



Actividades estratégicas en el PAN en los mecanismos electorales



Acción
por México



PAN *Acción*
por México

Blanca Lucero Magallanes Alva.

Compiladora

Actividades estratégicas en el PAN en los mecanismos electorales

Derechos reservados, 2023

Partido Acción Nacional
Av. Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizado
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Índice

Introducción.....	6
Prólogo.....	7
1 Partido Acción Nacional y sistema de partidos en las elecciones mexicanas.....	8
2 El proceso de selección del candidato presidencial en el Partido Acción Nacional.....	17
3 Concepto y elementos del sistema electoral.....	31
4 Elementos para un balance político electoral.....	38
5 ¿Existe relación entre sistemas electorales y los sistemas de partido?.....	49
6 ¿Integrados o marginados? El Partido Acción Nacional.....	55
7 Los Efectos de las relaciones entre sistemas electorales y los sistemas de partidos.....	71
8 Los mecanismos de democracia y las formas de participación ciudadana en México.....	74
9 Los sistemas electorales y de partido en la composición del poder legislativo mexicano.....	84
10 ¿Qué tan abierto es el parlamento para discutir la reforma electoral?.....	97
11 Saldo electoral 2012.....	117
12 Sistema electoral y partidos políticos.....	123
13 El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano.....	136
14 Sistema electoral y sistemas de partidos políticos: una introducción al problema con carácter orientador.....	151
15 Diseño y reforma de los sistemas electorales estatales en México.....	160

Introducción

El Partido Acción Nacional a lo largo de su historia, a tenido candidatos a puestos de elección, a través de sus militantes, y así como a cambiado el sistema político mexicano, por este motivo Acción Nacional siempre ha sido considerado como un partido de triunfos en un régimen de corrupción. Por este motivo es importante la participación de la ciudadanía en estos mecanismos electorales, y para el bien común de México.

Los mecanismos electorales, en la actualidad permitirán una democracia más participativa, por eso la importancia de esta compilación titulada: "Actividades estratégicas en el PAN en los mecanismos electorales", las reformas electorales han permitido que estos mecanismos estén cambiando a lo largo de la historia de México.

En este libro, tendrán textos sobre la problemática en las normas de los procesos electorales y la elecciones de los partidos políticos y los resultados de las votaciones, que permitirá un análisis sobre estos mecanismos electorales permitiendo que pueda ampliar estas investigaciones en este campo.

Prólogo

La presente obra nos mostrará los procesos y mecanismos electorales que en México, se han dado sobre todo en las reformas electorales, y que tanto han ayudado para tener una mejor democracia, y como el Partido Acción Nacional desde sus inicios a levantado la voz para tener elecciones más justas y transparentes.

La importancia de estos mecanismos electorales en las elecciones de los estados, también constituye la base que cada día haya un proceso más limpio, y esto se verá reflejado en las próximas en elecciones en el Estado de México y en Coahuila.

Esta compilación de artículos sobre: “Actividades estratégicas en el PAN en los mecanismos electorales”, tiene importancia para tener unas elecciones democráticas más plurales, porque como sabemos el sistema electoral hoy constituye un elemento institucional decisivo para estructura democrática que ayudara a la ciudadanía en las decisiones de las preferencias electorales y de los partidos políticos

En esta forma el lector tendrá a su disposición y a su alcance excelentes artículos que auxiliaran para entender más estos mecanismos electorales, entre ellos están: Partido Acción Nacional y sistema de partidos en las elecciones mexicanas, El proceso de selección del candidato presidencial en el Partido Acción Nacional, Los mecanismos de democracia y las formas de participación ciudadana en México, El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano

Partido Acción Nacional y Sistema de Partidos en las Elecciones Mexicanas

Jean-Francois Prudhomme¹

Desde la instauración del primer sistema de partidos consolidado en México con la aprobación de la Ley Electoral Federal de 1946 prevaleció una concepción de la representación política asentada en la existencia de partidos que constituirían el principal vehículo de la participación. Si bien es cierto que el sistema de partidos que prevaleció hasta 1988 podía difícilmente ser calificado de competitivo y todavía menos de democrático, la figura del partido político como referente imaginario (o real) se colocaba en el centro de la legislación electoral y las sucesivas reformas consolidaron esa forma de la representación política: las candidaturas estaban atadas a la postulación por organizaciones partidistas, las organizaciones partidistas requerían un registro oficial, cuya consecución se asociaba a la satisfacción de una serie de requisitos entre los cuales se incluía la obligación de tener presencia nacional y la no reelección consecutiva de diputados y senadores, que favorecía el control de las dirigencias sobre las carreras políticas, entre otros. Curiosamente, dado que se trataba de instaurar y consolidar un sistema no competitivo, se asociaba la noción de partido a ideas de estabilidad, institucionalidad y educación del pueblo en una democracia incipiente. Esa noción recuerda el papel que Samuel Huntington atribuía a los partidos políticos en su obra *El orden político en las sociedades en cambio*: la existencia de partidos altamente institucionalizados, fueran uno o muchos, constituirían una garantía de estabilidad política.



1 Revista Foro Internacional. COLMEX. Vol. LX No. 3 (240), abril-junio del 2020. Págs. 1-12

Cuando a principios de los años 1990 se inició un ciclo de reformas político-electorales que pusieron paulatinamente fin al sistema de partido hegemónico con la introducción de un mayor grado de competencia interpartidista, se mantuvo esa concepción “à la Huntington” de los partidos y del sistema de partidos.⁵⁵ Desde luego, hubo cambios cualitativos en la naturaleza del sistema: se pasó de uno casi monopólico a una situación de control oligopólico de la representación, siguiendo un eje derecha-centro-izquierda, donde el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) constituían los pilares de la vida política. Si bien aparecieron y desaparecieron un número importante de pequeños partidos políticos, nunca constituyeron una amenaza para el predominio de los tres grandes partidos. Al filo de las sucesivas reformas electorales, se mantuvieron una serie de disposiciones, algunas heredadas del pasado, otras nuevas, que favorecían ese predominio: la obligación de ser postulado por un partido con registro para presentar candidaturas a cargos de elección popular, el requisito de tener presencia nacional para obtener el registro, la cláusula de no reelección consecutiva para diputados y senadores, la dificultad de crear y mantener nuevos partidos, la existencia de un generoso financiamiento público que favorecía a los partidos establecidos, el acceso a los medios, entre otras. Todas ellas estaban destinadas en principio a incrementar el grado de institucionalización de las organizaciones partidistas y del sistema de partidos, aun si la existencia de ese halo protector no garantizaba que los partidos estuvieran a la altura de esa concepción. Y si bien el PAN, el PRI y el PRD estaban en una situación de competencia real, terminaron compartiendo esa misma visión en el momento de aprobar reformas a las reglas electorales, manifestando así un fuerte “*esprit de corps*”.

Entre 1991 y 2012, los tres grandes partidos reciben, elección federal tras elección federal, más del 80% de los votos y frecuentemente, 90%. En lo que respecta a la representación en la Cámara de Diputados, la suma de los escaños obtenidos por esos partidos durante el mismo periodo representa más de 85% y hasta 97% del total de los escaños. Esa situación empezó a cambiar a raíz de las elecciones legislativas intermedias de 2015, en las cuales el trinomio PAN, PRI y PRD consiguió apenas más que el 61% de los votos, lo que se tradujo en una representación equivalente al 74% de los escaños en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, detrás de esa aparente continuidad, ya estaban emergiendo indicadores de cambio relacionados con la capacidad de mantener el control oligopólico sobre las condiciones de la competencia interpartidista, así como con la diversificación de las preferencias electorales. En efecto, a pesar de que en la reforma electoral de 2007 se reforzaron las condiciones de acceso a la representación política para los partidos con menor apoyo electoral (PVEM, PT, Convergencia, Panal), estos últimos lograron mantener un nivel apreciable de diputados en el Congreso.⁷ Algo similar ocurrió en la reforma electoral de 2013-2014, cuando los partidos grandes impulsaron elevar el umbral de la representación de 2% a 3% (y por lo tanto la conservación del registro). Por más que el objetivo fuera evitar la dispersión de la representación política, el resultado de las elecciones legislativas de 2015 permitió que dos partidos adicionales (Morena y Encuentro Social) accedieran a la Cámara de Diputados.

De hecho, como bien lo destaca Sonnleitner, en el periodo que va de 2000 a 2015, el número de partidos efectivos se disparó pasando de un promedio de cerca de tres (con pequeños picos en elecciones intermedias) a casi seis (5.6) en 2015 para regresar a cuatro (4.4) en 2018. Así, podemos apreciar cómo los esfuerzos de las grandes formaciones políticas para mantener una mayor concentración de la representación política se enfrentan a tendencias electorales con efectos centrífugos.

