



VOL: AÑO 4, NUMERO 11

FECHA: SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 1989

TEMA: TRANSICION Y DEMOCRACIA EN MEXICO: El sistema político hacia fin de siglo

TITULO: **Tres tipologías de los setenta: El sistema de partidos en México, sus cambios recientes**

AUTOR: *Leonardo Valdés* [*]

SECCION: Artículos

RESUMEN:

Durante los años setenta la ciencia política experimentó avances en el análisis comparado de los sistemas de partidos. Destacados autores intentaron descubrir pautas de comportamiento de diversos sistemas y elaboraron tipologías que rescatan sus principales elementos diferenciadores.

TEXTO

Este trabajo intenta el análisis y crítica de tres tipologías que utilizan el caso mexicano como ejemplo de situaciones no competitivas y/o autoritarias. Se analiza el cambio político que ha vivido México a partir de mediados de los setenta. El objetivo es reconocer si aún son aplicables los rasgos sobresalientes de esas proposiciones a la realidad actual del sistema político mexicano, particularmente después de las elecciones más competidas que hemos vivido.

El sistema de partidos en México

Hegemónico pragmático

Luego de reconocer que las precursoras tipologías políticas basadas en el número de partidos existentes en una nación presentan serias limitaciones, Giovanni Sartori propone su recuperación, pero a partir de criterios explícitos para tomar en cuenta el número de partidos y de formas "inteligentes" de contarlos (Sartori, 1980: 154-159). A partir de esta proposición, construye una interesante tipología, basada en la diferenciación entre los sistemas competitivos y los no-competitivos. Entre los primeros menciona al pluralismo polarizado, al pluralismo moderado, al bipartidismo y a los sistemas de partido preponderante. Entre los segundos ubica a los sistemas de partido único y a los de partido hegemónico.

Por ser en esta segunda categoría donde el caso mexicano aparece como ejemplo, es importante conocer los términos en que Sartori define la no competencia:

"Un sistema es no competitivo si, y sólo si, no permite elecciones disputadas. Claro que lo que importa es la norma real, no la legal. Cualesquiera sean las normas legales, la competencia termina, y la no competencia comienza, cuando (...) a los adversarios y a los oponentes se les priva de la igualdad de derechos, se les ponen impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se les sanciona por atreverse a decir lo que piensan" (Sartori, 1980: 260).

En este marco Sartori define tres tipos de sistemas unipartidistas: A) totalitario; B) autoritario; y C) pragmático. Para diferenciarlos utiliza cinco criterios básicos. El papel de la ideología, tanto al interior del partido único como hacia su entorno; el papel de la coacción ejercida por el régimen; la política seguida hacia los grupos opositores; el nivel de independencia de grupos no específicamente políticos; y la arbitrariedad en el uso del poder. Estos son, en términos muy resumidos, esos criterios.

Para efectos de este trabajo es importante hacer notar dos cuestiones. En el esquema de los sistemas de partido único, la ideología pasa de fuerte, a débil y muy débil, cuando el sistema va del unipartidismo totalitario, al autoritario y al pragmático. De la misma manera la política hacia los grupos opositores, va de destructora, a excluyente y absorbente. Esto tiene importancia para nuestros fines, pues muestra que dentro de las características de los sistemas de partidos pragmáticos, se encuentran una ideología débil, en cuanto a su papel como elemento de cohesión del partido y de sus relaciones con el entorno social, y una tendencia a absorber a los grupos opositores.

En el campo de los sistemas de partido hegemónico la diferenciación propuesta por Sartori es dicotómica. Habla del partido hegemónico-ideológico y del partido hegemónico-pragmático. Estos dos tipos de sistemas tienen en común el hecho de que se "centran en un partido y, sin embargo, exhiben una periferia de pequeños partidos secundarios y, de hecho de 'segunda clase' "(Sartori, 1980: 277) [1]. En este sentido, los partidos hegemónicos no permiten la competencia por el poder, permiten la existencia de otros partidos siempre y cuando sean de segunda clase. "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, "dice Sartori. (Sartori, 1980: 278) Es por ello, que no se trata de sistemas multipartidistas, aún cuando lo aparenten, sino de sistemas de "dos niveles en el cual un partido tolera y asigna a su discreción una fracción de su poder a grupos políticos subordinados" (Sartori, 1980: 279).

"Mientras Polonia nos brinda el prototipo del partido hegemónico ideológico, México se destaca, por ahora, como caso muy claro y bien establecido de partido hegemónico-pragmático", dice nuestro autor. (Sartori, 1980: 281) La diferenciación en este caso está dada fundamentalmente por dos criterios: el papel de la ideología y la política hacia los grupos opositores. Hasta aquí los elementos generales de la tipología de Sartori.

Lo cierto es que hasta la mitad de la década de los setenta el sistema mexicano cumplía cabalmente con las características establecidas en esta clasificación [2]. No era un sistema competitivo, pero tampoco de partido único. El partido hegemónico toleraba la existencia de tres partidos secundarios que nunca tuvieron posibilidades reales de contender por el poder. De hecho la reforma constitucional de 1963, que creó la peculiar figura de diputados de partido, sirvió como mecanismo para asignar pequeñas cuotas de representación parlamentaria a ese tipo de partidos. Por otra parte, la ideología de la "revolución mexicana" ha resultado un marco doctrinal tan amplio, que no ha servido como elemento cohesionador de la política del partido hegemónico. Asimismo, el régimen mexicano ha seguido una consistente política de absorción tanto de las demandas como de los dirigentes de los grupos opositores.

