sin dejar por ello de ser partidos, parece compatible con la noción de gobernanza que han definido varios autores.

En estos tres enfoques, obviando las diferencias, el punto central de los argumentos que desarrollan los especialistas es la mediación. A menudo, las fallas de los partidos y de los sistemas de partidos son las que dan pie a que surjan procedimientos alternativos de mediación. Por supuesto, hay ahí un problema de gradación y de definición de campos. ¿Se trata de remplazar o de complementar? ¿Qué procedimiento debe prevalecer? La respuesta a estas interrogantes puede parecer evidente en las democracias consolidadas. Ali Kazancigil, retomando una definición de Jean Leca, ha subrayado que la gobernanza puede verse como un complemento de la democracia representativa.[12]

Esto nos remite a un gran debate de hace algunos años, del que se dio muy buena cuenta en una obra colectiva que editaron Suzanne Berger, Albert Hirschman y Charles Maier. En aquella época, nos preguntábamos si el pluralismo y las formas clásicas de representación política en las democracias no estarían siendo remplazados por un modelo neocorporativista. Varios autores llegaron a la conclusión de que las formas corporativistas de intermediación constituían un mecanismo complementario muy sano para las democracias.[13] Esta reflexión sobre la representación política en las democracias europeas y la necesidad de crear mecanismos complementarios para hacer frente a la complejidad

12 Véase la contribución de Ali Kazancigil en Hermet, Kazancigil y Prud'homme, 2005.

13 Berger, Hirschmann y Maier, 1981. Véanse, en particular, los trabajos de Alessando Pizzorno y Philippe Schmitter.

y la diversidad de intereses respondía a la realidad de las sociedades del Estado de bienestar de la posguerra. El debate actual sobre los mecanismos de la gobernanza recuerda ese debate anterior sobre el neocorporativismo, con la diferencia de que este último respondería a la realidad de las sociedades del periodo posterior al Estado de bienestar.

Sin embargo, hay que tener cuidado cuando se habla de mecanismos complementarios para la democracia. Lo complementario supone la existencia tanto de un campo político sólidamente estructurado como de instituciones democráticas consolidadas. No obstante, en las democracias frágiles ello plantea grandes riesgos de que se desvíe el camino. Siempre está presente la tentación de seguir los modelos de la "democracia orgánica" y del pluralismo limitado a los que se refería Guy Hermet. Así, en la época en la que se hablaba de las virtudes del neocorporativismo en Europa occidental fuimos testigos de las tentativas en América Latina de consolidar regímenes que en realidad eran autoritarios y corporativistas. Y de la misma forma, las virtudes del modelo de la gobernanza podrían volverse un disfraz del populismo en aquellas sociedades en las que los sistemas de partido y las instituciones democráticas están poco consolidados.

La gobernanza a secas y los partidos

Si regresamos al concepto de gobernanza como un procedimiento (o un patrón) limitado y selectivo de "co-regulación, de coproducción, de sociedad pública y privada, de gestión cooperativa a escala nacional, regional y local", resulta que el papel formal que los partidos políticos pueden desempeñar es muy reducido. Las grandes decisiones de la política estarían en manos de los partidos, mientras que la "gobernanza" actuaría como un mecanismo complementario de consulta y de apropiación de algunos aspectos muy específicos de la gestión pública. La horizontalidad del procedimiento, su carácter fragmentado, su supuesto apolitismo así como la diversidad de las fuentes de legitimidad y la desigualdad de estatus de los participantes en las redes harían de él un modelo poco atractivo para los partidos políticos. A menos, claro está, que las redes de gobernanza recrearan un espacio de politización que

permita a los partidos formar nuevas clientelas, reclutar dirigentes naturales y enarbolar nuevos estandartes de lucha. De ser así, habría que ver entonces si los métodos preconizados por los defensores de la gobernanza no acabarían produciendo resultados que fueran contrarios a algunos de sus objetivos declarados.