Antes de cerrar este apartado, conviene mencionar que las reformas de 2013-2014 pusieron fin a dos instrumentos que contribuían a asegurar un mayor control de los partidos sobre la representación política: la obligación de que los candidatos fueran postulados por partidos políticos con registro y la prohibición de reelección consecutiva para diputados y senadores. Si bien la

introducción de la figura de candidato independiente no provocó una proliferación de candidaturas -en parte por el carácter estricto de los requisitos de su registro- su existencia como vía de salida frente a tensiones externas tendrá el efecto de reducir la capacidad de imposición de disciplina de las dirigencias partidistas, como se verá en el caso de Acción Nacional. La introducción de la posibilidad de reelección consecutiva de diputados y senadores (si bien será efectiva a partir de 2021 en el primer caso y 2024 en el segundo) contribuye también a reducir el control de las dirigencias de lo que eran los tres grandes partidos sobre sus posibles candidatos.

En pocas palabras, el periodo 2012-2018 atestigua un proceso de erosión del sistema tripartita que presidió el proceso de cambio político mexicano desde la última década del siglo XX. La evolución de las preferencias electorales y la dificultad de restringir legalmente la dispersión de la representación terminaron por minar las bases de ese sistema a la *Huntington*. Pero también, como veremos a continuación, la situación interna de esos partidos contribuyó de manera importante a la transformación del sistema de partidos.

Las crisis partidistas

El modelo a *la Huntington* no suponía sólo la existencia de un sistema de partidos altamente institucionalizado, pues buscaba que sus pilares fueran formaciones políticas igualmente institucionalizadas. Si bien ese objetivo nunca se alcanzó plenamente, se puede afirmar que los tres principales partidos lograron, bien que mal, cada uno con su propio modelo y su peculiar combinación de procedimientos formales e informales, construir un entramado institucional que les permitiera administrar su vida interna y adquirir cierta estabilidad organizacional. Durante el periodo 2006-2012 esos modelos entran en crisis y muestran, en grados distintos, fragilidad y vulnerabilidad.

El Partido Acción Nacional

La derrota electoral de Acción Nacional en 2012, cuando su candidata presidencial, Josefina Vázquez Mota, terminó en un distante tercer lugar, dio inicio a un periodo de mucha turbulencia en la vida interna del partido. Doce años en el poder no habían permitido resolver las tensiones generadas por su condición de “partido de gobierno”, donde parecían oponerse de manera casi constante el aparato partidista y el equipo que rodeaba al presidente en turno, este último tratando de imponer sus colaboradores cercanos en la dirigencia de la organización. A pesar de tratarse de grupos distintos, esa nueva realidad marcó la vida de Acción Nacional tanto durante el sexenio de Vicente Fox como durante el de Felipe Calderón y siguió existiendo con el regreso a la oposición. Lo que en su momento había hecho del PAN “... el partido con el mayor nivel de apertura y democracia interna...”, en palabras de Víctor Alarcón, es decir, la congruencia entre estatutos y prácticas, el debate programático interno y la competencia civilizada por los cargos de poder y las candidaturas, parecía pertenecer a otra época. Trataré la crisis de ese partido tomando en consideración tres dimensiones: las diferencias entre grupos internos, sus relaciones con otros partidos y su accidentado desempeño electoral.

En los meses posteriores a las elecciones presidenciales del 1 de julio de 2012, el análisis de la derrota y, sobre todo, la reforma de los estatutos de Acción Nacional se volvieron temas de disputa en el seno del partido. Una primera propuesta emitida por el presidente Calderón de convocar una asamblea de refundación -antes del fin de su mandato- fue rechazada por 26 de los 32 presidentes estatales de Acción Nacional. Se creó entonces una Comisión de Evaluación y Mejora que tuvo por objeto elaborar una reforma de los estatutos de la organización con el sentido de reforzar las facultades del Comité Ejecutivo Nacional en cuanto a propuestas de candidaturas y de resolución de conflictos internos. Sin embargo, la asamblea prevista para marzo de 2013 fue suspendida un día después por falta de *quorum* sin que se discutieran las reformas. Lo único que se aprobó fue una resolución de Javier Corral a efecto de que las autoridades del partido fueran electas directamente por los militantes. No es hasta agosto de 2013 que se volvió a convocar a la asamblea para que, al fin, se aprobaran las reformas. Esas tensiones en torno a las reglas de fun-

cionamiento interno, las fechas de convocatorias para elecciones internas y selección de candidatos, así como los métodos de su designación se volvieron constantes durante el sexenio. Veremos más adelante cómo esas situaciones se repitieron cuando fue momento de designar al sucesor de Gustavo Madero a la cabeza del partido, a los candidatos plurinominales para las elecciones legislativas de 2015 y, luego, al candidato presidencial para 2018. El partido, reconocido por la congruencia y eficacia de sus reglas y procedimientos para la administración de su vida interna, vivió momentos difíciles.

Esa crisis fue en gran parte el producto de la consolidación de grupos y facciones en el seno de la organización: el PAN era definitivamente un partido fragmentado. A la dinámica de oposición entre “los hombres del presidente” y los miembros del aparato se agregaban importantes desacuerdos entre las instancias regionales y el Comité Ejecutivo Nacional. La oposición entre poder ejecutivo y dirigencia partidista adquirió irónicamente, a finales del sexenio del presidente Calderón, visos similares a los que se habían dado al final del sexenio del presidente Fox. En 2010, Gustavo Madero ganó la presidencia del partido frente al calderonista Roberto Gil Zuarth; en 2012, Josefina Vázquez Mota venció al calderonista Ernesto Cordero para la candidatura presidencial de la misma manera que, en 2005, Felipe Calderón le ganó la candidatura al foxista Santiago Creel. Así, se definió un primer eje de conflicto entre el equipo de Madero y los calderonistas que dominaban la bancada de Acción Nacional en el senado. De ahí, los intentos de la dirigencia panista de controlar los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y en el Senado. Ese eje se prolongó luego en torno a los reiterados intentos infructuosos de Margarita Zavala, esposa de Felipe Calderón, para ser candidata a diputada plurinominal, presidenta del partido y luego candidata presidencial.

El estilo de gestión de Gustavo Madero provocó también diferencias con el panismo de las regiones que reivindicaba una mayor participación de los miembros de la base en los procesos internos, tal como lo expresó en varias ocasiones el senador Javier Corral. Si bien hubo periodos de calma relativa al inicio de la gestión de Ricardo Anaya, quien sustituyó a Madero que se había ido a dirigir al grupo parlamentario de los diputados de Acción Nacional, los conflictos volvieron a aflorar al acercarse la elección presidencial de 2018.

La cuestión de las candidaturas tanto a cargos internos de la organización como a cargos de elección popular reavivó periódicamente las tensiones entre grupos y facciones. En 2010, Gustavo Madero había sido electo presidente del PAN por un escaso margen de siete votos (129 contra 122 para Roberto Gil). Como hemos visto, su mandato estuvo marcado por grandes dificultades de gobernanza interna. Su periodo llegaba a su fin en diciembre de 2013 sin que se hubieran definido ni las reglas de la competencia, ni la fecha de la contienda interna. Una primera reunión del Consejo Nacional para tal efecto abortó, mientras que tres presuntos candidatos al cargo (Josefina Vázquez Mota, Juan Manuel Oliva y Ernesto Cordero) solicitaban al presidente saliente -y candidato a la reelección- restituir la “institucionalidad” del partido. Finalmente, después de una campaña dura que desbordó ampliamente los límites de la organización y de la renuncia de la candidata Vázquez Mota, el binomio Madero-Anaya venció en la elección de mayo 2014 a la fórmula Cordero-Oliva con 57.4% de los votos. En septiembre de 2014, Gustavo Madero pidió licencia para competir para un cargo de diputado en las siguientes elecciones legislativas de 2015. En los hechos, las recriminaciones públicas entre grupos no habían cesado. Ricardo Anaya fue designado presidente interino. En enero de 2015, la Comisión Permanente Nacional de Acción Nacional, cercana al maderismo, elaboró una lista de candidatos plurinominales para las legislativas de junio con candidatos afines. Pero lo que más afectó la relación entre grupos fue el rechazo a la candidatura de Margarita Zavala: era el inicio del último capítulo de la lucha por las candidaturas.

Después de ese rechazo, la esposa del expresidente Calderón expresó, primero, su deseo de ser candidata a la presidencia del partido teniendo en mente el relevo de Madero, que ocurriría después de las legislativas de 2015. Luego, en junio de 2015, anunció su voluntad de ser candidata presidencial por Acción Nacional en 2018. Durante todo ese periodo, alentada por encuestas de

opinión favorables, mantuvo la presión sobre las autoridades del partido para ser una interlocutora relevante en la definición de la estrategia electoral y las reglas de selección del candidato presidencial hacia 2018. Sin embargo, ante la poca receptividad de las autoridades a sus demandas y la nula posibilidad de que prosperara su candidatura, anunció en octubre de 2017 su renuncia al PAN y su intención de postularse como candidata independiente a la presidencia de la República. A su renuncia siguió el lento abandono de las filas del partido de varias personalidades asociadas al calderonismo.