Pluralista excluyente

El esquema de Guy Hermet centra su atención en otros aspectos. Para este autor la libertad y la extensión del sufragio son punto medular en la definición del nivel de competitividad de un sistema electoral. Por ello, el control gubernamental sobre la competencia juega un papel central. Desde su punto de vista:

"las elecciones libres son aquellas en que el cuerpo electoral no está diseñado 'a la medida' por el poder o por los notables locales, en que los electores no se sienten amenazados cuando depositan sus papeletas y donde los resultados oficiales corresponden verdaderamente, salvo errores mínimos o distorsiones puramente locales, a los sufragios emitidos. Las elecciones no libres son aquellas que no corresponden a una o varias de estas exigencias". (Hermet, 1982: 23)

Así, sus criterios de clasificación se encuentran en: A) El control de la competitividad electoral por parte del Estado o del partido único; B) La extensión y libertad del sufragio; y C) Las consecuencias reales de las elecciones. Su tipología distingue entre elecciones competitivas y elecciones no competitivas. En este último renglón se encuentran diferenciadas dos grandes variantes: las elecciones de partido único y las formalmente competitivas y plurales pero manipuladas por el poder, también definidas como "elecciones pluralistas excluyentistas". (Hermet, 1982: 28)

Para este autor, la competencia electoral resulta falseada, entre otros casos, "cuando el poder impone por la vía constitucional o 'vía de hecho' una radical limitación en el abanico de partidos... o cuando las autoridades se valen del mismo procedimiento, adecuándolo, además, al obstáculo que significan los pequeños partidos ornamentales, destinados únicamente a reforzar la legitimidad seudodemocrática de un gran partido de gobierno, como es el caso de México..." (Hermet, 1982: 25)

Así, el sistema mexicano sirve para ilustrar el caso en el que existe un pluripartidismo limitado autoritariamente por el Estado, cuando el sufragio es alterado, pues los resultados son improbables fuera de las grandes ciudades, y sin consecuencias directas de los comicios, pues no se da la alternancia gubernamental.

También en este marco conceptual el sistema político mexicano, vigente hasta mediados de los años setenta, servía para ilustrar la tipología. La legislación electoral, cuyo formato básico provenía de la ley electoral de 1946, limitaba autoritariamente la competencia comicial, pues los requisitos que se imponían a los partidos para obtener registro legal y en consecuencia poder competir, eran imposibles de cubrir sin el respaldo gubernamental. Dos de los tres partidos opositores de esa etapa, Acción Nacional y Popular Socialista, lograron su registro antes de que entrara en vigor tal disposición y el tercero, Auténtico de la Revolución Mexicana, lo hizo con posterioridad pero también con evidente apoyo gubernamental. Además de que de acuerdo con la legislación correspondía a la Secretaría de Gobernación dictaminar sobre las solicitudes de registro de partidos que se pudieran presentar. Los partidos políticos, finalmente, tenían derecho a solicitar investigación sobre el cumplimiento de los requisitos legales de registro de otros partidos y en el caso de que ya no se cumplieran el registro quedaba automáticamente cancelado. Así sucedió cuando el PRI solicitó una investigación a la Federación de Partidos del Pueblo, expresión electoral del desprendimiento de la "familiar revolucionaria" en 1952. A dicha federación le fue cancelado su registro.

Según la misma ley electoral, los organismos encargados de los comicios se encontraban en manos del Estado, a través del representante del Ejecutivo (el Secretario de Gobernación) y de los representantes del Legislativo (un diputado y un senador), y del partido gubernamental, el Revolucionario Institucional. El resto de las características del esquema también se encontraban presentes. Los partidos opositores cumplían su papel como ornamentales, el debate sobre las alteraciones al voto era prácticamente permanente y el resultado comicial se traducían en pequeñas cuotas de representación a la oposición en la Cámara de Diputados, pero nunca en el Senado y menos aún en la alternancia en el poder Ejecutivo.

Autoritario con partidos controlados

En su célebre trabajo sobre los regímenes totalitarios y autoritarios, Juan Linz parte de la diferencia clásica entre democracia y totalitarismo. Para ello, asume una definición de democracia en la que se encuentran presentes los siguientes elementos. Son sistemas democráticos aquellos en los que "está permitida la libre formulación de preferencias políticas a través del ejercicio de las libertades básicas de asociación, información y comunicación, con el propósito de la libre competencia entre líderes, validada en intervalos regulares, sin intenciones violentas y de acuerdo con las reglas preestablecidas" (Linz, 1975: 183) [3]. En este marco la validación de la competencia política se encuentra en la realización regular de procesos electorales.