En su manual de introducción a la gobernanza, Pierre y Peters identifican tres modelos principales de gobernanza: el de la reafirmación del control del Estado mediante la creación de interdependencias positivas, el de la instauración de nuevos regímenes internacionales y locales y el del "comunitarismo", es decir, de la deliberación y la democracia directa.[14] Este último recuerda los temores evocados por Guy Hermet. En este caso, la gobernanza es percibida como una forma de desafiar al "*big government*" y de regresar el poder al pueblo. Los grupos, las redes, las estructuras sociales intermedias sirven a esos propósitos. Las críticas formuladas contra las instituciones políticas se refieren aquí a su gran tamaño y a su alejamiento de las administraciones centrales, a la corrupción de los intereses populares por una clase política que sólo busca sus propios intereses, y al carácter conflictivo de la toma de decisiones en la democracia.

En América Latina el diseño de políticas públicas inspiradas en el enfoque de la gobernanza tiende efectivamente a aproximarse a ese modelo "comunitario" y a los conceptos de la democracia participativa.[15] Examinaré brevemente dos casos de gobernanza relacionados con prácticas de democracia participativa a escala local y en los que los partidos políticos jugaron un papel importante. Se trata, por una parte, de la experiencia en Brasil del "presupuesto participativo" del Partido de los Trabajadores, que tuvo lugar en 1989 en Porto Alegre, en el estado de Rio Grande do Sul, y por otra parte, las políticas de participación ciudadana que desde 1997 han aplicado en el Distrito Federal, México, los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática. La idea que pretendo desarrollar (no es propiamente una hipótesis) es la siguiente: en ausencia de ciertas condiciones propias al ejercicio de la democracia representativa, es necesario tener cuidado con posibles descarríos de la

14 Pierre y Peters, *op. cit.*, parte II.

15 Véase Utzig, 2003: 41 y ss.

gobernanza, pues en ciertas situaciones existe el peligro de regresar a formas tradicionales de clientelismo y de que se establezcan relaciones directas entre las autoridades y bases políticas manipulables. Sin embargo, también hay que reconocer que, en otros casos, la implantación de mecanismos paralelos de consulta para la toma de decisiones puede constituir una forma imaginativa y actual de establecer un contacto entre los partidos políticos, los ciudadanos y el mundo de las asociaciones civiles.

Dos experiencias locales[16]

A menudo se ha calificado al "presupuesto participativo" que se instauró en el municipio brasileño de Porto Alegre como una experiencia exitosa de democracia participativa en el plano local. Ese mecanismo de consulta se implantó en 1989, tras la victoria del Partido de los Trabajadores (PT) en las elecciones municipales. Su establecimiento respondió inicialmente a una serie de factores de orden ideológico y práctico.

Como muchos otros partidos de la izquierda latinoamericana de los años ochenta, el PT mostraba una actitud ambigua con respecto a la democracia representativa. Es por ello que le parecía importante crear canales alternativos de participación, a fin de que los movimientos sociales y las instituciones de la sociedad civil, reunidos en "consejos populares", pudieran compartir el poder con los elegidos. Paralelamente, unos años antes, algunas asociaciones civiles de Porto Alegre habían sugerido la creación de un mecanismo de consulta, que llevaba por nombre "presupuesto participativo", para la toma de decisiones en materia de asignación de los recursos públicos. El encuentro de esas dos concepciones dio lugar a un mecanismo *sui generis* de participación popular. Por otra parte, una dificultad política se sumó a esos factores de origen: el nuevo alcalde del PT no contaba con una mayoría en el Consejo Municipal para sacar adelante su programa de gobierno.[17]

16 Agradezco a mi asistente de investigación, Bárbara Zepeda, por su ayuda para recabar los datos que sirvieron para la elaboración de esta sección.

17 La información básica sobre los orígenes y funcionamiento del presupuesto participativo proviene de la obra de Abers, 2000; así como del artículo de Avritzer, 2002: 120-153.