Esa decisión marcó el inicio del fin de las tensiones internas generadas por el conflicto entre partidarios del expresidente y la corriente maderista. De cierta manera, la posibilidad de salida que ofrecía la nueva modalidad de “candidatura independiente”, hecha posible con la reforma electoral de 2014, contribuía a reducir la tensión interna en el seno de la organización en una coyuntura de toma de decisiones estratégicas. De hecho, como veremos más adelante, la correlación de fuerzas interna había evolucionado en el seno de la organización desde la elección de Ricardo Anaya en sustitución de Gustavo Madero, en agosto de 2015. Esto obliga a hacer referencia a un elemento que adquirió mucho peso en la vida de Acción Nacional en el periodo que nos interesa: el manejo de la relación con el ámbito externo de la organización como activo en las relaciones de poder internas.

Dos episodios marcaron la estrategia externa del PAN durante el sexenio: la participación en la negociación del Pacto por México y la creación de coaliciones electorales con otros partidos, principalmente con el PRD.

En diciembre de 2012, se anunció la negociación y el acuerdo al cual habían llegado el gobierno del presidente Peña Nieto y las dirigencias del PAN y del PRD en torno a 95 propuestas de políticas públicas. El acuerdo conocido como Pacto por México tenía por objeto superar las dificultades inherentes a una situación de gobierno dividido y favorecer la colaboración legislativa en torno a una serie de reformas que se juzgaban esenciales en materia fiscal, energética, laboral, educativa y política, entre otras. El acuerdo desplazaba el eje de la negociación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo hacia las dirigencias de los partidos de oposición. Fue una magnífica oportunidad de consolidación de la frágil presidencia de Gustavo Madero, uno de sus más ardientes defensores en Acción Nacional, propulsándolo en el centro de la vida política nacional. En sus propias palabras, 80% de la agenda de las reformas que integraban el Pacto se debieron a propuestas de su partido. A la vez, fue una fuente más de conflicto con la bancada de los senadores panistas integrada principalmente por allegados al expresidente Calderón, que al final terminaron siendo descartados de su coordinación. Lo que cabe subrayar aquí es, otra vez, el uso de recursos externos en la elaboración de estrategias orientadas hacia la vida interna de la organización.

El otro aspecto de la política externa del partido que adquirió importancia durante el sexenio fue la política de coaliciones electorales. No era la primera vez que el PAN forjaba alianza con otros partidos para derrotar al PRI: en el pasado, esa estrategia le había permitido conseguir victorias electorales, sobre todo en el ámbito local. Sin embargo, esta vez, la estrategia iba a pesar más en la definición de situaciones internas del partido.

El 17 de agosto de 2015, Ricardo Anaya, quien había sido brevemente presidente interino del PAN durante una licencia de algunos meses de Gustavo Madero, fue oficialmente electo presidente de Acción Nacional con 81% de los votos. Su contrincante, Javier Corral, no logró hacer realidad su convocatoria a una “rebelión” en contra del grupo que había “secuestrado” el partido. La estrategia de armar coaliciones electorales con vista a las elecciones federales de 2018 dominará el periodo de la gestión de Anaya.

Doce elecciones al cargo de gobernador estaban previstas para junio de 2016. Desde el 9 de septiembre de 2015, se iniciaron negociaciones con el PRD para algunas de éstas. En febrero de 2016, Anaya y el presidente del PRD, Agustín Basave, anunciaron que iban a competir en coa-

lición en cuatro de las elecciones (Oaxaca, Zacatecas, Veracruz y Durango), y luego Quintana Roo se agregó a lista. La estrategia funcionó: el 5 de junio de 2016, Acción Nacional ganó siete de las doce gubernaturas que estaban en juego, tres de ellas en coalición. De hecho, el PRI perdió cuatro estados en los cuales nunca antes había habido alternancia en el poder.

Ese episodio electoral fue interpretado como una victoria de Ricardo Anaya y de su estrategia. En ese contexto, otros panistas interesados en la candidatura presidencial de 2018 empezaron a manifestar sus intenciones de manera más abierta: ya se mencionó el caso de Margarita Zavala, pero también el gobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle, inició actividades proselitistas. En reiteradas ocasiones, voces en el partido exhortaban a Ricardo Anaya a no usar su cargo de presidente para promover su candidatura presidencial. De hecho, las negociaciones para crear una coalición electoral anti PRI seguían en la agenda: en noviembre de 2016, los gobernadores electos de Acción Nacional se pronuncian a favor de una alianza con otras fuerzas políticas.¹⁹ Las elecciones a gobernador en tres estados (Coahuila, México y Nayarit) en junio de 2017 mostraron un saldo negativo para Acción Nacional, pero consolidaron la estrategia de alianza, pues la única victoria se consiguió en Nayarit en coalición con el PRD.

A finales de junio de 2017, la Comisión Permanente aprobó la creación de un frente opositor. En septiembre del mismo año, el PAN, el PRD y Movimiento Ciudadano (MC) confirmaron su intención de contender en las elecciones de 2018 apoyando una candidatura única en un Frente Ciudadano por México. En octubre, como ya lo vimos, Margarita Zavala abandonó el partido. El 20 de noviembre se decidió por consenso de las tres fuerzas políticas coaligadas que Ricardo Anaya iba a ser el candidato de la coalición. El 9 de diciembre renunció a la dirigencia del partido y el 10 se concretó su precandidatura a la presidencia por la coalición Por México al Frente, que se haría oficial posteriormente, en febrero de 2018. Al final, la construcción de la candidatura de Ricardo Anaya se dio en dos planos paralelos: en el seno del partido y con los futuros aliados de la coalición. Cada uno de esos campos sirvió para fortalecer su posición en el otro y para seguir cerrando espacios a sus contrincantes y, en especial, a la corriente afín a Felipe Calderón.

Ahora, la fortaleza de las organizaciones partidistas no se define solamente por su capacidad de administrar los conflictos internos y de manejar las relaciones estratégicas con sus competidores. Los resultados electorales suelen pesar mucho en su vitalidad. Durante el sexenio 2012-2018, el PAN tuvo resultados electorales volátiles. En las elecciones presidenciales de 2012, su candidata, Josefina Vázquez Mota, terminó en un lejano tercer lugar con 25.4% de los votos, víctima de un voto de sanción a dos sexenios de gobiernos de Acción Nacional, de las disputas internas entre facciones que ya documentamos y de una campaña que nunca logró despegar. Sin embargo, ese resultado que en su momento parecía preocupante, representaba todavía tres puntos más del porcentaje de votos que conseguiría Ricardo Anaya como candidato presidencial en 2018 (22.2%). Esa tendencia a la baja en el desempeño electoral de Acción Nacional se puede observar de manera constante en los resultados obtenidos en las elecciones para diputados: en efecto, de 2006 a 2018, cada tres años se registra un retroceso de tres a cuatro puntos en el porcentaje de votos obtenidos, de tal manera que Acción Nacional pasa de tener 33.4% de respaldo en las elecciones legislativas de 2006 a sólo 17.9% en las de 2018.

Ahora bien, a pesar de esas tendencias continuas a la baja en el apoyo de los electores, el campo de la competencia electoral no trajo sólo malas noticias para el PAN. Hemos visto cómo algunos resultados positivos en elecciones estatales contribuyeron a alentar la estrategia de coaliciones que se desarrolló con insistencia en la segunda mitad del sexenio. En efecto, en 2016, el PAN ganó sorpresivamente siete de las doce contiendas electorales a gobernadores, logrando desplazar al PRI en tres estados donde nunca se había dado la alternancia en el poder. Ese resultado se explica en gran parte por la capacidad que mostró Acción Nacional de captar, en ese momento, el voto de los numerosos ciudadanos insatisfechos con el gobierno del presidente Peña Nieto y de usar su sólida estructura organizativa para canalizar esa insatisfacción en los estados donde

hubo elecciones. Esas victorias mostraron ser efímeras e ilusorias, como pudo apreciarse en las elecciones a gobernadores de 2017, en las que Acción Nacional ganó una de tres contiendas, y en las elecciones de 2018, en las que sólo ganó tres de nueve. En el fondo, como se observó en esas últimas elecciones, el PAN ya no era el vehículo idóneo de expresión del voto de sanción de los ciudadanos. La tendencia en las preferencias electorales marcaba más bien un constante retroceso en la capacidad de movilizar votos.

En síntesis, el periodo 2012-2018 significó para Acción Nacional grandes dificultades en la administración de su gobernanza interna, el recurso más frecuente a estrategias externas para hacer frente a esas dificultades y un retroceso permanente, aunque con una pequeña burbuja de esperanza en 2016, en su capacidad de movilizar votos.

Las preferencias electorales

Desde luego, la transformación del sistema de partidos no es solamente el resultado de la crisis interna de algunos partidos establecidos, de la insatisfacción con el partido en el poder ni tampoco del surgimiento de una organización política alternativa exitosa. Es, sobre todo, el resultado de un cambio profundo en las preferencias electorales.