Linz propone un plano intermedio entre la democracia y el totalitarismo, que denomina autoritarismo. Estos dos últimos forman parte, en su tipología, de los regímenes no democráticos. Su estudio incluye una gran cantidad de variables que rebasan el ámbito de los sistemas de partidos, pero sirve como marco de referencia para su análisis. El mismo Linz, en un trabajo posterior, aborda esta problemática.

Al analizar la funcionalidad de las elecciones no competitivas, propone cinco preguntas básicas para orientar el análisis: A) ¿Cuáles son las funciones de las elecciones desde la perspectiva de los dirigentes políticos?; B) ¿Cuáles son las consecuencias de las elecciones para el sistema político?; C) ¿Cuáles son las motivaciones de los electores al participar en las elecciones?; D) ¿Cuáles son las consecuencias de la participación de los electores?; y E) ¿Qué significado tienen las elecciones para los candidatos? (Linz, 1982: 92-93) En este trabajo, que de hecho es una aplicación de la propia tipología de Linz al campo específico de las elecciones, se distinguen cuatro situaciones diferentes. La de transición, en aquellos países donde han existido sistemas democráticos o semilibres y después de un proceso comicial se implantaron regímenes autoritarios o totalitarios. Las elecciones que se realizan en regímenes totalitarios establecidos. Los comicios que se realizan en regímenes "orgánico-estatales" o corporativos. Y, las situaciones de régimen autoritario con partidos controlados.

Es en este último caso donde aparece el sistema mexicano como ejemplo. Dice Linz explícitamente: "En el mundo, muchos líderes quisieran crear para su beneficio una situación comparable a la de México con el Partido Revolucionario Institucional, el PRI, pero muy pocos tienen posibilidades de hacerlo." (Linz, 1982: 138) Este tipo de sistemas se caracterizan por dos elementos centrales: "1) Uno de los partidos ocupa, inevitablemente, una posición privilegiada, ya que se sabe que es el que apoya al gobierno, y entonces se beneficia con un trato favorable más o menos visible por parte de las autoridades... 2) Los dirigentes de los otros partidos pueden encontrar muchas dificultades, y el proceso de autorización mismo tenderá a restringir su número." (Linz, 1982: 138) Esta última cuestión introduce un importante dilema para las dirigencias opositoras: participar o no en el sistema autorizado de partidos.

La decisión que adopten dichas dirigencias tiene implicaciones políticas para el conjunto del sistema. Si deciden participar, se ven obligados a aceptar la legalidad y la realidad que favorece al partido dominante, legitiman al conjunto del sistema (en esto coinciden con los objetivos que los dirigentes estatales persiguen con las elecciones), pero a la vez abren la posibilidad de un tránsito pacífico hacia la democracia. Asimismo, los electores se encuentran ante el dilema de participar en procesos comiciales donde no se decide quién gobierna. Por ello, se le abre al ciudadano un amplio abanico de posibilidades: respaldar al régimen; apoyar a una oposición destinada al fracaso electoral; anular su voto; o,

finalmente, abstenerse de votar. En este tipo de sistemas la abstención puede tener un significado político especial.

El caso mexicano, de nueva cuenta, hasta mediados de los setenta, cumple holgadamente con las características de la tipología.

Los altos funcionarios gubernamentales entienden que las elecciones regulares, pero no competitivas, cumplen una función legitimadora. Las dirigencias opositoras corren el riesgo de aparecer como leales al sistema, y las que no lo aceptan se encuentran marginadas del reconocimiento legal. Los electores finalmente, ponen de manifiesto su escaso interés por los asuntos políticos, a través de la abstención.

Una crítica: el partido del Estado

Las tipologías aquí expuestas coinciden en una cuestión fundamental. El sistema mexicano está estructurado por un partido hegemónico, de gobierno o privilegiado, y el resto de los partidos son de segunda, ornamentales o controlados, según el autor de que se trate. Esto es esencialmente cierto, pero se queda corto. En México, desde hace algunos años se viene hablando de la existencia de un partido de Estado.

Esta formulación, elaborada por politólogos mexicanos, contempla dos dimensiones que están ausentes en las tipologías aquí consideradas: introduce la relación entre el partido y otro elemento característico de nuestro régimen, el presidencialismo, y por otra parte, especifica las relaciones entre los partidos secundarios y el propio régimen.

Mientras que Daniel Cosío Villegas explicaba "que las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son un poder ejecutivo -o, más específicamente, una presidencia de la República- con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante" (Cosío Villegas, 1974: 21), Pablo González Casanova argumentaba que el

"sistema de los partidos políticos en México y su vinculación a la historia del Estado mexicano corresponden a un proceso universal en el que se dan dos fenómenos parecidos: el de un partido único o predominante en las naciones de origen colonial, y el del partido del Estado en los países industriales y metropolitanos... Ambas características se dan aquí, donde no existe un partido único, sino un partido predominante, que es el partido del Estado." (González Casanova, 1981: 30)