A lo largo de casi quince años de funcionamiento, el procedimiento de consulta popular para la elaboración del presupuesto participativo evolucionó y se consolidó, aunque sus principios de base no cambiaron. Se trata en esencia de trasladar a la población una parte de la responsabilidad sobre la elaboración del contenido y prioridades de las políticas municipales en materia de obras públicas, como la pavimentación de calles, la distribución de agua potable, la construcción de alcantarillado, la recolección de basura, o la construcción de escuelas o viviendas de bajo costo. En general, los programas están dirigidos a los sectores más desfavorecidos de la población, aunque en los últimos años incluyeron también obras relacionadas con el plan general de desarrollo urbano.[18]

Este tipo de consulta combina elementos de deliberación y de representación. En la fase inicial se convoca a asambleas en los dieciséis distritos que constituyen el municipio de Porto Alegre. Los habitantes de esos distritos se registran de manera individual, indicando, si es el caso, a qué organización social pertenecen. Las asambleas deliberan sobre el contenido y la prioridad que debe darse a los gastos en materia de obras públicas y eligen a los delegados que participarán en la fase siguiente del proceso de consulta. Al mismo tiempo, se realizan asambleas temáticas, organizadas en torno a cinco grandes áreas de la política municipal, que operan también sobre la base de una combinación de principios de participación y de regla de mayoría.

En la segunda fase se realizan asambleas intermedias en las que los delegados elegidos definen y jerarquizan las obras públicas que se habrán de realizar en cada distrito. Esas asambleas intermedias van acompañadas de un segundo ciclo de asambleas distritales, que ratifican las demandas y prioridades locales. Se designa también a dos consejeros que ocuparán un cargo en el Consejo Central del Presupuesto Participativo, el cual reúne a 32 consejeros distritales, diez consejeros designados en las asambleas temáticas, un representante de la Unión de Asociaciones de Habitantes de Porto Alegre y un representante del Sindicato de Funcionarios del Municipio. El Consejo es responsable de

18 El diseño del presupuesto participativo toma en consideración doce temas: higiene, pavimentación de calles, organización de la ciudad, vivienda y regularización de la propiedad, asistencia social, salud, transporte y tránsito, educación, áreas de recreación, deporte y desarrollo económico.

examinar y aprobar el proyecto de presupuesto y el programa de inversiones públicas elaborados por el Gabinete de Planeación de la Alcaldía (constituido básicamente por tecnócratas del municipio), a partir de las demandas y prioridades expresadas en las asambleas distritales. También está a cargo de supervisar la ejecución de las obras autorizadas para el ejercicio en curso del presupuesto participativo.

Una vez definida la propuesta de presupuesto, ésta debe ser aprobada legalmente por el Consejo Municipal, en el cual, recordemos, el PT no tiene la mayoría. El proceso de aprobación a menudo da lugar a enmiendas por parte de los consejeros municipales de oposición. En términos generales, entonces, la negociación del presupuesto se desarrolla en varios niveles: el de las asambleas con sus delegados, el de los delegados entre ellos, el de los delegados con los consejeros, el de los consejeros entre ellos, el de los consejeros con las autoridades municipales y, por último, el del Consejo del Presupuesto Participativo (autoridades y consejeros) con el Consejo Municipal. Según algunos analistas, el hecho de que existan todos esos niveles de negociación, con sus pesos y contrapesos, es una garantía de la calidad democrática del proceso de consulta.[19]

En general, el mecanismo del presupuesto participativo de Porto Alegre ha recibido evaluaciones positivas. Se le atribuye el mérito de haber logrado una cobertura más grande de las redes de agua potable y alcantarillado, mejor servicio de recolección de basura, así como haber aumentado el número de calles pavimentadas, lo que hace de la ciudad un ejemplo de mejoría del tejido urbano, en un país caracterizado por sus deficiencias. También se le atribuye que el número de niños escolarizados se elevara a más del doble durante el periodo de aplicación del procedimiento de consulta, que la esperanza de vida haya aumentado y que la tasa de mortalidad infantil disminuyera. En consecuencia, el programa parecería haber demostrado su eficacia en cuanto a resultados inmediatos. Además, los analistas subrayan que la implementación del programa ejerció un impacto profundo en los usos y costumbres de la administración pública local. La política brasileña siempre había sido conocida por sus prácticas clientelistas relacionadas con la redistribución de los recursos públicos y, según parece, esa cultura política

