

De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México

Alonso Lujambio

Una pregunta que no se han hecho nuestros politólogos: ¿por qué no hay partidos políticos en México?

Octavio Paz, *Proceso*, núm. 57, diciembre de 1977.

...pero la Revolución substituyó la dictadura personal de un caudillo por la dictadura impersonal de un partido único.

Octavio Paz, *Plural*, núm. 55, abril de 1976.

En 1977, Octavio Paz se planteaba una pregunta de extraordinaria relevancia intelectual y política cuya respuesta él mismo sugirió un año antes. No ha habido en México una pluralidad de partidos políticos sólidos, bien institucionalizados y organizados como aparatos electorales, en primer lugar porque el sistema de partido hegemónico ha desincentivado la creación y organización de *alternativas*.

Apelando siempre, sin embargo, a una legitimidad democrática, el hegemónico Partido Revolucionario Institucional no ha dejado nunca de competir en elecciones y ha tolerado, y a veces hasta alentado, la creación y organización de partidos opositores, sin permitirles ser, en realidad, alternativas. Si, como decía Giovanni Sartori, la democracia es “el oxígeno de los partidos políticos”, la ausencia de democracia ha contribuido de manera determinante a mantener al sistema de partidos sistemáticamente desestructurado y débil. Sin embargo, en México se suele poner la carreta delante de los bueyes: a los partidos de oposición se les saca un ojo, se les corta una pierna, se les amarra una

Director de la carrera de Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

mano, y encima se les exige que representen. Se dice con frecuencia que los partidos políticos de oposición son débiles, que no son verdaderos organismos de representación política, y que por eso no podemos transitar a la democracia. Curioso: se exige a los partidos que representen... ¡pero no se les deja representar! Sólo con democracia sabremos en estricto rigor si los partidos pueden representar o no.

Competir para perder siempre, sea porque se es débil o porque la amenaza del fraude está siempre presente, requiere de una mística o de una racionalidad de largo plazo. Para quien ambicionó poder e influencia, sin misticismos y con la mirada puesta en el presente, el camino de la oposición nunca condujo al poder. Fue más bien un salto al vacío: vivir fuera del PRI fue sistemáticamente vivir en el error. Así, frente a un autoritarismo civil, benigno hasta cierto punto, incluso más que excluyente y no competitivo frente a sus oposiciones, las "alternativas" nunca se constituyeron como tales.¹

Este ensayo discutirá cómo la debilidad de los partidos políticos mexicanos debe explicarse, en primer lugar, por la ausencia de una *institucionalidad* política plenamente democrática, y la manera en que la hegemonía del otrora partido "prácticamente único" se ha ido debilitando: otros partidos, antes opciones de extraordinaria debilidad, empiezan a ser alternativas. Dichas alternativas, sin embargo, siguen temiendo que el fantasma del fraude se reaparezca nuevamente, situación que los lleva a conductas contradictorias pero difíciles de evitar en ausencia de un pacto para la limpieza electoral en todas las elecciones, sean federales, estatales o municipales: tienen fe en el cambio institucional, político y electoral, y siguen compitiendo, al tiempo que no confían en la lealtad de su principal competidor y denuncian sus abusos incluso antes del proceso electoral. Por otro lado, sin embargo, el costo de practicar el fraude electoral contra las oposiciones empieza a ser mayor que el costo de tolerar sus triunfos: el hecho de que las prácticas fraudulentas sean crecientemente costosas para el régimen, crecientemente repudiadas por una opinión pública menos tolerante y un ambiente internacional más atento, posibilita ya, y lo hará aún

más en el futuro, la consolidación de *alternativas* en la competencia por el poder. Esto afectará de manera definitiva la cohesión interna del PRI, un partido de extraordinaria heterogeneidad en el que distintos intereses y liderazgos convergieron en el supuesto de que siempre tendrían el poder en elecciones no competitivas. Con limpieza electoral, las escisiones del partido son mucho más probables, sobre todo si se mantiene la centralización en la selección de candidatos: quienes se sientan verdaderamente populares y no sean seleccionados como candidatos tendrán ahora la opción de la salida. La limpieza electoral va a ser el incentivo más poderoso para que el PRI olvide los métodos del compadrazgo o de la cuota sectorial en la selección de candidatos, y priven ahora los criterios de competencia y electorales.

Por otro lado, el ensayo discute la manera en que el marco institucional donde se inserta un sistema de partidos crecientemente competitivo influye en la estructura y características del propio sistema de partidos. Partamos del supuesto, compartido por los teóricos del llamado *Nuevo Institucionalismo*, de que los arreglos institucionales influyen en el proceso político, de que las instituciones proveen el marco dentro del cual los actores políticos interactúan, definen estrategias, determinan cómo se organizan, qué conducta rinde frutos y qué decisiones pagan costos. Las instituciones políticas abren o cierran "ventanas de oportunidad" para la acción política e influyen de manera significativa en la determinación de objetivos y preferencias. En una palabra, partimos del supuesto de que las instituciones estructuran la conducta de los actores políticos en competencia por el poder.² Sobra decir que las hipótesis del *Nuevo Institucionalismo* tienen un carácter más probabilístico que determinístico, en el sentido de que los arreglos institucionales no influyen en el proceso político de igual manera en todo lugar y en todo tiempo, sino que *maximizan* o *minimizan* —manteniendo *ceteris paribus* otras variables— la *probabilidad* de ocurrencia de tales o cuales efectos y consecuencias.

Este ensayo intenta evaluar no sólo la manera en que la presencia

¹ Esto explica el dilema del PAN durante largos años: participar en elecciones de buena fe sin poder avanzar por ahí, o abstenerse de participar, deslegitimar con ello la competencia electoral, pero cancelar esa vía como ruta de cambio. Para una discusión detallada sobre la crisis del PAN en 1976, año en que decide no participar en elecciones presidenciales, y sobre el conflicto entre "abstencionistas" y "participacionistas", véase Soledad Loaeza, "El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral", en S. Loaeza y R. Segovia (comp.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

² Una revisión mínima de la literatura neoinstitucionalista debe incluir las contribuciones de James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989; Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, y R. Kent Weaver y Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, The Brookings Institution, 1993.

o ausencia de un arreglo institucional plenamente democrático influye en los partidos políticos mexicanos. También pretende arrojar alguna luz sobre la forma en que tres arreglos constitucionales en México afectan la vida de los partidos y el sistema de partidos como tal: el sistema presidencial, el sistema federal y la prohibición de la reelección para periodos inmediatos en el Congreso de la Unión. Por un lado, el régimen presidencial de gobierno tiende a desincentivar la consolidación de partidos fuertes cuando candidatos atractivos pueden apelar directamente a la ciudadanía ignorando a los partidos políticos como mediadores entre el electorado y las instancias de representación política. Por lo mismo, el voto en sistemas presidenciales es mucho más volátil que en sistemas parlamentarios.³ Discutiré la influencia que el régimen presidencial de gobierno ejerce y ejercerá en la construcción de un sistema de partidos fuerte y estable. El federalismo, por otro lado, tiende a *federalizar* a los partidos cuando éstos luchan en un mercado de votos realmente competitivo. Se discutirá el efecto que el federalismo y la creciente competitividad electoral ejercen sobre la organización interna del PRI y del resto de los partidos y, por otro lado, la manera en que el federalismo mexicano podrá potenciarse por la pluralidad política de los gobiernos de los estados y/o por la descentralización del aparato electoral priísta.

Finalmente, el ensayo aborda el tema de la reelección en el poder legislativo mexicano y la manera en que ésta incentivaría la formación de cuadros más profesionales y especializados en los partidos políticos mexicanos. Desde 1933, la no reelección en el poder legislativo concentró profesionalización y especialización de funciones en el ejecutivo y en su burocracia, al tiempo que fortaleció exponencialmente el poder del presidente de la República, sobre todo a partir de 1935, cuando éste se convirtió a su vez en jefe del partido revolucionario. El camino que lleva al fortalecimiento de los partidos pasa, inequívocamente, por un Congreso responsable, especializado y profesional, para lo cual es imprescindible, entre otras cosas, que sus miembros puedan reelegirse en periodos inmediatos. Por lo demás, la reelección de los cuadros legislativos de los partidos de oposición posibilitaría la creación de cuadros especializados y profesionales que eventualmente podrían ocupar los cargos burocráticos de más alto nivel en un escenario en que, en

un futuro —quizá no tan lejano—, dichos partidos accedieran al poder ejecutivo a nivel nacional.