Ambos tienen razón. Lo que el observador político detecta de inmediato, en México, son el presidencialismo y el partido del Estado. Desde esta perspectiva, y siguiendo a González Casanova, se puede afirmar que dicho partido cumple tareas centrales para el funcionamiento del sistema. Su primera misión consiste en consolidar "el predominio político e ideológico del Estado entre los trabajadores y pobladores, entre los líderes y caudillos políticos y entre la iniciativa privada". Se ocupa de organizar y movilizar electoralmente a la ciudadanía. Se encarga de explorar las posiciones de los grupos políticos activos, con el objeto de reclutar a sus representantes y postularlos como candidatos. Se hace cargo "de una política de concesiones y castigos, de disciplina y premios a los líderes y grupos que actúan en la política nacional y local". Adopta "un papel activo en la lucha ideológica preparando a las masas para aceptar la política... del presidente de la República". Se encarga de elaborar planes y programas de campaña, pero deja siempre en libertad al presidente para adoptar los matices necesarios. Finalmente, "se ocupa de enfrentar a la oposición en las contiendas electorales, ideológicas, sociales..." (González Casanova, 1981: 108-109)

Pero con respecto a este último punto es necesario hacer una distinción. La oposición mexicana no ha sido homogénea, pero no sólo en términos ideológicos. Durante un período que se inicia en el momento mismo del surgimiento del partido del Estado, en 1929, y que culmina en la elección presidencial de 1952, las oposiciones electorales de mayor peso fueron producto de desprendimientos de la llamada "familia revolucionaria". Las candidaturas presidenciales de José Vasconcelos, en 1929, de Juan Andrew Almazán, en 1940, de Ezequiel Padilla, en 1946, y de Miguel Henríquez Guzmán, en 1952, fueron oposiciones fuertes para el régimen mexicano, pero además de tener un origen común, también compartieron su incapacidad para formar partidos políticos permanentes. La otra oposición, la permanente, se expresa en dos vertientes. El Partido Acción Nacional, fundado en 1939 como reacción de algunos grupos con poder económico ante la política reformista de Lázaro Cárdenas y la eventualidad de que su sucesor profundizara esa política, y la que representan los partidos Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana. El primero, creado en 1948 por Vicente Lombardo Toledano, luego de haber sido expulsado de la poderosa Confederación de Trabajadores de México, sólo en una ocasión postuló candidato presidencial propio: en 1952, Lombardo Toledano. El PARM, fundado en 1954 por viejos generales revolucionarios, nunca lo hizo.

Estos dos partidos siguieron la táctica de buscar alianzas con los sectores "nacionalistas y revolucionarios" del partido del Estado. Por ese motivo postularon en cinco ocasiones consecutivas, de 1958 a 1982, al candidato de dicho partido. Pero esa alianza, al parecer, tenía otros aspectos. Cuando en 1963 se reforma la legislación electoral y se crea la figura de diputados de partido, que se otorgan a aquellas organizaciones que obtuvieran más del 2.5 por ciento de la votación nacional, se empezaron a mostrar. En la primera elección de diputados en la que se aplica dicha reforma, 1964, el PARM obtuvo el 0.71 por ciento de los votos, mientras que el PPS llegó al 1.37, y sin embargo aplicando el "espíritu" de la reforma se les otorgaron 5 y 10 diputados de partido respectivamente. En la elección de 1967 ocurrió algo similar. El PARM obtuvo 1.29 por ciento de la votación y 5 diputados, el PPS llegó al 2.79 de los votos y a 10 diputados, cuando en estricto sentido le correspondería solamente 5. En 1970 se repitió la misma situación del 64: PARM, 0.81 del voto, 5 diputados; PPS, 1.36 del voto, 10 diputados. Para 1973, fue necesario reducir el porcentaje mínimo para tener diputados, al 1.5 por ciento del total de la votación, pues el desprestigio por la aplicación del espíritu de la ley era ya abrumador.

Como se observa la política de alianzas que se consolida a partir de los años sesenta y continúa su desarrollo hasta la primera mitad de los ochenta, permite afirmar que si existía un partido del Estado, habían por lo menos otros dos "paraestatales". Este término, acuñado en las columnas de opinión del periódico La Jornada, describe el tipo de subordinación y compromiso con que actuaron durante largo tiempo algunas de las oposiciones mexicanas. La oposición de derecha, Acción Nacional, fue calificada más bien como "leal". Al ser la única representación del fraccionamiento político de la sociedad, servía como eficiente instrumento de legitimación [4].

Así pues el sistema mexicano además de caracterizarse por la existencia de un partido del Estado, presenta dos modalidades opositoras: los leales y los paraestatales.

La última década

Sin embargo, como todo, el sistema de partidos en México ha empezado a cambiar. Fue tal su desgaste y sirvieron de tan poco las concesiones a los opositores, que la evasión se incrementó significativamente. De finales de los años cincuenta a mediados de los setenta las demandas de la sociedad no encontraron lugar en el sistema político, se expresaron en forma de movimientos sociales que, por incontrollables, muchas veces terminaron por ser reprimidos. Los maestros y los ferrocarriles, entre 1956 y 1958, los médicos y los

estudiantes, entre 1964 y 1968, y luego los movimientos guerrilleros urbanos y rurales, de los setenta, son Sólo algunos ejemplos. El sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) además de enfrentar a la guerrilla se vio obligado a hacer frente a la situación económica más compleja desde mediados de los cincuenta. La crisis económica se convirtió rápidamente en incentivo para las movilizaciones de franjas independientes de trabajadores, para innumerables invasiones de tierras en el campo y en la ciudades, y para agudos enfrentamientos con los grupos más beligerantes del empresariado nacional. Por si fuera poco, a tres meses de dejar el poder Echeverría se vio obligado a devaluar el peso y con ello echar por tierra uno de los mitos del desarrollo estabilizador del país.