19 Utzig, 2003: 18.

persistió con el retorno a la vida democrática que tuvo lugar a partir de 1984.[20] Sin embargo, de acuerdo con la mayoría de los estudios dedicados al presupuesto participativo de Porto Alegre, su efecto principal habría sido justamente eliminar esas prácticas clientelistas que en el pasado habían caracterizado la vida política local. El carácter público de las deliberaciones y la existencia de reglas del juego explícitas y conocidas por todos tuvieron al parecer el efecto de obstaculizar de manera importante la perpetuación de las antiguas prácticas. La transparencia parece ser una de las principales virtudes de la consulta para el presupuesto participativo. Además, la administración municipal ganó en racionalidad y eficacia.

La elevada participación de la población en las consultas, desde su creación, podría ser un indicador de la revitalización de la sociedad civil de Porto Alegre. Este ejemplo se presenta como un modelo exitoso de transmisión del poder (*empowerment*) de arriba hacia abajo y sin cooptación. Los ciudadanos que participan en el proceso tienden a organizarse en asociaciones civiles independientes de los poderes públicos. En el curso de los últimos años, se han constituido varias asociaciones nuevas para reagrupar a los habitantes de los sectores más desfavorecidos de la ciudad. Se dice a menudo que, si bien es cierto que el gobierno local tiene mucha influencia en la definición de la agenda del presupuesto participativo, debe sin embargo convencer a los ciudadanos y a las asociaciones de que sus propuestas están bien fundamentadas. Se subraya, por último, que la consulta se mantiene al margen de la competencia entre los partidos políticos, ya que los responsables políticos locales que participan en la consulta sólo lo hacen a título personal. Por todas esas características, el presupuesto participativo de Porto Alegre no sólo es un ejemplo de gobernanza de amplia participación, sino también un ejemplo de "buena" gobernanza, en el sentido en el que lo entienden las organizaciones internacionales con vocación de desarrollo económico.[21] Se trataría de un caso notable de aplicación de la gobernanza a escala local en una sociedad "periférica".

20 Hagopian, 1996.

21 Conviene recordar que la experiencia de Porto Alegre ha sido repetida en otros municipios gobernados por el PT, con distintas suertes, entre las cuales Belo Horizonte se considera exitosa y Brasilia, un fracaso.

La relación que se estableció entre el proceso de consulta para la elaboración del presupuesto participativo y las instituciones políticas tradicionales a menudo se ha definido como complementaria. Si es verdad que existe cierto nivel de tensión entre las instituciones de representación política formal (sobre todo el Consejo municipal), podría decirse que la elevada tasa de participación en los procesos de consulta tiene por efecto legitimar a las instituciones democráticas en general.[22] La combinación de prácticas de la democracia representativa con las de la democracia participativa daría lugar a cierta forma de democracia radical. Podría decirse que el efecto de legitimación de la experiencia quedó demostrado con las repetidas victorias (cuatro) del PT en la alcaldía de Porto Alegre desde 1989, así como con la elección en 1999 de un exalcalde petista de ese municipio, Olivio Dutra, para el puesto de gobernador del Estado Federal de Rio Grande do Sul.[23] A partir de esto, en las elecciones presidenciales brasileñas de 2003 el modelo de "buen gobierno" participativo del PT en Porto Alegre fue uno de los estandartes de la campaña electoral del candidato vencedor, Luis Ignacio "Lula" da Silva. Pero los beneficios políticos del efecto de legitimación del presupuesto participativo al parecer no se limitan al PT, pues en los últimos comicios todos los candidatos a la alcaldía de Porto Alegre se pronunciaron a favor de que se mantuviera ese mecanismo de consulta.