Especular, como aquí se hará, en torno al futuro del sistema mexicano de partidos debe partir del supuesto de que las elecciones serán limpias. Me explico: si el PRI ya no logra institucionalizar por sí solo el conflicto político, y las elecciones y los partidos en competencia tampoco lo logran, porque las prácticas fraudulentas continúan dominando el quehacer político de México, entonces los conflictos van a rebasar esos cauces, por inútiles, y tanto el PRI como las oposiciones perderán. Actualmente, la presencia organizada de fuerzas políticas antiinstitucionales en el quehacer político mexicano puede ser un poderoso incentivo para instaurar, de una vez por todas, la vía institucional-democrática como método para conjurar escenarios en los que el conflicto se hace exponencial y las reglas no cuentan. El imperativo de elecciones limpias puede ser hoy funcional incluso para el propio PRI. Discutir el futuro del sistema de partidos debe suponer que las elecciones mexicanas serán limpias para que el conflicto político y la lucha por el poder sean conducidos por los cauces institucionales y legales. El presente ensayo discute el efecto que dichos arreglos institucionales ejercerá en el futuro de los partidos políticos mexicanos. Suponer otra cosa requeriría otro análisis, el escalamiento de los conflictos por vías no institucionales y la inutilidad manifiesta del propio sistema de partidos.

El sistema de partidos, el partido hegemónico y la cohesión del PRI

No todos los analistas políticos están de acuerdo en caracterizar al sistema de partidos mexicano de la era posrevolucionaria como de partido hegemónico. Algunos lo definen como un sistema de partido dominante. La diferencia estriba, a grandes rasgos, en que el partido hegemónico siempre gana porque no juega limpio en elecciones no competitivas contra oposiciones fuertes, y el partido dominante siempre gana limpio en elecciones subcompetitivas (que incluyen elecciones sin competencia) con oposiciones muy débiles. En mi opinión, el sistema mexicano combinó elementos de ambas categorías: durante largos años, el PRI no enfrentó verdaderas oposiciones en los ámbitos nacional, estatal y municipal. Con seguridad, dicho partido conquistó el triunfo en miles de elecciones sin necesidad de recurrir al fraude como mecanismo para ganar. De ahí que caracterizar al sistema como de partido

³ Bingham Powell Jr., *Contemporary Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, cap. 5.

dominante en elecciones subcompetitivas pudo ser razonable. Sin embargo, cuando dicho partido enfrentó, en tal o cual año y en tal o cual rincón del país, verdadera oposición, el sistema se reveló hegemónico y no competitivo. Eso pasó, incluso a escala nacional, en elecciones presidenciales, en 1940 con la oposición de Almazán, en 1946 con la de Padilla y en 1952 con la de Henríquez Guzmán, escindidos todos de los cuadros de la "familia revolucionaria".

Asegurada la paz social después de una cruenta revolución social y monopolizado el uso de la violencia, y con altas tasas de crecimiento económico, la oposición al régimen posrevolucionario se concentró en momentos históricos, en espacios territoriales y en sectores sociales. La capacidad de cooptación del sistema, la enorme heterogeneidad de grupos e intereses representados en el Partido Revolucionario Institucional y la presencia permanente del fantasma del fraude y/o de la represión para quien se inconformara con fuerza política por la vía electoral, generó un poderoso incentivo para hacer política dentro del PRI y con las reglas del sistema.

El sistema político que se consolida a partir de mediados de la década de los cincuenta recuerda la situación política del sur norteamericano en las primeras décadas del siglo XX. En aquellos años, el dominio del Partido Demócrata era tan absoluto que ningún individuo con ambiciones políticas imaginaba siquiera que el Partido Republicano era una opción para alcanzar el poder. Una especie de "efecto bola de nieve" (*snow-ball effect*) fortalecía la incapacidad de la oposición republicana para llegar al poder: su debilidad no hacía más que acentuar su debilidad. Así describía V. O. Key al aparato de dominación demócrata en 1949:

La maquinaria demócrata controla las nominaciones de candidatos en cada distrito [...] Los individuos que no siguen la línea de la organización están condenados a la muerte política, porque el aparato controla toda distribución de puestos y de premios [...] El monopolio del partido en asuntos públicos hace que todo individuo con ambiciones políticas tenga que ajustar su estrategia a la de la maquinaria demócrata [...] Así, todos los individuos con ambición y habilidad políticas se suman a dicha maquinaria y mantienen en estado de inanición al resto de las fuerzas políticas [...] El monopolio desincentiva la competencia [...] Pero, ¿es inmortal esta maquinaria política? No. Los líderes se van haciendo viejos, y la maquinaria perezosa. El público demanda cambios, y la maquinaria se ajusta con dificultad a nuevos requerimientos de sobrevivencia política. Es improbable que la organización se mantenga en el

poder a perpetuidad. Una sacudida organizacional parece perfilarse en el horizonte...⁴

Estas palabras podrían describir la política mexicana de la era posrevolucionaria y sus dilemas presentes. En el pasado, los incentivos apuntaron hacia el PRI como única puerta de entrada eficaz a la política. Hubo incluso quien entró al PRI con ánimo reformista, justificando su decisión con la idea de que las cosas sólo podían cambiar "desde dentro", ya que "desde fuera" el esfuerzo antojábase inútil. Sin embargo, un conjunto de variables tales como los errores políticos en los que el PRI incurrió en el pasado reciente, la urbanización e industrialización que debilitaron las bases tradicionales de su apoyo político, el crecimiento de los sectores medios de la sociedad que no se incorporaron a la estructura corporativa y vertical del partido revolucionario, la gran crisis económica que inició en 1982, las consecuencias sociales de la implementación de una reforma económica de fondo, la creciente presencia de la oposición en el mercado electoral, los costos crecientes que el PRI y el gobierno tienen que pagar por cometer fraude en contra de sus oposiciones frente a la creciente capacidad de éstas para movilizarse y organizarse, la presencia de una opinión pública internacional menos tolerante de la "excepcionalidad mexicana" y de nuevos socios comerciales mucho más atentos y críticos de la realidad política del país, etc., aumenta la competitividad del sistema y acentúa la necesidad de elecciones limpias y transparentes. Ello a su vez hace que ya no pueda darse por hecho la continuidad del monopolio priista, que otras vías de promoción política se vuelvan eficaces, que a la ecuación de cálculo de quien tiene ambiciones políticas se incorporen nuevas variables.

Una de las preguntas más difíciles de contestar hoy en día es cómo se distribuirían las preferencias políticas del electorado mexicano si éste tuviera la certeza de que todas las elecciones (federales, estatales, municipales) fueran transparentes y de que todos los votos contarían. Los partidos políticos mexicanos —todos, no sólo el PRI— no pueden sino quedar expectantes frente a esta incertidumbre. La democracia involucra, ciertamente, incertidumbre, pero incertidumbre sobre la distribución de las preferencias, no sobre la efectividad del sufragio. En febrero de 1994, una encuesta concluyó que sólo 34% de la ciudadanía creía que se respetaría el voto en las elecciones presidenciales de ese año. Por otro lado, en marzo de 1993, 48% de los ciudadanos

⁴ V. O. Key, *Southern Politics in State and Nation*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1949, cap. 2.

mexicanos manifestaron no tener una preferencia partidista determinada. En junio del mismo año, la cifra alcanzó 53%.⁵ Con un número tan grande de ciudadanos sin preferencias estables y sin la certeza de que las elecciones serán limpias, ¿cómo se distribuirán esas preferencias cuando existan plenas garantías en la efectividad del sufragio? No lo sabemos. Los datos tienden a llevarnos a la conclusión de que, en condiciones de limpieza electoral, nadie podrá tener en el futuro las elecciones ganadas de antemano. Lo cierto es que un enorme mercado político estará disponible para el mejor postor.

La nueva realidad política que enfrenta México representa para el PRI y para el sistema de partidos un reto de enorme complejidad. La hegemonía del PRI se basó históricamente en la presencia continua de tres premisas: a) la oposición es débil, b) los niveles de apoyo electoral del PRI se mantienen altos y c) siempre está presente la oportunidad de cometer fraude en los casos en que la oposición exista y sea fuerte. Si no han desaparecido del todo, las tres premisas se han visto considerablemente mermadas. Los niveles de concurrencia de la oposición son crecientes: por ejemplo, en 1961, sólo en 42% de los distritos electorales en elecciones federales legislativas había por lo menos un candidato de oposición; en 1973, dicho porcentaje superó el 80%, y actualmente es de 100%;⁶ entre 1961 y 1994, el PRI perdió más de 40 puntos porcentuales en elecciones a la Cámara de Diputados (de 90 a 48%),⁷ periodo en el cual dicho partido sólo pudo incrementar porcentualmente su apoyo electoral en dos de once elecciones (en 1976 y 1991). Sucesivas reformas electorales a la legislación federal (que no a las 31 leyes estatales) no han eliminado del todo inequidades en las condiciones de competencia, pero han hecho que sea más tortuoso y más costoso continuar con las viejas prácticas fraudulentas.