En este complicado marco el sistema de partidos dejó ver su total agotamiento. Los paraestatales, como para no perder la costumbre, optaron por apoyar al candidato del partido gubernamental. La oposición leal enfrentó una severa crisis interna y se quedó sin postular candidato presidencial. Así, José López Portillo resultó el primer candidato único del México contemporáneo. Ante tal panorama la evasión, con respecto al padrón, llegó al 38 por ciento, en la elección de diputados, y al 31.3 por ciento en la presidencial. Esto, sin contar a los ciudadanos que ni siquiera se empadronaron.

A partir de ese momento, con la iniciativa de Reforma Política del propio López Portillo, el sistema de partidos mexicano empieza a cambiar. Dicha reforma consistió, fundamentalmente en dos cosas: A) los diputados de partido fueron sustituidos por un sistema de elección proporcional de diputados de los partidos perdedores, con lo cual creció la representación de las oposiciones en ese órgano legislativo; B) se creó el registro de partidos políticos condicionado al resultado electoral, con lo cual viejas y nuevas organizaciones ampliaron el espectro partidario nacional. A casi doce años de que entrara en vigor esa reforma, se puede apreciar que los cambios que ha sufrido el sistema de partidos han resultado significativos.

El desgaste de la hegemonía

El PRI, como bien dijo hace poco uno de su dirigentes nacionales, ha enfrentado la más dura prueba para los partidos políticos: gobernar por más de sesenta años sin alternancia en el poder. Tal fenómeno arroja saldos negativos en lo que se refiere al desgaste de su hegemonía. Si los votos son medida conveniente, tal fenómeno resulta evidente. En 1961, antes de la introducción de los diputados de partido, el PRI ganó el 90.2 por ciento de la votación y 172 de las 178 curules entonces existentes. En 1988, alcanzó sólo el 51.1 por ciento de los votos y 256 curules de las 500 que componen la Cámara de Diputados. De 6 derrotas en los 172 distritos de mayoría en 1961, ahora perdió 99 de 300, si se suma los sufragios obtenidos por los candidatos a diputados de los partidos que presentaron la candidatura común de Cuauhtémoc Cárdenas.

Otro indicar es elocuente. A partir de los datos de las elecciones federales de 1964 a 1982, se llega a la conclusión de que "el grado de oposición y de abstención de las entidades varía en función directa del grado de desarrollo de éstas" [5]. Si se hace el mismo análisis con el resultado electoral de 1988, seguramente la tendencia se confirma, pues además estas fueron las elecciones presidenciales menos concurridas en lo que va del siglo. La abstención llegó, en los datos referentes a la elección de diputados, al 52.6 por ciento de un padrón de 38 millones, cuando los cálculos oficiales ubican a la población en edad de votar en 43.3 millones.

Quizá otra de las medidas que permite ver la pérdida de efectividad de la propuesta de Sartori, se encuentra la segunda parte de la categoría por él utilizada: el carácter pragmático del partido hegemónico. Arriba observamos que este adjetivo se aplica con el objeto de nombrar dos fenómenos. Por un lado la relativamente escasa importancia que

tiene la ideología tanto al interior del partido como en su relación con el resto de la sociedad. Por otro, la tendencia a absorber las posiciones que representan demandas sociales importantes, y captar a los dirigentes que las expresan.

En ambos terrenos la situación del partido pragmático muestra signos de importante deterioro. En el ideológico están abiertos dos frentes. Uno representado por la dificultad para hacer compatibles planteamientos populares de la revolución, con una política económica de reajuste que impacta seriamente los niveles de vida del grueso de la población. Otro, vinculado con el hecho de que la quinta ruptura de la familia revolucionaria, que se orientó a la liza comicial con Cárdenas a la cabeza, reclama para sí la ideología revolucionaria y a diferencia de las rupturas anteriores se plantea la posibilidad de crear un partido político permanente con ese perfil. En el terreno de la absorción y captación, la situación es todavía más complicada, pues éste es el que define mejor el carácter pragmático del partido. La larga crisis económica y la política para enfrentarla, han implicado una fuerte reducción del gasto público. En estas condiciones las posibilidades de quitar banderas populares a la oposición se ha reducido muy significativamente. La captación de dirigentes, por otra parte, ya no es tan efectiva como en el pasado, aún cuando sigue presente. En 1988 ser candidato del partido hegemónico ya no fue como en pasado garantía de triunfo y al parecer en el futuro esto se repetirá. Así, la captación puede verse aún más limitada.

Todos estos elementos llevan a pensar que el PRI hoy ya no es un partido tan hegemónico ni tan pragmático como lo era hasta mediados de los años setenta. La pregunta se encuentra centrada, entonces, en hacia dónde evoluciona nuestro sistema de partidos.