En general, los detractores del programa subrayan su carácter restringido. Rebecca Abers, por ejemplo, sostiene que pese al carácter inclusivo del presupuesto participativo, los grupos más desfavorecidos siguen quedando excluidos de la consulta, casi de manera natural. La autora también deplora que las consultas no se refieran sino a los aspectos materiales de la política pública.[24] Por su parte, Avritzer retoma el mismo argumento y sugiere ampliar las deliberaciones a otros ámbitos, más allá de la distribución de bienes materiales, como por ejemplo, los relativos al contenido de las políticas de educación y de salud pública.[25] A partir de una encuesta realizada entre quienes participaban en el proceso de consulta, Avritzer constata también que muchas de las

22 Este argumento es desarrollado por Utzig, 2003.
23 El PT perdió el gobierno del Estado en las elecciones de 2002.
24 Abers, 2000: 224-226.
25 Avritzer, 2002: 148-149.

decisiones siguen siendo tomadas en la cúpula, por los dirigentes de las asociaciones civiles relacionadas con el procedimiento. En resumen, esas críticas pretenden, sobre todo, que se profundice la dimensión participativa del proceso.

Sin embargo, los reproches más interesantes son los que se hicieron a los riesgos que implica ese tipo de consulta. Por una parte, es claro que la relación privilegiada de la alcaldía con las asambleas abre la posibilidad de manipulación por parte de estas últimas, sobre todo por la ventaja que tiene la administración municipal en materia de conocimientos especializados. Por otra parte, las tensiones entre el Consejo Municipal (en este caso, el Poder Legislativo) y los principales partidarios del proceso de consulta, a saber, la alcaldía y las asambleas, pueden conducir, por parte de la oposición, a una tentativa de control del proceso por la vía de la reglamentación o, por el lado del gobierno y de las asambleas, a posturas abiertamente antiparlamentarias.[26] Lo que importa sobre todo en la enumeración de dichos riesgos es que permite recuperar la dimensión política de la consulta para la elaboración del presupuesto participativo.

Volviendo ahora a la definición inicial de la gobernanza, la política del presupuesto participativo de Porto Alegre reúne al parecer varios de sus elementos. Además, tiene la ventaja de haber sido promovida por un partido político, por lo que constituye una experiencia en la cual el papel del gobierno consiste en coordinar y orientar las deliberaciones entre la sociedad y las instituciones políticas. Los actores participantes intervienen por medio de redes que conectan a individuos, asociaciones, expertos y centros públicos de toma de decisiones. El proceso da lugar a que las fronteras entre lo público y lo privado se desvanezcan, entendiendo lo privado, en este caso particular, más bien como la sociedad en general. Esta difuminación de las fronteras se aprecia en la defensa del principio de no regulación que hacen los analistas que apoyan el proceso, en virtud de que la regulación del proceso, proyecto de los consejeros municipales de oposición, haría que perdiera su naturaleza dinámica y espontánea y modificaría, sobre todo, su carácter de insti-

26 Utzig (2003) describe esos riesgos, pero descarta que puedan producirse en el contexto actual.

tución social de intermediación entre la sociedad y el mundo político. Ahora bien, ¿debemos insistir en el pretendido apolitismo de la consulta y su carácter horizontal? Como se sabe, los políticos que participan en ella lo hacen a título personal, los partidos como tales son excluidos y el conjunto de la clase política se complace en alabar los méritos de ese sistema.

Todas estas características hacen del presupuesto participativo de Porto Alegre un caso ejemplar de aplicación práctica de la gobernanza a escala local cuya única deficiencia resulta, si se quiere, de la magnitud un tanto excesiva de la participación ciudadana (lo cual, visto desde otro ángulo, es más bien una virtud). Recordemos, asimismo, que ese modelo surgió de una iniciativa implementada por un partido político y que se volvió una de sus cartas de presentación a nivel nacional. Es curioso, sin embargo, que muchos de sus analistas subrayen su carácter apartidista y horizontal, como garantía de éxito y como instrumento para la eliminación de prácticas clientelares muy típicas de la política brasileña. Paradójicamente, al mismo tiempo dichos análisis ofrecen como prueba del éxito de esta política las cuatro reelecciones sucesivas del PT al gobierno de Porto Alegre, su victoria en la elección al cargo de gobernador para el estado de Rio Grande do Sul en 1999 y la importancia de la experiencia del gobierno del PT en esa misma ciudad, como prueba de la capacidad de gestión de ese partido durante la campaña presidencial de Lula en 2002. A eso se añade el hecho de que el procedimiento de consulta del presupuesto participativo le fue estratégicamente útil a la alcaldía para enfrentar una situación de gobierno municipal minoritario y dividido.