Hemos visto que detrás del aparente control oligopólico de la representación política ejercido por los tres grandes partidos subsistían, por sí mismas, pequeñas formaciones políticas y que el número real de partidos fue creciendo de manera sostenida hasta alcanzar 5.6 en 2015. Es decir que, poco a poco, se creó un espacio para la existencia de otras organizaciones partidistas que tenían clientelas propias o que funcionaban con válvulas de escape para el voto de protesta. De la misma manera, a nivel local, estatal y también federal, los partidos tradicionales practicaban complejas políticas de alianza para dar acomodo a intereses políticos locales y estatales peculiares, o para conseguir apoyos electorales marginales que permitían ganar contiendas apretadas. En pocas palabras, detrás del dominio de los grandes partidos se escondía un mundo de representación de intereses más complejo.

Hemos visto al inicio de este artículo que, todavía en 2012, los tres grandes partidos establecidos recibían más de 80% de los votos en elecciones legislativas. En 2015, esa cifra había bajado a 64 % y en 2018 a 39%. En 2012, las bancadas de esos partidos -adversarios y competidores, desde luego- sumaban 430 diputados; en 2018, como resultado de las elecciones, sumaban apenas 147 diputados. Las trayectorias individuales de cada uno de esos partidos eran todavía más elocuentes. El PRD pasó de tener el 19% de los votos en 2012 a sólo 5% en 2018; es decir, un resultado aceptable para un partido político marginal. Luego, ese 5% se haría minúsculo en términos de representación efectiva a raíz de un impresionante proceso de trashumancia de sus diputados hacia otras bancadas, particularmente la de Morena. Es un partido en vía de extinción. El PRD vio reducido su respaldo en elecciones legislativas a la mitad, pasando de 33.6% en 2012 a apenas 16.5% en 2018, una caída especialmente fuerte de 2015 a 2018: en efecto, perdió 148 escaños para quedarse con 45. Sobre todo, como ya lo indicamos, se quedó sin las anclas de su sistema de poder territorial que le permitía alimentar amplias redes clientelares y articular complejas configuraciones de intereses locales.

En el caso de Acción Nacional las pérdidas no fueron tan abruptas, pero sí constantes, entre tres o cuatro puntos porcentuales de una elección legislativa a la siguiente. Sigue siendo la segunda fuerza política del país con un número reducido, pero apreciable, de diputados. En síntesis, las elecciones de 2018 significaron, en distintos grados, una impresionante derrota para los partidos que ocuparon un lugar central en el proceso de cambio político mexicano. En pocas palabras, el resultado del voto cambió la constelación de los partidos que contaban en el sistema político mexicano.

Llama la atención también el rápido ascenso de Morena. Obtuvo su registro como partido

constituido y reconocido por la autoridad electoral en 2014 y terminó en cuarto lugar en las elecciones legislativas de 2015, con casi el 9% de la votación y 35 diputados. Tres años después, sus candidatos registrados bajo la bandera de Morena -algunos se registraron como candidatos de otros partidos como el PES, por ejemplo- consiguieron un 37% de respaldo en las elecciones para diputados: pasaron a integrar inicialmente una bancada de 191 diputados destinada a ir creciendo en función de reacomodos y migraciones interpartidistas.



Ahora bien, es importante mencionar también el hecho de que su candidato a la presidencia de la República obtuvo 53 % de los votos con una ventaja de 31 puntos sobre su más cercano contendiente. Se ha subrayado con frecuencia que es el mejor resultado obtenido por un candidato presidencial desde 1982, fecha en que el nivel de competitividad del sistema de partidos no era muy elevado, para decir poco. Dos cosas llaman la atención: el diferencial de votos obtenidos por Andrés Manuel López Obrador en comparación no sólo con Morena, sino con el total de partidos integrantes de la coalición Juntos Haremos Historia (16 puntos en el primer caso y 10 en el segundo), y la conquista de territorios anteriormente ajenos al voto de izquierda. Para decirlo en breve, el apoyo electoral a la candidatura de López Obrador logró rebasar los límites territoriales, organizacionales y de lealtades partidistas existentes. Sin lugar a duda, el respaldo que le dieron los electores fue un factor fundamental en el trastocamiento del sistema de representación política en México y en la gestación de otro diferente.

Conclusión

Desde una perspectiva formal, retomando la clasificación de Sartori, puede hablarse del paso de un sistema multipartidista moderado, constituido por tres partidos principales y un número creciente de partidos secundarios, a un sistema de partido dominante. Para retomar los términos

de Peter Mair, entre 2012 y 2018, se dio un cambio de categoría de sistema de partidos en México. Sin embargo, el tema es más complejo y aún es temprano para definir el nuevo sistema de partidos mexicano.

Desde la sola perspectiva de los resultados electorales, Morena queda en situación de dominación. El PRD está a punto de desaparecer; de hecho, el socio menor de la coalición Por México al Frente, Movimiento Ciudadano, tiene una representación tres veces superior a la del PRD en la Cámara de Diputados (27 diputados). El PRI está en una situación delicada no sólo por la magnitud de su derrota sino por el resquebrajamiento del sistema de poder que le permitía mantener una formidable maquinaria electoral a lo largo del territorio nacional. Por el momento, Acción Nacional, con una representación disminuida, se mantiene como un partido de oposición muy distante en cuanto al apoyo electoral de la mayoría gubernamental.

Más allá del factor numérico, el resultado de la elección de 2018 terminó de poner fin a una manera de concebir los partidos políticos y el mismo sistema de partidos. Ya mencioné que, al filo de las múltiples reformas electorales que permitieron la democratización del país, se creó una red protectora en torno al acceso a la representación política y a la canalización de las ambiciones e intereses a través de partidos bien establecidos. Es más, tales partidos se ubicaban idealmente en un abanico de posiciones programáticas que cubrían la derecha, el centro y la izquierda. Sus dirigencias tenían, bien que mal, los instrumentos para regular sus vidas internas y controlar las opciones de salida. Eran los encargados protegidos de la intermediación política para retomar el concepto de "*linkage*" desarrollado por Kay Lawson y Peter Merkl, antes mencionado. Desde luego, nunca se dio esa capacidad de control total del acceso a la representación política, pero sí había los instrumentos para pretender lograrlo o, por lo menos, permitir la existencia de una situación de virtual control oligopólico.

El proceso de cambio ya estaba en curso al inicio del periodo 2012-2018. Hemos visto que el número de partidos que cuentan estaba ya en ascenso y que las pequeñas formaciones políticas lograban mantenerse por sí solas o por la ejecución de hábiles estrategias de alianza. La legislación electoral adoptada a partir de 2012 introdujo la figura de las candidaturas independientes y, luego, en 2014, se aprobó la reelección consecutiva de los legisladores, minando así la capacidad de control de las dirigencias partidistas de los tres partidos establecidos: en distintos momentos, los tres grandes partidos tuvieron dificultades para administrar la gobernanza de sus respectivos aparatos. Sin embargo, es el surgimiento de una organización supletoria, Morena, lo que permitió la movilización y captación de votos en torno al proyecto del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador. Llama la atención la velocidad con la cual esa alternativa logró transformarse en una opción de poder mayoritaria.

En este contexto, cabe preguntarse, ¿por qué es muy temprano para hablar de un sistema de partido dominante? Morena sigue siendo una incógnita. Es un partido político recién creado -oficialmente, tiene cinco años de existencia- cuyas características institucionales no están claramente definidas. La organización se articula en torno a la figura carismática de su fundador, que ejerce una gran influencia en su vida interna, sin que, por el momento, se perfilen contrapesos en su seno. Además, si bien no es un partido creado desde el gobierno, llega al gobierno antes de estar consolidado.

Todo ello plantea interrogantes en cuanto a su autonomía organizacional, su proceso de institucionalización y su propia capacidad de asumir su situación de dominio tal como pudo observarse en los incipientes y caóticos intentos de renovación de su dirigencia en el otoño de 2019. En cuanto a su entorno, habrá que ver qué sucede con la legislación electoral y cómo se va a dar el proceso de reconstrucción de la oposición al gobierno. Si algo es seguro es que las condiciones para la reinstauración del sistema de partidos que había de 1990 a 2018 ya no existen.

El Proceso de Selección del Candidato Presidencial en el Partido Acción Nacional

Víctor Alarcón Olguín¹

Flavia Freidenberg

El objetivo de este trabajo es describir el proceso de selección del candidato presidencial en el Partido Acción Nacional (PAN) en 2005 e identificar los factores que influyeron sobre él. Por primera vez en la historia de este partido político, tres candidatos se enfrentaron en una elección interna, generándose altos niveles de competencia en la definición de una candidatura.

Ese proceso se dio cuando el PAN había abandonado ya su eterno papel de partido de la oposición (durante 61 años) y se había convertido en el partido de gobierno (en 2000), tras una compleja transformación caracterizada por cambios organizativos y estratégicos desde una posición antisistema a una prosistema, que supuso una mayor profesionalización, un importante crecimiento a nivel local y estatal y una interesante renovación interna, producto del ingreso de varias oleadas de militantes a partir de la década de los ochenta.

El proceso de adaptación organizativa que ha experimentado el PAN ha sido mucho más que una simple reacción coyuntural. Por el contrario, se trata de un cambio gradual en el que se ha dado un importante incremento en la militancia y en el número de votantes, de manera simultánea a la modernización del sistema electoral y a los cambios en el sistema de partidos.