Las reglas fundamentales del sistema político se encuentran hoy en un punto de inflexión. La garantía de elecciones limpias y la desaparición de los vínculos orgánicos entre el PRI y el gobierno—algo que ya ha ofrecido el PRI y el nuevo presidente a sus opositores— van a ser un reto para la *cohesión interna* de dicho partido, variable central para explicar su otrora hegemonía. El PRI fue alguna vez definido como un conjunto de políticos en espera de posiciones políticas y haciendo “cola”,

⁵ Los datos me fueron proporcionados por la empresa MORI de México.

⁶ Datos sobre concurrencia partidaria pueden consultarse en Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, pp. 100-119.

⁷ Datos de la Comisión Federal Electoral.

en el entendido de que la “cola” avanzaba porque el partido siempre ganaba, renovando periódicamente sus cuadros y los de la administración pública: la paciencia, el jugar con las reglas del “sistema”, garantizaba el éxito de la carrera política, las promociones, etc. Pero si las elecciones van a ser limpias y pueden existir opciones competitivas en el mercado de votos, tal vez la “cola” se parta en dos o más “colas”. En condiciones de transparencia electoral, los priistas que no sean escuchados en el interior del aparato, que no se vean favorecidos con la designación centralizada de candidaturas y a la vez sientan que sus apoyos políticos y popularidad pueden trasladarse a otro partido, concluirán que la “lealtad” y la “voz” son opciones costosas o inútiles, y que la opción de la “salida” es posible y eventualmente exitosa.

La limpieza electoral, así, va a ser un reto para la hegemonía del PRI y para su cohesión interna. La designación centralizada de candidatos pondrá en riesgo la cohesión del aparato, incrementará la incertidumbre y maximizará la probabilidad de escisiones en condiciones de verdadera competencia. La opción estratégica para evitar estos escenarios no puede ser en el futuro sino la de iniciar prácticas más consensuales, menos verticales y más descentralizadas de selección de candidatos. Una selección descentralizada de candidatos haría que quienes realmente tengan presencia pública y cuenten con un importante potencial de apoyo en el PRI como aparato y entre la ciudadanía, se vean beneficiados con una candidatura, y los potenciales escindidos tengan que calcular con más cuidado si se quedan o se van. Dicho mecanismo de selección ciertamente no garantizará el triunfo del PRI en elecciones limpias, pero sin duda incrementará esa posibilidad, al tiempo que maximizará la probabilidad de que el partido se mantenga cohesionado.

Como conclusión parcial, vale decir que el futuro del sistema de partidos mexicano pende en buena medida de la evolución del PRI como aparato electoral en su búsqueda de votos, de la evolución de sus mecanismos de selección de candidatos y de la evolución de su cohesión como maquinaria política. En escenarios de limpieza y transparencia en los comicios, un PRI que vea colapsados sus niveles de apoyo electoral o un PRI dividido por las escisiones de sus cuadros nos llevará a la configuración de otro sistema de partidos, cuyas características desconocemos y cuyo corolario será la incertidumbre.

Sistema de partidos y presidencialismo

Un connotado líder del PRD me dijo en una reunión en Washington: "ustedes los del PAN tendrán partido, pero no tienen candidato; nosotros tenemos candidato, aunque no tengamos partido".

Gerardo Medina Valdés, 10 de febrero de 1994.

En el proceso de construcción de un sólido sistema de partidos, no debemos olvidar que el régimen presidencial de gobierno, dominante en América Latina y presente por supuesto en el marco constitucional mexicano, tiende a generar desincentivos para la formación de partidos políticos fuertes, bien estructurados y estables. Esto se debe sobre todo a que dicho sistema permite que candidatos extraordinariamente populares compitan y eventualmente lleguen al poder con el apoyo de partidos en extremo débiles. Es cierto que aún en sistemas parlamentarios se observa una creciente personalización de la política. Sin embargo, los sistemas parlamentarios dificultan en gran medida que una persona sin el apoyo de un partido sólido o que trate de crear una base de apoyo por entero personal apele directamente al electorado y llegue al poder. En un esquema parlamentario es mucho más difícil improvisar un líder sobre la base de su atractivo personal. Los primeros ministros en sistemas parlamentarios no pueden apelar directamente al pueblo contra parlamentarios que no los apoyan o en contra de su propio partido. En sistemas parlamentarios, el primer ministro es nombrado por los partidos en el parlamento, por tanto quien no cuenta con un partido que lo apoye no puede ser primer ministro. Por el contrario, en sistemas presidenciales, candidatos muy populares pueden ignorar la estructura partidaria y apelar directamente al electorado. Es decir: un candidato a la presidencia muy atractivo puede generar un realineamiento electoral, y aun ganar la presidencia, en un vacío organizacional, sin el apoyo de un partido o, aún peor, en contra de los partidos.⁸ Tal candidato puede constituirse en una alternativa, ciertamente, pero tal alternativa puede no estar organizada como partido. Aquí las ventajas del parlamentarismo son evidentes: quien quiere

⁸ Ejemplos: Cárdenas (México), Fujimori y Vargas Llosa (Perú), Collor (Brasil), Aristide (Haití), Tymizaki (Polonia), Perot (EUA), Chung Ju Yung (Corea del Sur).

ser primer ministro necesita de un partido sólido, de una alternativa organizada, sencillamente porque quien ambiciona el poder difícilmente puede apelar directamente al electorado, porque el electorado no elige: elige el parlamento (cuyos actores centrales son partidos organizados).⁹

La transición a la democracia en México se inició en 1988 con la abrupta caída del apoyo electoral al PRI. Este realineamiento fue producto de la candidatura, muy popular, de Cuauhtémoc Cárdenas, ex miembro del PRI, quien carecía y aún carece de un partido político sólido y eficiente como aparato electoral. Es claro que, en un régimen presidencial, anunciar una candidatura es una tarea mucho menos compleja que organizar un partido político con un perfil ideológico claro y un aparato electoral eficiente. El presidencialismo maximiza la probabilidad de que se den estos fenómenos: candidatos muy populares apoyados por partidos tan débiles que, entre otras cosas, no pueden ofrecerle a su candidato triunfador apoyo mayoritario en el poder legislativo.

Fue hasta después de 1988 cuando Cárdenas tuvo que enfrentar la tarea de estructurar el ahora Partido de la Revolución Democrática. La tarea era particularmente apremiante dada la heterogeneidad ideológica y la precariedad organizacional de los grupos que se fusionaron para integrarlo. El partido aún parece una colección de grupos y de organizaciones sociales, más que un aparato electoral territorialmente organizado. Durante varios años, el énfasis del PRD en las elecciones presidenciales de 1994 ha retrasado la organización del partido: por un lado, se ha institucionalizado en sus estatutos la formación y organización de facciones, que en todo caso tienden "a jalar por su lado"; por otro, y frente al hecho de que varias organizaciones quieren apoyar a Cárdenas pero no involucrarse en la construcción del PRD, Cárdenas decidió reservar 50% de las candidaturas a puestos de elección popular a "líderes sociales" que no quisieran asumir un compromiso formal con

⁹ Para una discusión más amplia sobre la manera en que el presidencialismo desincentiva la formación de partidos, véase Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 26-29 y 34-36. Quizá no sea necesario mencionar todos los argumentos que explican por qué los partidos son tan necesarios para la vida de una democracia. Baste uno: en países como Ecuador, con sistemas de partidos muy inestables, donde no hay dos elecciones consecutivas en que el electorado se enfrente a una papeleta con los mismos partidos en contienda, es muy difícil premiar gobiernos responsables o castigar a los que no lo son, porque los actores son siempre cambiantes. Una democracia no pueda generar *accountability* en ausencia de un sistema de partidos mínimamente estable.

el partido.¹⁰ Esto intentaba maximizar los apoyos electorales de Cárdenas, pero retardaba todavía más la formación de un partido mínimamente cohesionado y organizado. En este sentido, resulta significativo que varios perredistas describan al PRD no como un partido sino como un *movimiento*, un concepto de significado impreciso que nadie ha podido definir.

La transición mexicana a la democracia está marcada en definitiva por el hecho de que la oposición está dividida en dos grandes frentes: por un lado, el PAN, partido de centro-derecha, que tiene más de 50 años de existencia, está relativamente bien organizado como aparato electoral (por más que mantenga regionalizados sus apoyos políticos) y concibe el cambio político de la periferia al centro por la vía del federalismo;¹¹ por otro lado, el PRD, creado después de las elecciones de 1988, todavía carente de una sólida organización, pero con ambiciones presidenciales. El propio presidente del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, reconocía en 1991 que los principales defectos del PRD eran "tener aún una identidad confusa, una imagen distorsionada y baja credibilidad. En definitiva, una mala organización".¹² Es claro, pues, que el régimen presidencial posibilita que compitan candidatos, pero no organiza partidos. Una transición más dinámica y profunda, y el funcionamiento de la democracia misma, requieren de partidos mejor estructurados en el frente opositor.

El problema pues, es que el **presidencialismo**, al concentrar dema-

¹⁰ Finalmente, la cifra no superó 35 por ciento.