En el fondo, no hay razón alguna que permita negar que el presupuesto participativo contribuyó a incrementar la participación ciudadana, a hacer más transparente el proceso de toma de decisiones y de distribución de los bienes públicos y a eliminar las prácticas clientelistas tradicionales. Tal éxito es en gran parte atribuible a la acción del PT; sin embargo, sería ingenuo despojarlo de sus connotaciones políticas. Es claro que el espacio del procedimiento de consulta es un espacio politizado que busca identificar a su público con un tipo de prácticas relacionadas con un partido en particular, con la movilización de una base de apoyo electoral y, muy probablemente, con el reclutamiento de

cuadros políticos. En ese punto es donde pueden reunirse los partidos políticos y los mecanismos de la gobernanza; pero su encuentro delata el pretendido apoliticismo de la gobernanza, ya que se hace evidente que las garantías democráticas de la gobernanza dependen de los partidos que la utilizan como modo de movilización de los intereses, así como de la solidez de las instituciones políticas en general.

¿Y qué decir de la experiencia que han desarrollado desde 1997 los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática (centro-izquierda) en el Distrito Federal de México? Si bien es cierto que ninguno de los mecanismos de consulta que implementó el PRD tuvo la envergadura del sistema de presupuesto participativo de Porto Alegre, varios de ellos sí se inspiraron en los principios de la gobernanza, a pesar de su reducido alcance. En julio de 1997, luego de una importante reforma electoral que fuera adoptada el año anterior, el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, obtuvo el triunfo en la primera elección directa al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federa,[27] y de igual forma, el partido ganó la mayoría de los escaños en la Asamblea Legislativa de la capital. En 2000, Andrés Manuel López Obrador, candidato del mismo partido, resultó también electo para la jefatura de gobierno del Distrito Federal y en la misma ocasión el PRD ganó además once de las dieciséis delegaciones que se sometieron por primera vez a elecciones directas.

En ese contexto de apertura política a nivel local, la participación ciudadana se ha vuelto un *leitmotiv* de los gobiernos perredistas. El incremento de la participación de los ciudadanos en el proceso político se ha garantizado por varios medios, como son la vía tradicional de las elecciones (con la designación directa de los jefes delegacionales), la introducción de mecanismos de consulta inspirados en la democracia semidirecta (referéndum, plebiscito, consulta y revocación de mandato) y la reforma a la Ley de Participación Ciudadana, la cual creó los consejos ciudadanos delegacionales, que deben elegir a consejeros que no pertenezcan a ningún partido.[28] La primera medida fue bien recibi-

27 Durante casi setenta años, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal había sido nombrado por el Presidente de la República.

28 Ward y Durden, 2002: 27-29.

da por el electorado, pero las otras dos no despertaron mucho interés. En particular, el mecanismo de democracia semidirecta, que operaba por medio de consultas telefónicas y, con López Obrador, abrió la posibilidad de revocar el mandato del Jefe de Gobierno no sólo fue poco apreciado sino que llegó a considerarse en el límite de la demagogia y la manipulación populista.

En este contexto es en el que deben analizarse los programas públicos inspirados en los principios de la gobernanza. Se trató, en general, de programas con un alcance limitado en términos territoriales y políticos. Entre éstos mencionemos el Programa de Conversión y Cogestión del Distrito Federal sobre la microplanificación participativa, el Programa de Mejoramiento de Vivienda, el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano y la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México.[29] Además, a partir del año 2000 se puso en marcha un procedimiento de elaboración participativa del presupuesto en la delegación Tlalpan. Esos programas tenían sobre todo el propósito de crear redes permanentes de consulta entre el gobierno, las organizaciones sociales del área correspondiente de las políticas públicas y, en ocasiones, los expertos. El balance de estos programas es, por desgracia, muy modesto.