Muchos de esos nuevos militantes, provenientes del ámbito local y regional, fruto de las fracturas generadas entre las élites políticas y empresariales, fueron los que consiguieron readaptar organizativamente al partido, moderarle programáticamente y así generarle mayores condiciones de competitividad en los estados, los municipios y la presidencia de la República.

El análisis de este proceso se justifica en diversas razones. Primera, por la originalidad del mecanismo utilizado para seleccionar al candidato presidencial. Es la primera vez que se realizan en México elecciones internas cerradas, competitivas, en etapas diferentes, tras la división del país en zonas o distritos diferenciados, donde cada militante es igual a un voto. Segunda, por la innovación tecnológica introducida en la organización partidista. El proceso de informatización y registro de los militantes a través de un listado de consulta pública en internet, dio acceso a información que hasta el momento era inaccesible.

Tercera, por la existencia de competencia en el proceso de selección presidencial. Si bien no es la primera vez que los estatutos prevén que se realice una elección interna con votación directa, sí es la primera en la que se presentan tres candidatos.³ Esta es una condición necesaria para hacer interesante un análisis de este tipo, de cara a entender las condiciones que producen participación y legitimidad al interior de un partido y discutir los efectos de la democracia interna sobre el éxito electoral y la fortaleza organizativa.

1 Revista Mexicana de Sociología 69, UNAM. No. 4, octubre-diciembre del 2007. Págs. 729-770



El artículo se estructura en cuatro partes. En la primera se presentan algunas claves analíticas en el estudio de los procesos de selección de candidatos, las principales preguntas a responder y las hipótesis que estructuran el texto. En la segunda se describe someramente el proceso de adaptación organizativa del PAN, sus características funcionales y estructurales como una manera de identificar a los actores y al escenario donde se dio la competencia interna.

En la tercera se explora el modo en que diferentes factores institucionales contextuales e internos, así como también la propia dinámica interpartidista, han incidido sobre el proceso de selección del candidato presidencial panista. En la cuarta se analizan las principales líneas de conflicto en torno a las cuales giró la campaña electoral interna, las cuestiones temáticas y las estrategias de movilización electoral desarrolladas en el marco de la precampaña. Finalmente, se reflexiona sobre los efectos que este mecanismo ha tenido en relación con la cohesión interna, la disciplina partidista y las posibilidades de éxito electoral.

El estudio de la selección de candidatos no es nuevo en la literatura sobre partidos. El modo en que un partido elige a sus candidatos es una buena manera de conocer a la organización, ya que su resultado es una de las decisiones más importantes y conflictivas que los miembros pueden tomar.

Los candidatos que resulten nominados serán quienes representen a la agrupación ante el electorado y de quienes dependerá el éxito o la derrota electoral, así como también, una vez pasada la elección, el ejercicio del gobierno o de la oposición. Debido a ello, conseguir una candidatura es un recurso de poder clave, en particular cuando el nombramiento como candidato significa la perspectiva de un cargo político.

En términos analíticos, la exploración de los procesos de selección de candidatos realizada para los partidos europeos se ha centrado en dos dimensiones: el tipo de candidatura y el tipo de mecanismo de elección que se empleaba en la definición del candidato. El objetivo era identificar el nivel de centralización, como una manera de vincular selección de candidatos con democratización interna. La hipótesis sostenía que cuantos menores fueran los requisitos exigidos en la definición de la candidatura y mayores los actores que participaran en él, más inclusivo resultaría el proceso.

Frente al excesivo formalismo de observar sólo lo que dicen las leyes y los estatutos, son clave los aportes que realizan el neoinstitucionalismo y la escuela de la elección racional en el estudio de estos procesos. Esos dos enfoques sugieren que el contexto institucional que rodea las opciones de los partidos produce incentivos, así como también obstáculos sobre el comportamiento de los políticos y sobre la calidad de los procesos y sus resultados.

Los procesos de selección pueden estar condicionados por una serie de factores contextuales y otros del propio partido. Por una parte, los factores contextuales de carácter institucional, caracterizados por las reglas de selección que impone la ley —en caso de que lo haga— y el diseño del sistema electoral, la forma de gobierno, la existencia de organismos y/o tribunales electorales que fiscalizan los procedimientos internos, entre otros.

También son importantes los factores contextuales estratégico- electorales, tanto la necesidad de configurar mayorías legislativas en las cámaras como los resultados electorales experimentados por el partido en otros niveles institucionales y, finalmente, los externos de carácter sociocultural, definidos por las características de los electores, su cultura política y, específicamente, sus preferencias respecto a la manera en que creen que debe comportarse organizativamente su partido.

Por otra parte, los factores internos que son de cuatro tipos: institucionales, estratégico-electorales, organizativos y socioculturales. Los primeros son los relacionados con la existencia (o no) de reglas que determinen el modo en que deben elegirse los candidatos. Los segundos son político-electorales, que integran las experiencias vividas por el partido tras usar diferentes mecanismos y el éxito electoral conseguido con ellas. Los terceros son los internos-organizativos, donde se incluye el grado de centralización de los mecanismos, la presencia de facciones que compiten por el control de la organización y el tipo de liderazgo. Los factores internos-socioculturales, finalmente, tienen que ver con la cultura política de sus militantes y la cultura institucional, es decir, los márgenes de respeto a las normas existentes dentro de la organización.

Si bien la selección de un candidato presidencial es uno de los momentos centrales, su estudio ha recibido poca atención en América Latina. A pesar de que en los últimos años esto ha ido cambiando en términos de política comparada, aún resta mucho por conocer.

En México, diversos trabajos han estudiado los procesos de selección de candidatos y dirigentes, describiendo los diferentes esfuerzos que se han realizado para superar la visión clásica de organizaciones oligárquicas, cerradas, con escasos espacios participativos, que funcionan como camarillas pequeñas que controlan los procesos de toma de decisiones del PRI o del PAN.

La primera hipótesis de trabajo sostiene que la introducción de mayores controles institucionales (externos al partido) en materia de fiscalización, impulsó la apertura del PAN hacia la inclusión de mecanismos de selección de candidatos competitivos. En segundo lugar, la demanda de una mayor legitimidad de los candidatos por parte de la opinión pública, influyó en la introducción de un mecanismo más incluyente respecto al número de actores que participan en la definición de la candidatura.

Como tercera hipótesis se sostiene que el incremento del faccionalismo generó mayores demandas de movilidad y exigencias de inclusión en el proceso del PAN. Las presiones por estabilizar

y maximizar sus objetivos electorales, de cara al triunfo en la elección de 2006, junto a la necesidad de construir una mayoría legislativa que le permitiera controlar recursos y, en caso de un triunfo, superar los problemas de un gobierno dividido, han sido centrales.

El trabajo de campo fue realizado entre junio y diciembre de 2005, para el que se contó con financiamiento de la Fundación Carolina (España) y la universidad Autónoma Metropolitana (sede iztapalapa, México). En ese periodo se realizó un seguimiento diario de los principales periódicos mexicanos (La Jornada, Reforma y El Universal), de los semanarios políticos más influyentes (Proceso, Milenio, Vértigo y Cambio) y de las revistas de análisis y opinión (Este País, Encuesta y Voz y Voto). Con dichas fuentes se construyó una base de datos sobre las actividades proselitistas de los candidatos, con la intención de valorar si sus visitas a los distritos poseían o no impacto en la preferencia manifestada por los votantes en las distintas rondas de votación.

Mediante la consulta a informantes clave y de los sitios de campaña abiertos por los candidatos, se construyó otra base de datos sobre la organización territorial, la fuerza electoral local y el nivel de militancia del partido; se revisó el contenido de los documentos presentados por los aspirantes, los datos de las encuestas de opinión pública y se llevó a cabo un seguimiento de las expresiones de apoyo a los candidatos manifestadas por líderes y funcionarios de gobierno que eran miembros del partido. Por último, se sistematizaron los resultados electorales a efecto de conocer las condiciones de la participación y movilización de los militantes.

El Partido Acción Nacional: origen y desarrollo

El Partido Acción Nacional fue fundado en 1939 bajo el propósito de crear una opción ciudadana que contrarrestara al militarismo corporativo que, bajo el control del entonces Partido de la Revolución Mexicana (antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional), se estaba consolidando como rector de la vida política mexicana postrevolucionaria.

Sus fundadores provenían de dos segmentos muy definidos del espectro ideológico. Por un lado, los liberales constitucionalistas y profesores universitarios que destacaban la importancia del respeto a las organizaciones y los ciudadanos mediante el ejercicio de auténticas elecciones libres, procurando enmendar a un movimiento traicionado, como eran los ideales de Francisco I. Madero y Venustiano Carranza. Por otro, junto a las nacientes clases medias urbanas, se encontraban los viejos grupos conservadores y católicos sociales de las zonas rurales, que si bien coincidían en su rechazo a las prácticas clientelares, principalmente rechazaban la intervención estatal en la educación y en la economía.