¹¹ El binomio institucional presidencialismo-federalismo ofrece dos rutas de transición democrática. El PAN nació con la idea de que el cambio político sólo se conquistaría en el largo plazo. Desde el primer documento oficial del partido, el *Informe a la Asamblea Constituyente* del 14 de septiembre de 1939, Gómez Morín rechazaba la idea de buscar "un triunfo inmediato", la percepción de que estaba a la vista "un triunfo próximo". Para él, buscar la presidencia era producto de una torpe "desesperación subversiva". En sus obras, Gómez Morín, González Luna, Christlieb Ibarrola y González Morfín, los cuatro grandes diseñadores de la filosofía y estrategia política en el PAN, insisten en que "promover las condiciones para la realización de la democracia en la vida municipal y estatal es asegurar su vigencia a escala nacional" (en el fraseo de Christlieb). La estrategia panista no sólo se basa en un cálculo político (sin un verdadero colapso político, el PRI no abandonará la presidencia) sino en su concepción del papel del municipio y de la federación en la construcción de un nuevo acuerdo político. Soledad Loseza ha argumentado, por otro lado, que el hecho de que Gómez Morín, el líder más importante del PAN durante sus primeras décadas, fuera hijo de español y mexicana y no cumpliera con los requisitos de elegibilidad que señalaba entonces el artículo 82 constitucional para ser presidente de la República, determinó en buena medida la selección de una estrategia federalista. Un buen ensayo que discute algunos de estos puntos es el de María Marván Laborde, "La concepción del municipio en el Partido Acción Nacional", *Revista Mexicana de Sociología*, año 1, núm. 2, abril-junio de 1988.

¹² Helena Varela, *La oposición dentro del PRI y el cambio político en México, 1982-1992*, tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Madrid, 1992, p. 224.

siado poder en una sola persona y al desincentivar la formación de partidos, no permite, al menos al PRD —un partido fundado con ambición de corto plazo, para las elecciones federales de 1994—, trazar rutas de transición alternativas a la lucha por la presidencia. Quisiera dar fundamento empírico a esta hipótesis. En 1988, Cuauhtémoc Cárdenas ganó la competencia por la presidencia en el estado nortero de Baja California con 36.9% de los votos válidos. Un año después, en las elecciones para gobernador en la misma entidad, el PRD obtuvo 2.1% de la votación: en ausencia de la figura de Cárdenas, y dada la precariedad de los cuadros del partido en la entidad y la debilidad del mismo como aparato electoral y su ausencia de la vida política bajacaliforniana, el voto neocardenista se colapsó abruptamente. En ocasión de las elecciones federales legislativas de 1991, el PRD sólo conquistó 2.8% de los votos válidos en la entidad. El PAN, que había obtenido 24.5% en la elección presidencial en 1988, ganó la gubernatura en 1989 con 52.2% de la votación. Es claro que un electorado pragmático buscó en ambas elecciones la opción más eficiente para castigar al PRI: el PAN, con un impresionante aparato de movilización para cuidar las urnas y compilar actas de casillas, con un candidato atractivo que había sido presidente municipal en Ensenada, en fin, variables todas producto de varios decenios de intenso trabajo político en la entidad, abrió un nuevo capítulo en la historia posrevolucionaria mexicana al llevar al poder ejecutivo estatal al primer gobernador de oposición. En las elecciones intermedias de 1991, el PAN sostuvo sus apoyos con 44.9% del total de votos. Esto es lo que el PRD y amplios sectores de la prensa describen como "maridaje PRI-PAN" y "gradualismo panista".¹³

Otros ejemplos: en Oaxaca, Cárdenas obtuvo, en 1988, 22.5% del total de votos. En las elecciones legislativas de 1991 el PRD sólo conquistó 9.5% y en las de gobernador de 1992 otra vez 9.5%. Manuel Clouthier, candidato presidencial del PAN en 1988, obtuvo 3.6% del voto en la misma entidad; el mismo partido obtuvo 5.5% en las elec-

¹³ Llama la atención que los cuatro gobernadores panistas hayan sido presidentes municipales con anterioridad, lo cual habla de la presencia continua de dicho partido en distintas arenas de competencia, y sobre todo de su formación y promoción de cuadros por la vía municipal. Por su parte, y en los cuatro estados en donde fue más competitivo en elecciones a gobernador durante el sexenio 1988-1994, el PRD recluta candidatos de la "Corriente Democrática", de ex miembros del PRI (Arias para Michoacán y López Obrador para Tabasco) o de la "sociedad civil" (Salgado Macedonio para Guerrero y López Tirado para Nayarit). La reciente fundación del PRD y la debilidad de los cuadros locales de los partidos que le dieron origen (sobre todo el PMS) obliga al partido a empezar prácticamente de cero y a reclutar cuadros y candidatos sin vínculos orgánicos con aparatos partidistas con presencia continua en el tiempo.

ciones legislativas intermedias de 1991 y 5.2% en las de gobernador en 1992. En Michoacán, bastión perredista por excelencia, Cárdenas ganó la elección presidencial de 1988 con 64% de los votos válidos. En las elecciones legislativas intermedias de 1991 y ya sin la presencia de Cárdenas, el PRD obtuvo 31.2%, y en las de gobernador de 1992, 36.6 por ciento.

Puede argumentarse, por supuesto, que estas cifras no reflejan la realidad y que están barnizadas por el fraude. Yo no tengo la menor duda de que tal cosa sea cierta. Sin embargo, el hecho de que Cuauhtémoc Cárdenas haya conquistado, al menos oficialmente, 31% de los votos en todo el país en la elección presidencial de 1988 y el PRD haya obtenido 8.3% en las elecciones intermedias de 1991, difícilmente puede atribuirse a fraude y nada más que fraude. Pero aun semejante afirmación tiende a fortalecer la hipótesis aquí enunciada: en ausencia de un aparato electoral sólido y permanente que pueda defender lo que se gana con presencia en casillas y con actas de votación en la mano, es más fácil que el PRI arrebate y arrebate.¹⁴ No es extraño, así, que frente a la dificultad de trazar una ruta de transición por la vía de los municipios y los estados, el PRD haya acentuado en su estrategia la importancia de la siguiente elección presidencial, y no extraña tampoco que el PRD criticara al PAN por "gradualista" y "oportunista" por aprovechar su red organizacional construida por espacio de 50 años, tener regionalizados sus apoyos electorales, y no concebir su avance político y la transición política misma sino como un esfuerzo que va de la periferia al centro. Nos enfrentamos, así, a un círculo vicioso: frente a la debilidad de su partido como aparato, Cárdenas Solórzano privilegió la lucha por la presidencia por encima del resto de las batallas; por otro lado, las prioridades de Cárdenas no hacen sino acentuar la debilidad de su aparato político. Arnaldo Córdova, historiador, politólogo y miembro del PRD, atribuyó el fracaso de su partido en las elecciones michoacanas de 1992 a que al líder de su partido "sólo le interesa la próxima elección presidencial".¹⁵ El sistema presidencial, la reciente fundación del PRD y su organización como *movimiento* explican en buena medida que se escoja una estrategia y se marginen otras: enfatizar la lucha por el todo, la presidencia, y descuidar las demás arenas de competencia.¹⁶

¹⁴ Datos de la Comisión Federal Electoral y del Instituto Federal Electoral.

¹⁵ *Proceso*, 20 de junio de 1992, p. 11.

¹⁶ La presencia de Cárdenas en distintos rincones del país ha sido necesaria para fortalecer

El problema de esta estrategia es que la disposición ideológica de los actores en el sistema de partidos mexicano dificulta enormemente que la transición pueda darse como alternancia en la presidencia. El hecho de que el PRI ocupe el *centro* del espectro político y que las dos grandes oposiciones no se sumen en una candidatura común para presentar un frente opositor único, inhibe enormemente la competitividad de la oposición en la lucha por la presidencia: el PRI pudo ganar en 1994 la presidencia con 40% del voto (lo hizo con 48%), con el resante 60% dividido entre las demás fuerzas políticas.¹⁷ La derrota de Cárdenas en 1994 no hace sino aumentar la frustración y el resentimiento de un partido débil con un candidato fuerte que no pudo avanzar en seis años por la vía de las presidencias municipales y las gubernaturas, en donde la figura de Cárdenas no estuvo presente como competidor. Véase cómo la disposición ideológica de los actores en el sistema de partidos mexicano y la falta de incentivos para crear partidos sólidos debe estar en el centro de toda explicación de la ambigüedad y la lentitud de la transición mexicana a la democracia.