La voluntad de las nuevas autoridades locales de abrirse a la participación ciudadana en la gestión de los asuntos cotidianos era evidente. Desde esta perspectiva, el alto grado de convergencia entre las organizaciones sociales y el nuevo gobierno, así como la existencia de objetivos comunes, permitieron establecer una buena comunicación entre las dos partes. Sin embargo, la ausencia de una política más general y determinada de participación ciudadana provocó que los espacios de participación se fragmentaran, que hubiera resistencia en el aparato administrativo, que los distintos ámbitos de la política pública no estuvieran bien coordinados y, sobre todo, que se incidiera en la toma de decisiones.[30] En el caso del Distrito Federal, los procedimientos de consulta inspirados por los principios de la gobernanza no fueron utilizados principalmente como mecanismos de consulta. En ese sentido,

29 Sánchez Mejorada y Álvarez, 2002.

30 Sánchez Mejorada y Álvarez, 2002: 275-279.

la gobernanza funcionó más como una retórica que como un proceso real de participación.

A esto cabe añadir que su funcionamiento como mecanismo de apoyo para las instituciones de la democracia representativa dependía enormemente del grado de consolidación de esas instituciones democráticas. El carácter inacabado de las reformas democráticas en el Distrito Federal y la persistencia de una cultura política tradicional que descansan en principios y prácticas autoritarias limitan los efectos democráticos de los procedimientos que se inspiran en los principios de la gobernanza. Y si, además, tomamos en cuenta la permanencia de una retórica de democracia directa que, en el marco de la consulta, otorga un lugar privilegiado a la relación entre el dirigente (en este caso, el Jefe de Gobierno) y el pueblo, y si consideramos también la sobrevivencia de prácticas clientelistas del partido en el poder, vemos que la fuerza de los mecanismos de la gobernanza se reduce a cero e incluso se corre el riesgo de que estos últimos alimenten prácticas políticas muy contrarias a la democracia representativa.

Esta rápida exposición de la aplicación de los principios de la gobernanza en Porto Alegre y en México deja ver su carácter limitado y muy dependiente del modelo de consulta participativa. En definitiva, la gobernanza sólo puede constituir un mecanismo de apoyo para las instituciones democráticas si éstas cuentan ya con bases sólidas y si las fuerzas políticas que recurren a ellas son "virtuosas", es decir, si están dispuestas a utilizar los beneficios resultantes únicamente dentro del marco de los parámetros de la vida política democrática. De otra forma, es de esperar que se produzcan ciertas aberraciones.

Los partidos, la gobernanza y el gobierno

El debate en torno de la gobernanza parece haber perdido uno de sus puntos de partida con el paso de los años y con el uso. Hace apenas una decena de años, las discusiones estaban estrechamente relacionadas con el tema de la gobernabilidad ("*governability*"). De hecho, la gobernanza se veía como una solución al problema de la gobernabilidad, a la cual se definía como la tensión existente entre las expectativas de la

población y la capacidad de gobernar. Hoy en día prácticamente ya no se habla de gobernabilidad, como si el concepto de gobernanza hubiera adquirida vida propia y acaparara todo el espacio de la reflexión relativa a los problemas de gobierno. De hecho, a menudo se utiliza el término "gobernanza" como sinónimo de "gobernabilidad".

Por tanto, quien quiera analizar con seriedad la relación entre los partidos políticos y la gobernanza en América Latina debe regresar, en mi opinión, al problema de la gobernabilidad. Sin sistemas de partidos consolidados y eficaces, la mayoría de las tentativas que buscan establecer modelos *sui generis* de gobernanza corren el riesgo de derivar en manifestaciones de lo que Guy Hermet llama la democracia orgánica. Es una tentación que sigue estando muy presente en algunos países del continente. Sin caer en la trampa de la "palabra compuesta", esta observación me lleva por tanto a sugerir que se continúe la reflexión preguntándonos cuáles son los efectos de los sistemas de partidos y el comportamiento institucional de los partidos sobre la buena marcha de la vida política democrática latinoamericana. Esta reflexión debe partir del dilema clásico sobre la relación entre representación y eficacia política en el marco de los regímenes democráticos. A este respecto, se trata de establecer las condiciones de vida partidista que parecen más favorables al buen ejercicio de la gobernabilidad democrática. Y este rodeo tendría que conducir a dos preguntas muy simples que remiten al tema de la gobernanza: ¿qué puede esperarse de una gobernanza que está inscrita en un gobierno democrático y qué puede esperarse de una gobernanza que no tiene relación con un gobierno democrático?