Estos afluentes doctrinarios se fusionaron en una postura ideológica que se designó como “humanismo político”, en donde el laicismo y el economicismo de tipo liberal procuraron coexistir con la moralidad cristiana. El PAN se desarrolló organizativamente en un escenario complejo para sobrevivir en el terreno electoral. Funcionaba, por una parte, como una fuerza conveniente para los intereses de legitimación del sistema autoritario y, por ello, se le permitía cierto nivel de triunfos electorales; pero esa participación estaba limitada a no atentar contra la estabilidad legislativa o gubernamental.

A pesar de las crisis significativas en la orientación de sus estrategias opositoras, el PAN pudo mantenerse en el tiempo como una fuerza cohesionada, debido a la presencia de un orden estatutario que obligó a la salida de los disidentes, en tanto sus posturas eran derrotadas mediante votaciones en las diversas convenciones o asambleas reglamentarias. Dicha situación, junto con la renovación regular de sus dirigentes, es lo que facilitó el desarrollo de un fuerte centro de gravedad que, hasta la fecha, ha dosificado los tiempos de movilización y competencia entre los grupos e intereses que confluyen dentro de la organización partidaria.

Si bien el PAN no se caracteriza por ser un partido de masas o de organizaciones (con ex-

cepción de los segmentos juvenil y femenino, únicos de naturaleza permanente que se han estructurado a lo largo de la historia partidaria), ni tampoco por la formación de asociaciones o corrientes ideológicas rígidas que sean formalmente reconocidas (como ocurre con el PRI o con el Partido de la Revolución Democrática), dicha ausencia de grupos formales se compensa con la fuerte movilidad que siempre han mostrado los militantes de manera individual, para vincularse a través de sus nexos personales y/o los incentivos y posiciones que están en juego.

El panismo posee una estructura de liderazgo ejecutivo centralizada que permite vincular a toda su militancia en tres niveles territoriales (nacional, estatal y municipal), con sus respectivas instancias resolutorias, a la vez que posee mecanismos de reunión plenaria como lo son la Asamblea Nacional y la convención Nacional. Al mismo tiempo, los agrupamientos que compiten dentro del PAN funcionan como “camarillas”, por emplear el término acuñado por Ai Camp (1981)

Esto es lo que ha permitido explicar el nivel de flexibilidad, adaptación y consenso que usualmente han mostrado los grupos perdedores panistas, sin que ello hubiera impedido en múltiples ocasiones que las dirigencias nacionales o estatales usaran sus poderes de veto y designación en caso de no haberse podido cumplir con la normatividad estatutaria o que, en el último tiempo, se hubieran tenido que resolver conflictos por medio de resoluciones del Tribunal Electoral.

A diferencia de otras interpretaciones que ven al partido bajo un esquema de alineamientos ideológicos que se expresan en coaliciones dominantes rígidas, el PAN funciona como una organización de alianzas coyunturales, con camarillas flexibles, que en el momento en que se pretende la exclusión abierta o un compromiso de control rígido por parte de los grupos conservadores, éstos no logran controlar el partido por mucho tiempo y son de nuevo desplazados por los sectores más liberales de la organización.

La consecuencia benéfica ha sido la reformulación de las fronteras doctrinarias y estatutarias, con objeto de mantener la unidad hasta el siguiente proceso electoral. Las tres crisis estructurales experimentadas por el PAN a lo largo de su historia (1964, 1975 y 1990), muestran un patrón de respuesta y adaptación orientada en esa dirección.

En contrapartida, la persistencia y continuidad del PAN como el principal partido de oposición ha provocado que, a consecuencia de la crisis económica de la década de los ochenta, éste fuera captando paulatinamente las inconformidades que se iban manifestando por parte de las élites políticas y empresariales regionales. Ese creciente descontento local y regional fue propiciando un avance electoral que inicialmente tuvo que resolverse combinando negociaciones directas con fuertes movilizaciones ciudadanas.

La década de los noventa y la persistencia de continuar con las reformas legales, hicieron que el PAN ocupara espacios inéditos en las gubernaturas estatales y que junto con el PRI iniciara un proceso de cohabitación legislativa a partir de 1988. Finalmente, este último partido tuvo que cederle la presidencia de la República al perder los comicios celebrados en el año 2000.

El PAN, bajo estas inesperadas condiciones de triunfo, experimentó un proceso de reacomodo organizativo e incorporación de nuevos grupos, los que han vuelto a desencadenar pugnas significativas en torno a su control y en cuyo contexto se dieron las elecciones para la presidencia del comité ejecutivo en 2002 y 2005, así como en los procesos de selección de candidato presidencial en 1999 y 2005.

Si bien se podían distinguir las posturas en torno a cuestiones como el diálogo o la dureza frente al sistema y, en un segundo plano, las distinciones entre la agenda liberal y conservadora que se debían aplicar como partido en el gobierno, hicieron que la renovación generacional posterior al año 2000 trajera consigo una nueva oleada conservadora que decidió colocar una agenda política mínima y, al mismo tiempo, deseaba una menor intervención económica del Estado.

La institucionalización formal ha sido un factor central que explica el grado de cohesión y permanencia de sus grupos internos. La imposibilidad concreta de vincular la vida institucional interna con las acciones parlamentarias y de gobierno, volvió significativa la discusión en torno a definir si el PAN estuvo o no en el ejercicio del poder, situación que implicó el mayor problema en la identificación y adaptación que debió realizar la ciudadanía durante la gestión del presidente Fox.

Colocados en perspectiva los elementos históricos que permiten explicar la adhesión de los militantes al PAN, el desarrollo de una cultura institucional interna, junto con su visión pragmática y su adaptación a las condiciones del entorno político, resulta interesante revisar cómo cada uno de estos factores institucionales intervino en la configuración del proceso de selección del candidato presidencial panista y reflexionar sobre los efectos que éstos han tenido en la vida del partido.

¿Cómo influyó el entorno sobre el proceso de selección del candidato panista?

Uno de los factores que contribuyó a que el PAN pusiera en práctica un proceso de selección de candidato competitivo, fue el incremento de los niveles de fiscalización de las autoridades electorales federales, derivados de los escándalos de malversación de fondos y de financiamiento paralelo en los partidos mexicanos durante la década de los noventa y, en particular, como consecuencia de los comicios de 2000. Esta presión institucional externa influyó sobre las decisiones de las élites panistas, que tenían la intención de conseguir una mayor legitimación ante la opinión pública.

Esta estrategia no era nueva en el sistema de partidos, ya que había sido empleada por el PRI para la elección presidencial del año 2000. Tras las fuertes críticas que había recibido por su pasado oligárquico, cerrado y autoritario, empleó un proceso electoral competitivo y abierto a todos los ciudadanos como una manera de legitimarse ante la opinión pública y mostrar sus intenciones de cambio. El efecto imitación de cara a mejorar su imagen ante la opinión pública también influyó en la decisión de poner en marcha este proceso.

El apoyo electoral obtenido por el PAN posterior a 2000 ha sido errático. Si bien el partido fue creciendo electoralmente de manera significativa desde la década de los noventa, en los últimos años esos resultados han sido diversos, toda vez que los triunfos no se han mantenido estables ni tampoco se han conseguido consolidar territorialmente.

En los últimos años ha conseguido controlar estados en los que ha sido gobierno por varios periodos (como Jalisco, Baja California, Querétaro o Guanajuato), aunque no ha podido incrementar sus apoyos a nivel estatal ni en las cámaras legislativas locales ni federales. En los últimos cinco años, el panismo perdió estados como Chihuahua, Nuevo León, Yucatán o Nayarit y municipios en zonas importantes como Oaxaca, Estado de México y Veracruz. Los resultados conseguidos presionaron a la dirigencia para que repensara las estrategias electorales, intentando adaptar organizativamente al PAN para las presidenciales de 2006.

Hasta 1999, el PAN elegía su candidato presidencial a través de convenciones nacionales, en donde los delegados asistentes eran electos por la militancia a través de asambleas municipales y estatales. Estos delegados, junto con miembros del partido designados *ex officio* por el estatuto, votaban por alguno de los precandidatos previamente registrados.

El aspirante debía ganar mediante mayoría calificada de tres quintas partes de los delegados.¹⁰ Ello implicaba eliminar a los candidatos más débiles para las rondas siguientes, con el propósito de dejar sólo a los dos más fuertes y así obtener la aprobación plena de la militancia. Usualmente las competencias terminaban antes de la segunda ronda, con el retiro de uno de los candidatos, para no afectar la unidad partidista. Aunque existía una lógica de negociación y cabildeo previo con los delegados, el proceso siempre se valoró desde la militancia por tener bajos niveles de centralización, faccionalismo ideológico o clientelismo.

Las reglas estatutarias fueron revisadas en 1992 y 1999. En este último año cambió su ma-

nera de seleccionar al candidato presidencial emulando las transformaciones que se estaban dando en el PRI y el 12 de septiembre llevó a cabo una elección nacional donde participaron 108 241 votantes (esto es, cerca de 40.59% de los militantes activos y adherentes), mediante la instalación de 570 centros de votación y 897 urnas en todo el territorio nacional. En este caso, dado que sólo se registró un precandidato, el proceso derivó en una votación de tipo plebiscitario, con cerca de 95% del apoyo, que luego fue ratificado en la convención nacional.