Dos comentarios adicionales antes de concluir este apartado. Se ha argumentado que la posibilidad de que el ganador de futuras elecciones presidenciales no obtenga la mayoría absoluta de los votos (50% + 1 o más) puede hacer que llegue a la presidencia un hombre sin plena legitimación mayoritaria y que, por tanto, convendría incorporar a la Constitución el mecanismo de la segunda vuelta para que, en caso de que el ganador no obtenga la mayoría absoluta de los votos, una segunda ronda entre los dos principales competidores le ofrezca al ganador un triunfo mayoritario y una hipotéticamente plena legitimación democrática. Esto puede parecer razonable, pero podría tener un efecto negativo para la consolidación de un sistema de partidos estable y fuerte: se ha observado en otros países que el mecanismo de la segunda vuelta tiende a debilitar la cohesión de los partidos, ya que

a su partido, animar a sus huestes e incentivar a la organización del aparato. Un líder del partido en el estado de Guerrero declaró después de otro fracaso perredista en uno de sus bastiones: "A Cárdenas sólo le interesa el 94 [esto es, la elección presidencial] Aquí Cárdenas no vino" *El Financiero*, 5 de abril de 1993, p. 50.

¹⁷ Véanse como contraste las transiciones chilena y nicaragüense. En ambos casos, el sistema presidencial, por naturaleza mayoritario y unipersonal, incentivó a coaliciones de izquierda y de centro (Aylwin, en Chile) para derrotar a la derecha (el pinochetismo) y a coaliciones de derecha y de centro (Chamorro, en Nicaragua) para derrotar a la izquierda (el sandinismo). En México, es menos viable una coalición de izquierda y de derecha para derrotar al *centro*. Además, el sistema federal, que permitió empezar a compartir el poder con una de las oposiciones, desincentivó aún más a la organización de una coalición de *toda* la oposición.

outsiders o precandidatos que no obtuvieron la nominación de su partido suelen buscar competir con la esperanza de obtener el segundo lugar y después, mediante un complicado y usualmente inestable sistema de alianzas, conquistar el triunfo en la segunda vuelta. Esto es particularmente cierto en países como Brasil, Perú o Ecuador, con sistemas de partidos extraordinariamente débiles y desestructurados; con partidos que se fundan, desaparecen, se escinden, se coallgan, se fusionan, etc. Ahí la segunda vuelta no hace sino acentuar el problema. Matthew Shugart ha demostrado que, bajo el marco institucional del presidencialismo, una forma de atemperar la atomización del sistema de partidos bajo un esquema electoral de representación proporcional (que desincentiva a la cohesión de los partidos e incluso premia las escisiones) es hacer coincidir las elecciones legislativas con las presidenciales a una sola vuelta, ya que el sistema de mayoría relativa con una única vuelta incentiva a la aglomeración de opciones y eventualmente al bipartidismo.¹⁸ Si las elecciones presidenciales y legislativas son concurrentes, los votos en la pista presidencial tenderán a influir en la congresional y así se minimizará la probabilidad de que el sistema de partidos se atomice frente al incentivo que le brinda el sistema electoral de representación proporcional. Por el contrario, la presencia de la segunda vuelta en la elección presidencial puede debilitar los incentivos a mantener cohesionados a los partidos. Un partido que se perfila como ganador en una elección presidencial puede sufrir la escisión de un precandidato presidencial fracasado si éste calcula que puede obtener un segundo lugar en la primera vuelta y que en la segunda vuelta puede derrotar a su otrora compañero de partido.*

En México, si para las elecciones presidenciales de 1994 hubiera habido segunda vuelta —cosa que muchos propusieron en su momento— la probabilidad de la escisión de Manuel Camacho Solís, por ejemplo, se hubiera exponenciado: era casi imposible derrotar al PRI en la primera vuelta, pero un segundo lugar en la primera vuelta podría haber creado el escenario de una bipolaridad forzada y de una compleja red de coaliciones entre partidos para derrotar al PRI en la segunda vuelta. Es obvio que la segunda vuelta lleva al comportamiento estratégico de partidos y facciones de partidos. Para el año 2000, la segunda vuelta podría tener efectos enormemente contraproducentes para la creación de un sólido partido de izquierda en México: el PRD es un partido

¹⁸ Matthew Shugart, *Duverger's Rules, District Magnitude and Presidentialism*, tesis de doctorado, Universidad de California en Irvine, 1988.

muy heterogéneo que, hasta 1994, logró mantener un mínimo de cohesión por la presencia vinculante de Cárdenas y por la esperanza de obtener el triunfo en las elecciones presidenciales de 1994. Para el 2000, y suponiendo una situación realmente competitiva, con un PRI por debajo de los 50 puntos y un centro-derecha fuerte, la segunda vuelta ofrecería un incentivo para que precandidatos perdedores en la contienda por la candidatura presidencial se escindieran y ofrecieran sus votos al mejor postor en la segunda vuelta. La segunda vuelta ofrece, pues, la oportunidad de ser cabeza de ratón, con interlocución con otras fuerzas políticas y alguna capacidad de chantaje, en vez de quedar como cola de león, sin puentes con otros partidos pero con el incentivo de hacer una política más intensa en el seno de la propia organización.

Por otro lado, piénsese que, en presencia de una segunda vuelta, las elecciones legislativas suelen coincidir con la celebración de la primera vuelta presidencial, lo que incentiva a la división del sistema de partidos y a la multiplicación de ofertas. La presencia de la segunda vuelta puede atomizar el mercado electoral en la primera vuelta y, por tanto, atomizar la representación partidaria en el poder legislativo. Así, la presencia de un ejecutivo con sensación de mandato mayoritario (“¡gané con la mayoría absoluta!”) y sin apoyo mayoritario en el Congreso (“mi partidito logró muy poco en la elección legislativa-primeravuelta”) puede acentuar problemas de gobernabilidad entre poderes.¹⁹ Creo que es mejor una primera y única vuelta a mayoría simple para incentivar, si no a la bipolaridad, sí a la aglomeración de alternativas, lo cual tiende a mantener cohesionados a los partidos y establece el sistema de partidos, al tiempo que maximiza la probabilidad de que el ganador en elecciones presidenciales cuente con el apoyo mayoritario de su partido en el poder legislativo, aun en el marco de un sistema electoral de representación proporcional.²⁰

En segundo lugar, un umbral alto de representación en el poder legislativo puede desincentivar la atomización del sistema de partidos. En las elecciones presidenciales de 1994 compitieron nueve parti-

¹⁹ Recuerdo a Alberto Fujimori argumentando, una vez perpetrado su autgolpe de Estado, que si él había sido electo por una mayoría nacional (por lo demás artificial, si se piensa que en la primera vuelta fue derrotado y sólo obtuvo 29% del voto), se le debía dejar gobernar sin el estorbo de una legislatura despreocupada y facciosa.

²⁰ Para una discusión detallada de los problemas de gobernabilidad de un sistema presidencial cuando el presidente no cuenta con apoyo mayoritario en el legislativo y sus posibles soluciones, véase mi ensayo, “Presidentes y congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”, *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 3, julio-septiembre de 1993.

dos, seis de los cuales no tenían la más mínima posibilidad de ganar: fueron a la elección con el ánimo de salvar el registro y los subsidios que les ofrece la ley si logran superar el umbral, bajísimo, de 1.5% de la votación efectiva. Hay quien dice que un umbral tan bajo en el pasado fue positivo para proteger a una izquierda atomizada y débil y que un umbral más alto hubiese bipartidizado la representación cameral y marginado a la izquierda. Yo creo todo lo contrario: un umbral más alto no hubiera desaparecido a las izquierdas, más bien las hubiera animado a unirse desde mucho antes. El umbral vigente no hace sino propiciar la pequeñez, multiplicar las opciones y confundir al electorado. Peor aún si la ley les ofrece algunas prerrogativas si sólo obtienen 1% y no obtienen representación en el Congreso y además se les brindan dos oportunidades para superar el umbral. Es claro que siempre será deseable que un sistema electoral permita, con requisitos laxos, el surgimiento de nuevas opciones políticas que puedan institucionalizar líneas de conflicto político ignoradas por los partidos ya establecidos. Creo, sin embargo, que la permanencia de la primera vuelta a mayoría simple en elecciones presidenciales y un umbral de representación más alto, de 4 o 5%, por ejemplo, obligaría a partidos demasiado pequeños e ignorados sistemáticamente por la ciudadanía a desaparecer o a fusionarse, de manera que a la larga se obstaculizara la entrada al mercado electoral y al poder legislativo a partidos sin relevancia política alguna. Por otro lado, permitir que un partido que ha perdido el registro en una elección por no poder superar ni siquiera 1.5% compita otra vez en la siguiente elección es una medida absurda que sólo intenta seguir fracturando —por lo demás sin éxito, al menos en 1994— la representación opositora. En el futuro, los partidos que no alcancen el umbral deberían recibir una penalización, por ejemplo, la de no poder competir en las siguientes dos o tres elecciones federales, de manera que el incentivo para fusionarse con partidos afines o para hacer un trabajo electoral más intenso esté realmente presente en el marco institucional del sistema electoral.

Sistema de partidos y federalismo

Si nuestros gobernadores son amigos del presidente, su lealtad está con él. Con elecciones limpias y con democracia en el PRI tendremos verdadero federalismo.