La implantación del pluralismo

El registro de nuevos partidos políticos, a partir de la reforma electoral de 1977, también ha impactado los elementos que toma en cuenta Hermet en su tipología. El control de los procesos electorales, la efectividad del sufragio y las consecuencias de los comicios, no son los mismos ahora.

En materia de control un buen indicador se encuentra en la composición de la Comisión Federal Electoral, organismo encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones. De acuerdo con el formato establecido por la ley de 1946, que creó este tipo de órganos, la CFE se encontraba compuesta por una representación del poder Ejecutivo, el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete presidencial, otra del poder Legislativo, un comisionado de la Cámara de Diputados y otro del Senado, y por dos representantes de los partidos registrados. Esta composición fue cambiando hasta que en la ley de 1973 quedó de la siguiente manera: un comisionado del Ejecutivo, el secretario de Gobernación, dos del Legislativo, un diputado y un senador, un comisionado de cada uno de los partidos registrados legalmente (los cuatro tradicionales) y un notario, que realiza los trabajos de secretario de la comisión.

Como se puede observar las posibilidades de control estatal eran considerables. Cuatro de los ocho miembros de la CFE eran a la vez miembros del PRI: el Secretario de Gobernación, que además al ser presidente del órgano tenía voto de calidad en caso de empate, el diputado, el senador y el representante del propio PRI. Dos de los comisionados de los partidos opositores eran aliados del PRI: el PPS y el PARM. El notario tenía voto, pero en realidad no era necesaria su activa participación. El único voto opositor, entonces, era el de Acción Nacional.

Con la reforma de 1977 la composición de la CFE se modificó. Los partidos que en esa ocasión obtuvieron su registro condicionado al resultado de la elección federal de 1979, por ese motivo se incorporaron al organismo con derecho sólo a voz. Fueron tres los partidos en esas condiciones: el Demócrata Mexicano, el Comunista Mexicano y el Socialista de los Trabajadores. En virtud de que los tres cumplieron en esa elección con el requisito mínimo de obtener el 1.5 por ciento de la votación, para 1982 la composición, en votos de la CFE, era sustancialmente diferente. Seguían los cuatro votos del PRI, los votos paraestatales llegaron a tres, pues en cierta medida el PST también adoptó la política de alianzas característica de este bloque, pero los votos opositores llegaron a tres: PAN, PDM y PCM, que para esa elección cambió su nombre por el de Partido Socialista Unificado de México. Además, se sumaron los partidos Revolucionario de los Trabajadores y Social Demócrata, que en esa ocasión obtuvieron registro condicionado al resultado electoral.

En el proceso de 1982 perdieron su registro el PARM y el PSD por no obtener la votación necesaria para refrendarlo. Por tal motivo la balanza de votos perdió uno de los paraestatales, el del PARM, y ganó un opositor, el del PRT. De cara a las elecciones de 1985 regresó al escenario el PARM, al demostrar que cumplía con los difíciles requisitos para tener registro definitivo, y obtuvo el condicionado el Mexicano de los Trabajadores. Así los votos paraestatales volvieron a ser tres y a los cuatro opositores se sumó la voz del PMT. Esa elección fue bastante reñida para los márgenes acostumbrados por el sistema mexicano. El claro desgaste de la votación del PRI, el avance electoral del PAN en algunas regiones del país, sobre todo en el norte, su paulatina mutación de oposición leal a "impaciencia electoral" [6], y el surgimiento de una especie de convergencia democrática en la cual las diferencias ideológicas de la oposición quedaron en segundo lugar ante la defensa del voto, se combinaron para restar control gubernamental en el proceso.

Otra cuestión caracterizó a las elecciones de 1985. La alianza con los paraestatales representó un costo elevado para el partido del Estado, en términos de legitimidad. Como el sistema de elección de diputados era mixto, suponía que los electores se enfrentaran a dos boletas: la de elección distrital, por mayoría relativa, y la de la elección proporcional, por listas regionales. En los trabajos tanto de la CFE como del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, última instancia calificadora del proceso, la oposición mostró que en diversos lugares una buena cantidad de los votantes del PRI en la elección de mayoría, aparecían como sufragantes de alguno de los partidos paraestatales, o incluso del PRT, en la elección proporcional. El argumento opositor se centraba en que ese tipo de comportamiento tenía explicación en la tradición política del electorado mexicano y que en el mejor de los casos se trataba de una burda manipulación del sufragio realizada por el gobierno a fin de modelar el tamaño y significado político de las oposiciones en la Cámara de Diputados.

La elección de 1985, las complicadas elecciones locales en varios estados norteños y el distanciamiento político de una parte de los partidos paraestatales con respecto a la administración de Miguel de la Madrid, llevaron a una nueva reforma electoral en 1986. Como producto de ello, cambió la conformación de la CFE. Salió el notario y se creó una secretaría técnica con derecho a voz pero no a voto. Permanecieron los representantes del Ejecutivo, del Legislativo y de los partidos, pero estos últimos en función de los votos obtenidos en la elección anterior. Así, para la elección de 1988 la CFE se conformó con 16 comisionados del PRI, 5 del PAN, 2 del Partido Mexicano Socialista (producto de la fusión del PSUM y el PMT con otras organizaciones sin registro) y uno para cada uno de los siguientes partidos: PPS, PARM, PDM, PRT y Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, antes PST. El hecho de que los tres antiguos partidos paraestatales dieran cobertura a la candidatura de Cárdenas cambió significativamente la

correlación de fuerzas en la CFE. Ante los 16 votos del PRI había 12 votos opositores, que aún cuando no lograban ganar las decisiones centrales del proceso sí podían reforzar la convergencia democrática surgida en 1985 y por esta vía ejercer importante presión.