Después de la reforma estatutaria de 1999 sólo hubo modificaciones pequeñas a los estatutos. Éstas se hicieron en 2001 y 2004 y estaban relacionadas con el artículo correspondiente a la elección interna para candidato presidencial. La presión por proteger al partido ante situaciones de transfuguismo o de candidaturas externas, propició la expedición de un reglamento de precampañas en octubre de 2001, el cual fue retomado en 2004 y 2005, para renovar al reglamento específico que regulara la competencia por la candidatura a la presidencia de la República, y que estaba vigente desde junio de 1999.

Producto de esta dinámica, el partido siguió reformando los ordenamientos secundarios como consecuencia de los reclamos generados desde un sector de la militancia respecto a la cesión de espacios que había hecho la dirección nacional al Partido Verde Ecologista de México, de cara a la coalición electoral en 2000, así como también por los problemas generados al haber permitido la inclusión de actores políticos no pertenecientes al partido como miembros del gabinete presidencial, cuyo impacto derivó en el desdibujamiento de la oferta programática y los resultados prometidos al electorado en relación con la realización de transformaciones radicales en materia política y económica.

El PAN realizó tres transformaciones a los documentos del partido: en 2001 se renovaron de manera casi integral los Estatutos Generales; en 2002 se aprobó la nueva Proyección de Principios de Doctrina, y en 2004 se definió un nuevo Programa de Acción Política. En la mayoría de estos documentos, el PAN presentó una filosofía de corte humanista que se traduce en la combinación ambigua de posturas clásicas del conservadurismo político y del neoliberalismo económico.

El impacto generado por estos cambios hizo que el partido perdiera fuerza en el trabajo electoral de base, al ser sustituida la manera tradicional de relación militante-partido por la creencia de que el PAN era un partido mediático. Esto desató una fuerte lucha entre cuatro “camarillas”, las que a su vez se ubican dentro de tres cohortes generacionales: a) en dos de ellas participan los militantes tradicionalistas interesados en la ideología y asociados a los fundadores del partido: una, encabezada por Diego Fernández de Cevallos, de corte católico¹⁴ y, la otra, asociada al liderazgo moral de Luis H. Álvarez, de orientación liberal-humanista, ambos ex presidentes nacionales del partido y ex candidatos a la presidencia de la República; b) los neopanistas liberales, de extracción empresarial y clases medias urbanas, que provienen de las luchas cívicas de la década de los ochenta, bajo el impulso de Manuel J. Clouthier y, finalmente, c) los “panistas silvestres”, que ingresaron al partido a fines de la década de los noventa, y cuya característica principal era su fuerte vínculo con las organizaciones católicas de derecha.

Adicionalmente, surgió una segunda generación proempresarial, entre quienes se encuentran políticos que han tenido éxitos como candidatos a gobernador y/o dirigentes de organismos patronales que fueron posteriormente incorporados al gabinete foxista, en aras de conservar el vínculo y la confianza en su política económica. Creel y Cárdenas, miembros de la generación neopanista de la década de los noventa, se dieron a la tarea de apoyar el ingreso de militantes empresariales, lo que les ayudó a construir sus propias redes de apoyo local.

La renovación generacional

El desplazamiento pragmático dentro de las camarillas de poder se dio de manera paralela a la renovación generacional y a la incorporación masiva de militantes, los que no tenían ni la vin-

culación ni la formación ideológica con la que habían ingresado en la década de los ochenta los neopanistas de corte empresarial. Los panistas silvestres consiguieron diversos triunfos electorales hacia finales de la década de los noventa y de manera posterior al año 2000.

Esta nueva base de militantes transformó las relaciones de poder internas al irse apropiando de los comités directivos estatales y municipales y de las posiciones relevantes dentro del consejo Nacional y del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Por ello resulta significativo que el criterio neoempresarial en los procesos internos para elegir candidatos para gobernadores y presidentes municipales, se haya vuelto un obstáculo en detrimento de postular candidatos ideológicamente más adecuados con los fines programáticos del partido.

Esta versión simplificada de la política hizo suponer a los nuevos grupos que sólo era necesario buscar candidatos con imagen mediática y recursos económicos para poder competir en las elecciones. El contexto sucesorio para 2006 quedó marcado por un debate que hizo crucial determinar las condiciones del control partidario, en tanto los estatutos vigentes no garantizaban una competencia equitativa.

De ahí que dentro del CEN y del Consejo Nacional se diera un reacomodo, donde por primera vez los neopanistas se aliaron con los tradicionalistas, con la intención de equilibrar el peso adquirido por los sectores silvestres, aunque ello no fue suficiente como para detenerlos en la conquista de la dirección nacional del partido en 2005.

Los incentivos institucionales generaron un escenario en el que los sectores tradicionales y neopanistas lograron acuerdos importantes en la composición de la Comisión de Elecciones²⁰ y en el modo de definir el método de selección del candidato presidencial, haciendo que no fuera abierto a la sociedad —ya que los precandidatos que se hubieran beneficiado con ello serían Santiago Creel o la esposa del presidente Fox, Martha Sahagún—, sino manteniéndolo cerrado a los militantes y adherentes.

Otro mérito de la alianza tradicionalista/neopanista fue pactar la elaboración de la plataforma electoral de manera paralela a la celebración de los comicios internos, a efectos de que al término del proceso el candidato ganador se comprometiera con un documento de consenso que incluía a los diversos sectores, evitando una campaña de corte personalista centrada en el candidato y de espaldas al partido.

El proceso de elección de la dirigencia

Como consecuencia de este triunfo coyuntural en el proceso de definición de las reglas internas, la elección de la dirigencia en marzo de 2005 no condicionó el proceso de selección del candidato presidencial. A diferencia de anteriores procesos, éste estuvo reñido. El inesperado triunfo del entonces secretario general del PAN, Manuel Espino Barrientos, llamó la atención a diversos sectores. Espino compitió con otros tres aspirantes, uno de ellos (Carlos Medina Plascencia) considerado incluso como eventual candidato de unidad por los entonces precandidatos Calderón y Francisco Barrio (situación vista con reticencia por Creel y el presidente Fox, quienes justamente se hallaban detrás de la candidatura de Espino).

Los otros dos candidatos fueron el senador por Tabasco, Juan José Rodríguez Prats (neopanista) y Alejandro Zapata Perogordo (militante tradicionalista de san Luis potosí y coordinador de la diputación panista hacia el final de la LVIII Legislatura). Los votos transferidos por los consejeros simpatizantes de ambos candidatos a favor de Espino Barrientos en la segunda ronda, hicieron desistir a Medina Plascencia de ir a una tercera ronda, a pesar de que el primero no reunía la mayoría calificada requerida estatutariamente para alzarse con el triunfo.

La evidencia más concreta de que se maniobró para romper el bloque tradicional-neopanista, es que Rodríguez Prats y Zapata Perogordo (antiguo aliado de Calderón) fueron designados,

respectivamente, miembro del CEN y secretario general. Esto es prueba fehaciente de los reacomodos pragmáticos con que los militantes de uno u otro grupo tomaron decisiones a partir de los incentivos que son puestos en juego dentro de una coyuntura específica.

La competencia que caracterizó al proceso confirma que el presidente Fox terminó operando para favorecer a Espino Barrientos como el dirigente que mejor expresaría los intereses de Creel como candidato a la presidencia. Ya en 1999, la toma silenciosa del partido por parte de los panistas no procedentes de las familias tradicionales, hizo dar un giro significativo a las contiendas por el control interno, puesto que Bravo Mena y Espino fueron desplazando de los puestos clave de dirección nacional y dentro de las instancias representativas a los grupos vinculados con la ortodoxia partidista.

El proceso contó con reglas creadas *ad hoc* y aprobadas por los órganos del partido en los tiempos estipulados reglamentariamente. La convocatoria fijó como plazo para el registro de candidaturas del 7 al 10 de julio; tres fechas de elecciones —11 de septiembre, 2 y 23 de octubre, más una eventual segunda vuelta fijada para el 6 de noviembre—, así como un tope global de 35 millones de dólares para el gasto electoral.

El país se dividió en tres regiones, las que mantenían entre sí una distancia significativa en cuanto al tamaño del padrón (poco más de 100 000 votos entre la primera y la tercera región y de 50 000 entre la segunda y la tercera). Además, el número de estados involucrados en cada etapa fue muy dispar: 10, 8 y 14. El padrón de militantes se dividió entre miembros activos y adherentes. En el proceso interno tuvieron derecho a participar poco más de 215 000 militantes activos y cerca de 900 000 miembros adherentes, a los cuales se sumaron 891 afiliados residentes en el extranjero. Del total de militantes, se calculaba que había un abrumador peso de jóvenes y mujeres.