Demetrio Sodi, 14 de febrero de 1994.

Es un lugar común decir que el federalismo mexicano es una creación artificial y poco menos que una ficción. Con ello se extrapola la experiencia presente a toda la historia de México y se ignoran las condiciones originales que justificaron la redacción apresurada del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana en enero de 1824, nueve meses antes de la aprobación de la Constitución. Se olvida que fueron precisamente los tres países latinoamericanos de más vasta territorialidad (Brasil, Argentina y México) los que asumieron el formato constitucional propiamente federal. Se olvida que el federalismo estuvo vigente en los periodos 1824-1835, 1847-1853, durante la República Restaurada (1867-1876), en los primeros años del Porfiriato, en los 15 meses del gobierno de Madero (1911-1913), y entre 1917 y 1929, año en que se funda el partido revolucionario. Durante las presidencias de Obregón y Calles, los gobernadores revolucionarios-caciques locales operan en el marco del federalismo sin subordinación al poder central.²¹

Pero es sobre todo a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, cuan-

²¹ Para una discusión sobre la manera en que la caída del Primer Imperio y las tendencias centrifugas posteriores a la misma obligaron a pactar una federación, véase José Barragán, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes en 1824*, México, UNAM, 1978. Sobre la influencia de la diputación provincial en el federalismo de 1824, véanse Nattie Lee Benson, "Spain's Contribution to Federalism in Mexico", en Thomas Cotner (ed.), *Essays in Mexican History*, Austin, University of Texas, 1958, y de la propia Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955. Para el periodo 1824-1835, véase Michael P. Costeloe, *La primera República Federal de México (1824-1835)*, México, FCE, 1975. Moisés González Navarro estudia aspectos del federalismo desde la guerra con Estados Unidos y el inicio del último periodo de Santa Anna, en *Anatomía del poder en México, 1848-1853*, México, El Colegio de México, 1977. Sobre el federalismo en la República Restaurada y los primeros años del Porfiriato, véase Marcello Carmagnani, "El federalismo liberal", en la excelente obra coordinada por él mismo, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas/FCE, 1993. Véanse también Laurens Ballard Perry, *Juárez and Díaz. Machine Politics in Mexico*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1978, y el tomo I de la monumental obra de Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México*, México, Herms, 1955. La historia del federalismo mexicano durante la presidencia de Madero y entre 1917 y la creación del PRM en 1938 está por escribirse. Una revisión general pero muy elocuente del periodo que va de 1917 hasta nuestros días se encuentra en el texto escrito por Alicia Hernández Chávez en el libro de Marcello Carmagnani (coord.), *op. cit.*

do el líder del partido hegemónico es el titular del poder ejecutivo en turno, cuando se inicia, ya de lleno, el ocaso del federalismo posrevolucionario. Así, el origen de la debilidad del acuerdo federal mexicano actual no está en la mala distribución de recursos fiscales, como suele sugerirse, sino en la presencia continua de un partido hegemónico y disciplinado ocupando *todos* los espacios constitucionales de nuestro sistema republicano y federal (la Presidencia-jefatura de partido, las dos cámaras del Congreso y sobre todo las gubernaturas de los estados). A la pregunta de cómo fortalecer el federalismo, suele contestarse de manera harto simple: descentralizando recursos fiscales. Ello sin duda pudiera ser positivo, pero entonces confundimos las cosas: una cosa es descentralizar recursos, otra fortalecer el federalismo. El presidente de la República puede descentralizar al máximo recursos fiscales, pero si los gobernadores siguen siendo sus amigos y son impuestos desde el centro en elecciones no competitivas, el federalismo no aparece por ningún lado. Federalismo significa independencia *política* entre las instancias estatal y federal y, a partir de ahí, *cooperación*, que no subordinación. Sólo con oposiciones gobernando estados y/o con la descentralización del PRI en elecciones competitivas se fortalecerá el federalismo. Entonces podremos ver cómo los gobernadores exigen, *desde los estados*, un nuevo acuerdo fiscal. Ello implicará una descentralización de recursos fiscales en un federalismo *potenciado políticamente*. Lo contrario no es federalismo: se pueden descentralizar recursos fiscales desde el centro, como graciosa concesión o como resultado de una exigencia social, pero no como resultado de la presión de las instancias de representación política, léase gobernadores, porque ellos representan al presidente en sus estados, y no a sus estados frente al "centro". Insisto: se pueden descentralizar recursos en Francia, pero eso no hace a Francia un sistema federal. De igual modo, se pueden descentralizar recursos fiscales en México, cosa que no dejo de evaluar como positiva, pero si un partido hegemónico-disciplinado, cuyo jefe es el presidente en turno, sigue gobernando los estados, la decisión será administrativa y sólo administrativa y el federalismo no asomará la cabeza por ninguna parte. Descentralizar es una cosa, y está bien. Federalizar es otra, y está mejor: permite que la descentralización no sea un acto paternal y reversible, como graciosa concesión, sino producto de una exigencia *política* de instituciones *políticas*.

Según mi apreciación, las condiciones que posibilitan el fortalecimiento del federalismo mexicano empiezan a presentarse con la llegada de gobernadores de oposición al escenario político mexicano: sin

subordinación al centro se decide con mayor autonomía (variable central en un sistema federal) y se está en posibilidad de reclamar —véase el caso Ruffo— un nuevo acuerdo fiscal, y no en los pasillos del poder sino en la plaza pública del debate abierto. Ciertamente, el acuerdo vigente de coordinación fiscal no ha cambiado sustancialmente desde la llegada de la oposición al gobierno de los estados. El gobierno sigue monopolizando información y, por tanto, argumentos. El hecho, sin embargo, es que el tema es ya asunto de discusión pública entre actores diversos sin subordinación a un agente único. Cuatro gobernadores de oposición (y sólo tres propiamente constitucionales) todavía no han hecho gran diferencia. Pero han roto la inercia institucional. Más triunfos opositores y una descentralización de la selección de candidatos priístas a gobernadores (resultado de una competencia real y de la amenaza constante de perder) serán el verdadero motor de un cambio sustantivo en nuestro sistema federal.

Por otro lado, el caso de los gobernadores panistas evidencia que el federalismo, inerte durante décadas, se activa cuando las elecciones empiezan a importar: si el sistema constitucional mexicano fuera *unitario* en vez de *federal*, el PRI no hubiera podido negociar el reconocimiento de victorias del PAN en el ámbito estatal a cambio de la cooperación panista en la Cámara de Diputados para aprobar reformas constitucionales.²² Creo pues que es un error seguir pensando que el federalismo mexicano es una creación artificial o una ficción, o que la variable central que lo inhibe es fiscal en vez de política.²³

²² Desde mi punto de vista, ésta es una de las características más distintivas de la transición mexicana si la comparamos con otras. En casi toda América Latina, sistemas unitarios hacen que la transición sólo pueda ser entendida como alternancia en la presidencia. Algo distinto puede suceder en sistemas federales. En Argentina, el régimen militar se colapsó después de la guerra de las Malvinas y, sin estar el autoritarismo organizado electoralmente, el federalismo no tuvo ningún papel en la transición. Por el contrario, el autoritarismo brasileño organizó en 1982 elecciones libres en los estados de la federación, y la oposición democrática logró triunfar en estados clave como Minas Gerais, São Paulo y Río de Janeiro. La transición concluyó hasta 1990 con las primeras elecciones presidenciales directas, en las que las fuerzas del autoritarismo no participaron.

²³ Otra variable institucional de enorme importancia que inhibe el federalismo mexicano es la disposición constitucional que permite al Senado discutir la ley de ingresos pero lo imposibilita para votar el presupuesto de egresos. Es decir: ¡la cámara de la representación federal no puede discutir la manera en que la federación distribuye recursos fiscales entre los estados! Esta disposición antisenatorial nos viene de la reforma de 1874 que reinstaló al Senado: la que desde 1857 fuera Cámara Única no quiso compartir con la nueva Cámara Alta esta importante prerrogativa. El constituyente de 1917 heredó inexplicablemente este sesgo antisenatorial de la reforma de 1874. Frente a la pluralización política reciente del Senado de la República, convendría pensar en la modificación de este precepto y devolverle a la Cámara Alta esta importante función que sí tuvo bajo la Constitución de 1824.