Todo lo anterior no permite arribar a la conclusión de que ha terminado el control gubernamental sobre el proceso electoral, pero sí muestra que ahora su ejercicio es mucho más complejo.

Por el lado de la efectividad del sufragio también la transformación es evidente. Si los resultados eran ya a mediados de los setenta comprobables en las principales ciudades del país, ahora lo son en un número mayor de localidades. El avance de las oposiciones, pero sobre todo el fenómeno cardenista han jugado un papel importante en este cambio. La oposición logró, por primer vez, el compromiso gubernamental de instalar un sistema computarizado de resultados y esto ha dejado un precedente, aún cuando el sistema se "cayó" antes de empezar a funcionar. Por otro lado, la obligación legal de publicar los resultados a nivel casilla permite suponer que cada vez será más limitado el margen de la manipulación fraudulenta de tan importantes datos.

Finalmente, otra vez las elecciones no tuvieron consecuencias directas sobre la estructura gubernamental, pues en México aún no existe la alternancia, pero no hay duda que la conducta del nuevo régimen es en buena medida producto del resultado electoral. Para no hablar de otros temas, que se encuentran en estos días en la prensa mexicana, sólo debo mencionar que a menos de seis semanas de haber llegado a la presidencia Carlos Salinas convocó a la realización de consultas públicas para la discusión de una nueva reforma electoral en el país.

Quizá lo que más ha cambiado en el sistema mexicano, en los términos del esquema de Hermet, sea su carácter competitivo. No estamos ante un sistema ya abiertamente competitivo y quizá aún falta para que lleguemos a eso, pero de lo que no puede haber duda es de que las elecciones del verano de 1988 fueron las más competidas de la historia mexicana.

Las limitaciones del control

El retroceso en el control gubernamental sobre los partidos políticos se encuentra íntimamente vinculado con algunos elementos ya señalados en el punto anterior. El registro de nuevas organizaciones y la conformación de lo que he denominado "convergencia democrática", surgida en las elecciones de 1985 y consolidada en las de 1988, son sin duda los más relevantes. La fractura del partido del Estado y el cambio en la táctica de alianzas de los antiguos partidos paraestatales, son hechos políticos de la mayor relevancia en este marco.

El aislamiento político del PRI, en materia electoral, se empezó a dejar ver en los debates parlamentarios a que dio lugar la llamada Renovación Política de 1986. Un grupo de partidos opositores (PAN, PSUM, PDM, PMT) presentaron, antes que el Ejecutivo, un proyecto de reformas a la legislación de la materia. Dicho proyecto se turnó a comisiones y nunca se dictaminó. En cuanto llegó el proyecto presidencial, tanto de reformas constitucionales como de nueva ley, la oposición se unificó en su contra. Desde el punto de vista de estos partidos, las iniciativas no recogían los planteamientos democratizadores presentados en la consulta previa. Por tal motivo, sus expectativas se encontraban ausentes. Así, fueron solamente los diputados pertenecientes al Revolucionario Institucional quienes aprobaron las reformas, con el voto en contra del resto de los miembros de la Cámara de Diputados.

La situación permaneció más o menos igual durante toda la etapa de preparación del proceso electoral del 88. En este caso el foro fue la Comisión Federal Electoral. Desde su instalación la mayoría de los comisionados de los partidos opositores criticaron desde la conformación del propio organismo hasta la centralización de funciones en manos de su presidente, el Secretario de Gobernación. Fueron materia de fuertes debates, en los cuales la oposición presentaba posiciones unificadas, la interpretación de la ley sobre tiempos y horarios para la propaganda en los medios de comunicación electrónica, la fecha de cierre de los trabajos de empadronamiento, y la información sobre el padrón en general, las múltiples denuncias de ataque a la propaganda opositora y el uso ilegal de recursos gubernamental en la campaña del PRI, etc.

Sin embargo, el mejor momento de unidad opositora y quizá el más efectivo, se llevó a cabo cuando la Comisión Federal Electoral discutía la asignación de constancias de mayoría a los presuntos diputados electos por ese principio. En una de las muy largas y acaloradas reuniones sucedió algo insólito en la CFE: los comisionados de todos los partidos opositores abandonaron los trabajos, en protesta contra la actitud de los comisionados del Revolucionario Institucional, quienes no escuchaban razones ni intentaban argumentar a favor de sus candidatos, se limitaban a votar a favor de las constancias y nada más. Fue necesaria la intervención del presidente de la CFE para que se adoptara un acuerdo de mecanismo de trabajo y así se continuara con la función legal del organismo, a fin de que en la fecha señalada por la ley se pudiera instalar el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

En ese organismo la unidad opositora se relajó. Los grupos de presuntos diputados, al parecer, tuvieron serios problemas para coordinar sus acciones. De nuevo las diferencias ideológicas empezaron a aflorar. No obstante, los trabajos de ese colegio fueron tan complicados que no faltó quien dijera que el país se encontraba a un paso de una crisis constitucional, pues no se veía cómo se lograría terminar la calificación dentro del plazo establecido y consecuentemente arribar a la instalación del Congreso el día 1 de septiembre.