Referencias bibliográficas

Abers, Rebecca Naera. 2000. *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publisher.

Almond, Gabriel A. y G. Bingham Powell, Jr. 1978. *Comparative Politics*, Boston, Little Brown and Co.

Avritzer, Leonardo. 2002. "Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre", en Evelina Dagnino (ed.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América*

Latina: Brasil, México, Editora Unicamp y Fondo de Cultura Económica, pp. 120-153.

Berger, Suzanne, Albert Hirschmann y Charles Maier (eds.). 1981. *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press.

Hagopian, Frances. 1996. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hermet, Guy, Ali Kazancigil y Jean-François Prud'homme (comps.). 2005. *La gouvernance: Un concept et ses applications*, París, Karthala.

Kooiman, Jan. 1993. "Governance and governability: Using complexity dynamics and diversity", en Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.

Lawson, Kay y Peter H. Merki (eds.), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Mair, Peter. 1977. *Party System Change*, Oxford, Clarendon Press.

Neumann, Sigmund (ed.). 1956. *Modern Political Parties*, Chicago, Chicago University Press.

Pierre, Jon y B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*, Nueva York, St. Martin's Press.

Sánchez Mejorada, Cristina y Lucía Álvarez Enríquez. 2002. "Gobierno democráticos, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000", en Alberto J. Olvera (ed.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Veracruzana, pp. 205-283.

Stoker, Gerry. 1998. "Governance as a theory: five propositions", *International Social Science Journal*, p. 18.

Thomas, Clive S. 2001. *Political Parties and Interest Groups. Shaping Democratic Governance*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Utzig, José Eduardo. 2003. "El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental", documento electrónico, Banco Mundial, septiembre, <*http://worldbank.org/participation/spanish/B4.pdf*>.

Ward, Peter M. y Elizabeth Durden. 2002. "Government and democracy in Mexico's Federal District, 1997-2001: Cardenas, the PRD and the Curate's Egg", *Bulletin of Latin American Research* 21(1): 27-29.

Coyunturas y cambio político
se terminó de imprimir en diciembre de 2014 en los talleres de
Gráfica Premier, S.A. de C.V., Calle 5 de Febrero 2309, colonia
San Jerónimo Chicahualco, 52710 Metepec, Estado de México.
Portada: Pablo Reyna.
Tipografía y formación: Logos Editores.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Este libro ofrece una diversidad de miradas a las transformaciones políticas que ha vivido el país en años recientes. En efecto, el sistema político mexicano ha cambiado mucho en el transcurso de los últimos treinta años. Muchos analistas y ciudadanos siguen cuestionando la calidad de la democracia mexicana del siglo XXI, pero es indudable que, en algún momento de los últimos años del siglo XX, el régimen autoritario que se consolidó después de la Revolución se transformó en un régimen democrático. Esa modificación se dio lentamente en el marco de las instituciones existentes y con la participación de actores políticos establecidos. Si bien en varios momentos la movilización de organizaciones sociales nuevas y antiguas obligó a acelerar el ritmo y extender el alcance de las reformas, las demandas expresadas por ellas han sido procesadas dentro del sistema político mexicano; el carácter gradual, negociado y adaptativo de las transformaciones que se han presentado en éste, en años recientes, aporta elementos interesantes para el estudio del cambio político.

Los diez capítulos que conforman esta antología analizan coyunturas específicas en el contexto de ese cambio en México y tienen por objeto explicar la serie de pequeños procesos que forman parte de una transformación mayor del sistema político mexicano, en la que la cuestión electoral ha tenido un papel fundamental.

ISBN: 978-607-462-737-4



CM EL COLEGIO DE MÉXICO