Pero olvidemos por el momento la forma en que la presencia de un partido hegemónico inhibe la importancia política de un sistema federal. Lo que hoy en día urge discutir es la manera en que el federalismo afectará a los partidos en un sistema verdaderamente competitivo. En un sistema político realmente democrático, el subsistema de partidos se ve fuertemente influido por el marco institucional en el que tiene lugar la competencia por el poder. Ya vimos cómo el régimen presidencial de gobierno influye en las características del sistema de partidos y en la naturaleza de la transición a la democracia en México. Pero también el marco institucional federal está influyendo en el cambio del sistema de partidos. El que el sistema constitucional de una democracia sea federal o unitario influye determinadamente *en la manera en que se organizan y compiten los partidos políticos*. En su estudio de partidos políticos en sistemas democráticos y federales, Aaron Wildavsky encuentra que, en sistemas federales, los partidos centralizados compiten en situación de desventaja contra aquellos cuya organización está más descentralizada.²⁴ Estos últimos son más sensibles a la demanda pública local y a condiciones políticas específicas. El federalismo alienta, por tanto, a todos los partidos a descentralizarse en uno u otro grado, a seguir líneas de conducta más o menos propias en las entidades federativas, a seleccionar candidatos que respondan a los intereses y condiciones de electorados separados geográficamente e independientes.

Australia y Canadá son casos peculiares: por un lado, el sistema parlamentario fomenta la disciplina y el centralismo de los partidos, ya que los primeros ministros sólo pueden sostenerse en el cargo en tanto que sus partidos los apoyen cohesivamente en el parlamento; por otro lado, el federalismo de ambos sistemas invita a relajar la disciplina y a descentralizar las estructuras de mando. Por su parte, a los sistemas presidenciales no les es absolutamente imprescindible la disciplina y la cohesión de los partidos, ya que el presidente cuenta con un periodo fijo de gobierno y no necesita del consenso del legislativo para continuar en el cargo, aunque sí para lograr la gobernabilidad del sistema.²⁵ Así, el resultado es curioso: los sistemas de partidos australiano y canadiense, que combinan parlamentarismo y federalismo, están más centralizados que en Estados Unidos (sistema federal

²⁴ Aaron Wildavsky, "Party Discipline Under Federalism", *Social Research*, junio de 1961.

²⁵ Leon Epstein, "A Comparative Study of Canadian Parties", *American Political Science Review*, vol. LVIII, 1964, p. 56.

y régimen presidencial, ambos apoyando la descentralización), pero más descentralizados que en Inglaterra (sistema parlamentario y régimen unitario, ambos incentivando la centralización).

El hecho de que la creciente competencia electoral en el sistema de partidos mexicano se esté dando en el marco institucional de un sistema federal tiende a estructurar un tipo de sistema de partidos que tiene que ser en el futuro distinto al tradicional. Su perfil es aún incierto, pero nuevos estímulos apuntan en definitiva hacia el cambio. Quizá el efecto de esta variable sea más notorio en el PRI que en ningún otro partido. El énfasis organizacional de corte corporativo y vertical del PRI encajó perfectamente con un partido central y disciplinado que distribuía periódicamente posiciones políticas en elecciones no competitivas. En el pasado, y sin verdadera competencia electoral, el sistema federal fue incapaz de incentivar al PRI a descentralizarse como aparato electoral. Sin embargo, si ahora se trata de enfrentar exitosamente una creciente competencia electoral, y ésta se da en ámbitos territoriales cerrados que funcionan como compartimientos estancos (sistema federal), entonces es mucho más eficaz contar con un partido organizado horizontalmente (en estados de la República) que con uno basado en organizaciones verticales (corporaciones). No es extraño, así, que desde 1990 el PRI haya cambiado formalmente su organización interna para dar más peso a lo que los priístas llaman "la estructura territorial" y debilitar su componente corporativo y vertical, eficiente para el control político y el reparto de posiciones pero nefasto para enfrentar exitosamente una verdadera competencia electoral en el marco de un arreglo institucional federal. Enfatizar la organización territorial del PRI es la estrategia obligada para enfrentar con éxito una estructura de competencia creciente y atomizada en 31 estados federados.

Aún estamos en la etapa de transición y es prematuro hacer una evaluación del efecto del federalismo en la estructura de los partidos políticos mexicanos. El PAN ya era un partido relativamente descentralizado antes de 1988; el PRI vive el proceso con gran dolor y enormes dificultades, pero no le queda otra sino enfrentar el reto; el PRD debe aprender a contrarrestar los efectos negativos del "centralismo democrático" de la vieja izquierda y las tendencias centralizantes de su herencia priísta. En el pasado, los priístas se dieron el lujo de escoger mal a sus candidatos porque de todas maneras ganaban. Elecciones limpias harán que el método de selección de candidatos sea mucho más cuidadoso y que los hombres con verdadero arraigo y conocimiento de

sus estados se vean beneficiados con una candidatura. Esto hará políticamente inviable, y costoso, seguir con el método de nombramiento de candidatos desde oficinas lejanas en ciudades distantes.

En un sistema en que un partido hegemónico y centralizado domina todos los niveles de gobierno en elecciones no competitivas, el federalismo se mantiene inerte. Sin ignorar la importancia de la distribución de los recursos fiscales, la variable central que define la fortaleza de un sistema federal está en la diversidad partidaria del centro y de las entidades federativas y/o en la descentralización de los partidos, ya que esta variable es la que da dinamismo político a la relación entre el poder central y los estados, al permitir que todos los demás renglones de la agenda federal (cómo se distribuye el gasto en infraestructura, quién cobra qué impuestos, quién concentra qué competencias, quién implementa qué políticas, etc.) se estén debatiendo y replanteando por una *pluralidad* de fuerzas políticas. Ese debate, el que se dé entre instancias de gobierno de distinto color político, es el que a la larga va a darle un carácter dinámico, sin subordinación al centro y políticamente plural, a la relación entre el gobierno federal y los estados. Así pues, la competitividad del sistema de partidos va a ser la variable central que defina el futuro del federalismo mexicano.

Si elecciones limpias van a permitir, como parcialmente ya lo han hecho, que partidos de oposición lleguen al poder en los estados y que el PRI descentralice sus estructuras de mando, se estará creando el marco político más adecuado para fortalecer al federalismo. Si los gobernadores priístas se ganan el puesto con presencia política en sus estados y en elecciones competidas y limpias, *dejarán de percibir al presidente como la fuente de su propio mandato*. Su autonomía política se vería aún más fortalecida si les fuera posible reelegirse, de manera que condiciones políticas estrictamente locales, en condiciones de limpieza electoral, definirían quién gobierna una entidad. Así, los gobernadores tendrían un incentivo por demás poderoso para generar bienes públicos, maximizar el bienestar colectivo y actuar con más autonomía. Quizá el escenario de la reelección en el poder ejecutivo de los estados está todavía muy lejano. Lo cierto es que, aun sin reelección pero con limpieza electoral y verdadera competencia, el arreglo institucional federal va a estimular la descentralización de los partidos, y esto a su vez contribuirá de manera definitiva a potenciar políticamente el sistema federal en México.

Por último, un sistema de partidos que incluyera a partidos regionales contribuiría también a fortalecer al federalismo. Sin embargo, en

un sistema presidencial no tiene sentido permitir a partidos regionales competir por la presidencia, ya que por definición tienen concentradas territorialmente sus bases de apoyo político. Permitir que partidos regionales compitan en elecciones federales llevaría sin duda a la fragmentación del sistema de partidos. El arreglo institucional actual es correcto, pero creo que habría que ampliarlo: varias constituciones estatales permiten la creación de partidos estatales, pero no se les permite competir en elecciones nacionales-presidenciales y legislativas. Sin embargo, no todos los estados posibilitan la creación de este tipo de organizaciones políticas. Ampliar a *todo* el sistema federal la posibilidad de organizar partidos regionales haría posible la institucionalización de conflictos estrictamente locales que los partidos nacionales, aun descentralizando sus estructuras de mando, pueden ignorar o subestimar. Sin embargo, la prohibición de participar en elecciones nacionales debe sostenerse, para que los partidos regionales que quieran participar en dichos procesos tengan que coaligarse con partidos nacionales y se evite así la fragmentación excesiva del sistema de partidos.

Partidos políticos, poder legislativo y reelección

Políticos de diversos partidos y observadores del más variado género coinciden hoy en día en la necesidad de permitir la reelección de los miembros del Congreso para periodos inmediatos, con el fin de fortalecer a los partidos y sobre todo al Congreso frente a un poder ejecutivo que hasta hoy, prácticamente, ha monopolizado información, especialización de funciones y hasta experiencia *legislativa*. En la discusión existe la tendencia a olvidar que distintos métodos para permitir la reelección en el legislativo tendrían distintos efectos en el sistema de partidos, no todos deseables.