El momento en el cual se erigió la Cámara de Diputados en Colegio Electoral de la elección presidencial, de nuevo unificó a las oposiciones. El PAN alegaba que era tal el nivel de manipulación de las cifras que era imposible conocer el resultado real. Los cardenistas reclamaban para su candidato el triunfo. La noche en que se leyó el proyecto de dictamen, elaborado sólo por los diputados priístas miembros de la comisión responsable, se vieron escenas nunca antes observadas en el recinto parlamentario. La oposición en su conjunto protestó airadamente y votó en contra del proyecto de dictamen. De nueva cuenta el PRI se quedó Sólo tomando resoluciones de la mayor importancia política para el país.

Estos hechos aunados al importantísimo nivel de abstención electoral legalmente registrado y a las movilizaciones convocadas por la oposición, durante el período que medió entre la elección y la calificación comicial, dejaron al sistema de partidos controlados sin posibilidades reales de cumplir su función primordial. La legitimidad del presente régimen no está precisamente en el evento electoral que lo llevó al poder. Esto no quiere decir, sin embargo, que la administración pública no cuente con otros instrumentos para legitimar su función, ni que la pérdida del control sobre los partidos sea definitiva. Al contrario, un conjunto de acontecimientos recientes dejan ver importantes intentos de legitimación del ejercicio del poder y esfuerzos por reimplantar el control sobre las organizaciones políticas. En el primer terreno el éxito o fracaso está vinculado con la crítica situación económica que vive el país. En el segundo, en cambio, el éxito parece perfilarse como limitado, pues aun cuando se logre reincorporar a algunos de los antiguos

partidos paraestatales, el estado de ánimo de los ciudadanos apunta hacia el fortalecimiento de las alternativas independientes.

Conclusiones

¿Se gesta en México un nuevo sistema de partidos? ¿Cuáles serán sus características? Es difícil por ahora arribar a conclusiones definitivas sobre el particular. Lo real es que algunas de las características que llevaron a este sistema a encajar como ejemplo en las tipologías analizadas han desaparecido o están apunto de hacerlo. La dificultad profunda se encuentra en el terreno de la predicción.

Está en marcha un nuevo proceso de renovación de la legislación electoral, la décimo séptima desde la promulgación de la Constitución de 1917, y si bien la ley electoral no es requisito suficiente para la implantación de un sistema democrático, si es condición necesaria.

En el pasado las reformas electorales se han debatido entre dos voluntades gubernamentales: una que intenta consolidar el control sobre los procesos y otra que pretende legitimar al sistema. En ese marco las voluntades opositoras han tenido muy escasas posibilidades de intervención. Hoy la situación es incierta en ambos campos. La Constitución exige que dos tercios de los diputados voten a favor de cualquier reforma de la carta magna. Por primera vez en la historia de este siglo el partido del Estado no cuenta con esa condición. Para modificar el texto constitucional será necesario que se pongan de acuerdo la diputación del PRI y al menos una de las dos opositoras, la panista y/o la cardenista. Pero tampoco están claras las intenciones gubernamentales en esta reforma. Hay indicios de las dos voluntades observadas en el pasado en materia electoral.

En fin todo está aún por verse.

CITAS:

[*] Profesor del Departamento de Sociología, UAM-I. Articulista del periódico La Jornada.

[1] El subrayado es de Sartori, en todas las citas será así, salvo indicación expresa.

[2] El trabajo de Sartori se publicó en inglés en 1976.

[3] La traducción es mía.

[4] Para el particular véase S. Loaeza: "El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México", en La vida política en México: 1970-1973, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1974.

[5] R. Ramos Orenday, "Oposición y abstención en las elecciones presidenciales, 1964-1982", en P. González (coord.), Las elecciones en México; evolución y perspectivas, Siglo XXI Editores, México, 1985, p. 188.

[6] Sobre el particular véase S. Loaeza, "El partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral", en S. Loaeza y R. Segovia (compiladores), La vida política mexicana en la crisis, El Colegio de México, México, 1987.

BIBLIOGRAFIA:

Cosío Villegas, D. (1974) El sistema político mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México.

González Casanova, P. (1981) El Estado y los partidos políticos en México, Ediciones ERA, México.

Hermet, G. (1982) "Las elecciones en los regímenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis", en Hermet, G.; Rouquié, A. y Linz, J. J., ¿Para qué sirven las elecciones?, Fondo de Cultura Económica, México.

Linz, J. J. (1975) "Totalitarian and authoritarian regimes", en Greenstein, F. I. y Polsby, N. W., Macropolitical Theory, Addison-Wesley, Massachusetts.

Linz, J. J. (1982) "Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios", en Hermet, G., op. cit.

Sartori, G. (1980) Partidos y sistemas de partidos, Alianza Editorial, Madrid.