De manera un poco confusa, suelen ofrecerse dos tipos de argumentos para defender la idea de permitir la reelección en el legislativo.²⁶ Por un lado, la reelección obligaría al legislador a ser más res-

²⁶ Para una reflexión sobre las razones políticas que explican la reforma constitucional de 1993, véase Jeffrey A. Weldor, "Congress, Political Machines, and the Maximato: The No-Reelection Reforms of 1993", ensayo preparado para el XVIII Congreso de la Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, marzo de 1994. Para una discusión empírica de la reelección legislativa desde 1933, cuando una reforma constitucional prohibió la reelección de los legisladores en periodos inmediatos, véase Emma Campos, "¿Realmente se reeligen los diputados? El caso del PAN", *Este País*, núm. 45, diciembre de 1994. Para una interesante discusión del debate

ponable frente a su base electoral, sea distrito en el caso de los diputados o estado en el de los senadores. Los representantes tendrían que responder por sus actos, explicar su conducta y comprobar que su acción legislativa tiene en mente los intereses de sus representados. En este sentido, la reelección generaría un incentivo en el legislador que lo llevaría a ser *accountable*, a la responsabilidad pública, a la rendición de cuentas, a volver a su distrito a explicar su conducta y, finalmente, a capitalizar políticamente su acción legislativa y ser reelecto. Por otro lado, la reelección permitiría que los legisladores adquirieran experiencia legislativa y desarrollaran una carrera parlamentaria: ello posibilitaría la profesionalización de los miembros del Congreso y el surgimiento de *memoria institucional* en el órgano representativo. La consecuencia sería por demás deseable: el fortalecimiento del poder legislativo frente al ejecutivo, que sí cuenta con profesionalización y especialización de funciones entre sus cuadros burocráticos.

Lo que suele olvidarse es que, de conquistarse el primer objetivo, se perdería la disciplina parlamentaria de los representantes, ya que éstos dejarían de votar la línea de su partido para votar el interés de su base electoral, con el fin de reelegirse. Ello, por supuesto, suponiendo que el mecanismo de selección de candidatos a legisladores esté plenamente descentralizado, que el aparato central del partido no pueda vetar candidatos para evitar su reelección cuando se han comportado indisciplinadamente en el legislativo y que los mecanismos de financiamiento de campañas hayan experimentado igualmente una descentralización. El problema de introducir de golpe estos incentivos es que se haría demasiado incierta la acción legislativa en el corto plazo, ya que institucionalizar nuevos patrones de comportamiento legislativo, en el que los actores centrales no son los partidos sino los legisladores, es una tarea que no se puede llevar a cabo de la noche a la mañana. Llevaría algún tiempo encontrar un método para arribar a acuerdos y empezar a trabajar con él. En el corto plazo, las consecuencias de la tardanza serían graves. Por otro lado, se encarecería la relación ejecutivo-legislativo, ya que el presidente, para ver aprobadas sus iniciativas legislativas, tendría que negociar *vis-à-vis* con legisladores en lo individual. Los recursos con los que contaría el poder ejecutivo para promover una estrategia mínimamente nacional de desarrollo, de apo-

sobre la reelección en 1964-1965, cuando la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa para permitir la reelección inmediata pero fue rechazada por el Senado, véase Maite Careaga, "La reelección en el poder legislativo: México, 1964-1965", ITAM, 1993 (mimeografiado).

yo a la infraestructura, etc., serían regateados por un legislativo atomizado y hambriento, con legisladores menos interesados en invertir tiempo y energía en asuntos de interés nacional, y más atentos a llevar recursos a sus distritos para darle fuerza a la coalición que los hizo ganar y, en lo posible, perpetuarla para reelegirse. Un clientelismo desmesurado, algo que sin duda definiría la relación ejecutivo-legislativo en ausencia de disciplina parlamentaria, podría ser un obstáculo para el crecimiento económico y la eficiencia del sector público, ya que se atendería demasiado a la política y muy poco a la eficiencia. Legisladores actuando con autonomía y sin vínculos orgánicos con los partidos en su acción congresional introducirían una gran dosis de incertidumbre —tanto en el proceso legislativo en particular como en el político en general— por un tiempo indefinido; además, el proceso sería, por lo menos de entrada, extraordinariamente ineficiente y dispendioso.

Creo que convendría por el momento acentuar la segunda de las ventajas de la reelección y marginar la primera. Es decir, convendría posibilitar la reelección de los miembros del legislativo para posibilitar el surgimiento de la carrera parlamentaria y la especialización de funciones legislativas, pero con mecanismos que faciliten a los partidos seguir actuando cohesionadamente en el Congreso. Ello sería factible si el aparato nacional y los aparatos locales deciden negociadamente las candidaturas a puestos legislativos —tanto en la arena uninominal como en las listas plurinominales— de manera que los legisladores puedan reelegirse al tiempo que deban sumarse a la acción legislativa colectiva de sus partidos.

El lector podría advertir una aparente contradicción en los argumentos aquí enunciados: por un lado se propone la descentralización de las estructuras de mando en los partidos para elegir candidatos a gobernadores para ajustar sus ofertas a situaciones locales específicas, y por el otro se propone que los partidos sigan, incluso con reelección, controlando centralmente la selección de candidatos al poder legislativo. No olvidemos, sin embargo, que el Congreso es un cuerpo *colegiado*, realidad que no comparte el poder ejecutivo en municipios y estados: en el Congreso se requiere de *acción colectiva*, mientras presidentes municipales y gobernadores actúan por su cuenta e individualmente. Se ha argumentado, asimismo, que la reelección no haría sino fortalecer los cacicazgos locales y las relaciones clientelares. Ello quizá sea cierto, pero lo es más aún en el poder legislativo, porque los distritos electorales, de dimensión reducida, tienden a representar in-

tereses mucho más homogéneos, particularmente en los distritos rurales que en los estados de la República, que suelen ser mucho más heterogéneos en su composición social. En condiciones de limpieza electoral, sería mucho más difícil reelegirse por la vía del voto clientelar en los estados que en los distritos electorales. La negociación entre los aparatos nacional y local para la postulación de candidatos a puestos legislativos, tanto en distritos uninominales como plurinominales, debilitaría las relaciones caciquiles y clientelares al tiempo que posibilitaría la creación de una verdadera carrera parlamentaria en el poder legislativo mexicano.

Descentralizar totalmente a los partidos en sus mecanismos de selección de candidatos al poder *legislativo* debilitaría nuestras ya de por sí precarias organizaciones partidistas porque la reelección convertiría al legislador en un agente político libre, independiente de los partidos como aparatos nacionales en el Congreso, pragmático, dedicado a la compraventa de apoyo político en su relación individualizada con sus electores y con el poder ejecutivo, sin atención alguna a líneas programáticas y a intereses generales. En México, el legislador acabaría siendo evaluado por los bienes particulares que logra traer a casa. Así, la política se vuelve toda, cosa de intercambiar favores. A la larga, esto sería nocivo para México porque este tipo de relación política atiende, sí, intereses inmediatos, pero también, al debilitar a los partidos y a todo sentido de representación política general, tiende a obstaculizar el cambio social. Siempre será peligroso y por lo demás imprudente proponer que se acentúe el debate ideológico en la competencia democrática por el poder. Sin embargo, desaparecer, con legisladores actuando como agentes libres, y de un plumazo, todo sentido de representación y de debate programático es igualmente pernicioso para la legitimidad de una democracia.

Conclusiones

Analizar un sistema de partidos conduce inequívocamente al estudio del número y del tamaño de los mismos, de la estabilidad o volatilidad de sus apoyos, de su cohesión y organización como aparatos. El futuro del sistema de partidos no puede sino ser incierto porque no sabemos cómo se distribuirían las preferencias si los electores mexicanos tuvieran la certeza de que los procesos comiciales —todos, no sólo y medianamente los federales— serán transparentes y equitati-

vos. En condiciones de limpieza electoral, un dilema central es si el PRI mantendrá su cohesión como partido o si, en el entendido de que los votos serán libremente emitidos y justamente computados, distintas facciones del PRI querrán competir, ya no en los pasillos de palacio, sino en el mercado de los votos. Una de las hipótesis aquí enunciadas ha sido que la única manera de intentar evitar esto, sin ser una garantía, será descentralizar los mecanismos de selección de candidatos a puestos de elección popular. Por otro lado, la evolución del sistema de partidos va a estar determinada en buena medida por la manera en que éstos se inserten en las estructuras institucionales presidencial y federal: la primera desincentiva la formación de partidos sólidos, la segunda incentiva la descentralización de los mismos. El sistema presidencial ha impedido, hasta cierto punto, la consolidación de partidos fuertes en *ambos* flancos del frente opositor y esto, en gran parte, explica la lentitud y la ambigüedad de la transición mexicana a la democracia. El sistema federal, en condiciones de limpieza electoral, llevará a la federalización de los partidos nacionales, lo cual a su vez contribuirá enormemente al fortalecimiento del sistema federal mexicano. Por último, la reelección en el Congreso posibilitaría la formación de cuadros más profesionales y especializados, un paso urgente en el camino que lleva al fortalecimiento de los partidos, sobre todo los de oposición. Sin embargo, algunas fórmulas de reelección pueden contribuir al debilitamiento de los partidos como aparatos cohesivos de acción colectiva en el legislativo, para lo cual debiera instaurarse el método enunciado, que permite la reelección para crear verdadera carrera parlamentaria y especialización de funciones, al tiempo que evita la indisciplina de los legisladores en las cámaras.