Los distritos que contaban con mayor número de militantes eran Estado de México, Veracruz y Jalisco, mientras que los de menor peso fueron Baja California Sur y Quintana Roo, elemento que condicionó los escenarios donde más actividades de campaña se llevaron a cabo, cómo se puede observar en los cuadros de medición de la presencia de los precandidatos durante el proceso, hubo una clara correspondencia entre el número de actividades desplegadas por los mismos con

respecto al tamaño y el peso de los estados con mayor militancia registrada.

Los miembros activos representaban apenas 20% del total de la militancia y fue entre este tipo de miembros —que se caracterizan por tener más de tres años de pertenencia al partido, haber asistido a cursos, obligaciones y gozar de derechos—, donde calderón contó con mayor respaldo. Una de las agrupaciones internas, Acción Juvenil, de la que calderón había sido un activo dirigente, estaba totalmente volcada en la campaña de este precandidato. En tanto, entre los adherentes, cuyo vínculo difuso con el partido es más reciente y menos fuerte, Creel contaba con su electorado cautivo.

El diseño de la convocatoria, ideada por la Comisión de Elecciones, implicaba que los precandidatos debían acreditar apoyos por parte de la estructura y la militancia, lo cual hacía plausible que la cantidad de competidores no fuera mayor a cuatro. Las reglas trataban igualmente de evitar que desde el inicio se polarizara una competencia entre sólo dos candidatos (Calderón y Creel). Sin embargo, en vista de las condiciones marcadas por un candidato abiertamente señalado como el favorito por el presidente (Creel), una vez dada la derrota de Medina Plascencia para la dirección del partido, hicieron que Francisco Barrio declinara, con el propósito implícito de favorecer a Calderón.

Esto hizo que los sectores antitradicionalistas se movieran y decidieran empujar al ex gobernador de Jalisco y secretario del Medio Ambiente, Alberto Cárdenas, más cercano al líder nacional del partido, para que se convirtiera en un candidato alterno que pudiera contrapesar a los votantes tradicionalistas, suponiendo que se podría repetir la captación de los votantes neopanistas indecisos, tal y como había ocurrido con la elección del liderazgo nacional.

Con las candidaturas registradas, la tarea de la Comisión de Elecciones fue reforzar los mecanismos de control a efecto de “equilibrar” hasta la última etapa la participación de los funcionarios y dirigentes dentro de los bastiones electorales de los precandidatos, con la intención de no conceder ventajas a ninguno y con el afán de mantener el interés por el proceso en cada una de sus etapas.

De ahí que los estados de donde eran originarios los precandidatos registrados: Jalisco (Cárdenas), Distrito Federal (Creel) y Michoacán (Calderón), fueran incluidos en la última etapa de votación. Sin embargo, dentro de las regiones electorales, la tercera región puede ser evaluada de manera no satisfactoria en cuanto al trazado de las entidades participantes, que respondían a un trazado territorial más homogéneo.

El proceso de mediación de la comisión electoral permitió el registro de representantes de los precandidatos: Joaquín Fortín por Cárdenas, Juan Molinar Horcasitas por Calderón y Humberto Aguilar Coronado por Creel. Esta instancia generó una serie de acuerdos en torno al número de boletas a ser impresas (1 100 000) y al orden de aparición de los precandidatos en la papelería electoral.

También se fijaron condiciones para la realización de tres debates televisados con agendas y formatos previamente establecidos (de los cuales sólo se celebró uno) y se acordó que los candidatos perdedores se comprometían a apoyar pública y activamente al ganador, así como también a respetar las propuestas programáticas que se estaban discutiendo paralelamente.

El reglamento para la candidatura presidencial también tuvo que apoyarse en la expedición de normas y acuerdos complementarios y en un manual de financiamiento para las precampañas. La redacción y aplicación de estas normas dependió directamente de la Comisión de Elecciones, que funcionó como órgano con autoridad sobre la precampaña a partir del 12 de julio, fecha en que inició formalmente el proceso.

¿Cómo fue el proceso de selección del candidato presidencial panistas?

En este apartado se analizan las diferentes estrategias desarrolladas por los tres candidatos durante las etapas del proceso electoral, como se puede observar en los resultados obtenidos en cada una de las etapas y también por el seguimiento que fuera realizado por diversas encuestadoras y el propio PAN, dicho seguimiento de las encuestas se convirtió en un factor muy importante en la orientación de los votantes.

Estaba claro desde ese momento que la elección se resolvería entre los dos primeros y que Cárdenas se presentaba más como un “candidato bisagra”, que luego podría balancear los resultados en uno u otro sentido, pero no como un candidato con posibilidades reales de triunfar. Los militantes activos y adherentes entrevistados, además, identificaban a Calderón como el que mejor representaba los valores y principios tradicionales del partido (43%), como el que tenía una trayectoria más comprometida (41%), más apegado a los valores de la familia y el matrimonio (38%) y representaba mejor la doctrina humanista (36%).

En tanto, Creel era el que había tenido mejor desempeño como funcionario público (45%) y el que estaba más cercano al presidente Fox (82%), lo que resulta aún más importante si se considera que 56% de los entrevistados creía que el nuevo candidato presidencial debía continuar con los programas de políticas públicas ofrecido por el presidente panista.

Una vez pasada la primera ronda, y dado el resultado adverso en contra de Creel, las opiniones en las encuestas cambiaron significativamente. El efecto fue claro sobre las preferencias de los votantes de las otras dos vueltas. Los militantes encuestados por el diario Reforma antes de la segunda vuelta, que conocían el resultado de la primera ronda, ya manifestaron preferir a Calderón (65%) por encima de los otros candidatos, mientras que los que no conocían el resultado de la primera vuelta mantuvieron los patrones de preferencia previos, esto es, el apoyo mayoritario a Creel (39%) y una posición inferior para Calderón (35%). La tendencia se mantuvo y reforzó de cara a la tercera ronda, ya que los militantes de los 14 estados que participaban en ella confirmaron los resultados de la encuesta anterior.

La importancia del *timing* en la elección. Las diferentes rondas condicionaron de forma acumulativa los resultados hasta producir el llamado efecto de “bola de nieve”, en tanto los potenciales electores buscaban maximizar su voto formando parte de la coalición ganadora y, en este sentido, cambiaron su opción original hacia el candidato que había vencido en la ronda anterior, con lo que los factores ideológicos terminan pasando a un segundo plano en pos del pragmatismo que impulsa a no “equivocarse” de candidato y, por ende, quedar fuera de la posibilidad de acomodarse en la siguiente administración presidencial o, en términos estrictamente electorales, quedarse fuera de la coalición ganadora.

El conflicto entre tradicionalistas y neopanistas liberales sobre los principios del partido cruzó la campaña electoral y condicionó el posicionamiento de los candidatos sobre los temas. La tensión se manifestó tras la renuncia de Barrio Terrazas, quien al denunciar cierto favoritismo, inequidad en el manejo del dinero y una operación política desde las oficinas gubernamentales para el triunfo de Creel, insistió en que su apoyo sería para Calderón, ya que según él representaba a los panistas con verdadera convicción ideológica y doctrinaria. Aun así, los equipos de campaña de Cárdenas y de Creel intentaron convencer a los de Barrio para que se sumaran a su causa.

Calderón enfocó su campaña en los miembros activos, resaltando temas como la preservación de la identidad partidaria o el fortalecimiento de la doctrina. Para todos, Calderón era un candidato de partido, el más doctrinario, el del respeto a los ideales, la ética y los principios panistas, así como también a la integración de los viejos y nuevos panistas en un solo grupo. La estrategia exitosa de Calderón fue muy similar a la que éste empleara frente al ex gobernador de Baja California, Ernesto Ruffo, y frente al ala pragmática en la contienda por la presidencia nacional del PAN en 1996.

Otra discusión que se dio en la campaña fue la del tipo de recursos usados en la movilización y los montos del gasto electoral. El principal punto tuvo que ver con las estrategias mediáticas, lo que llevó a contraponer a los que abogaban por una campaña premoderna, basada en el trabajo voluntario de los militantes de visitar casa por casa, frente a los que desarrollaban una campaña postmoderna, centrada en el dinero, el uso de Internet y los medios de comunicación. Calderón se esforzó por utilizar recursos centrados en los militantes, recordándoles a los panistas que las campañas se ganaban “con pasión, con el corazón y con las manos” y no con dinero.

Estrategia similar fue la que desarrolló el equipo de Cárdenas, bajo el lema “Con el corazón por delante” y el uso alegórico de la imagen popular de ser el “caballo negro”. La idea era apoyarse en el trabajo voluntario de los militantes, en el contacto cara a cara con los activistas en actos a puerta cerrada y con bajo perfil. A diferencia de Calderón y Cárdenas, el equipo de Creel, bajo el lema “¡Yo elijo al mejor! Santiago Presidente”, desarrolló una campaña muy profesionalizada, centrada en el fuerte uso del capital, la imagen, los sondeos de opinión y la hiper- utilización de la televisión.

Las denuncias por el gasto electoral empleado en los primeros días de campaña, cuestión asociada con la denuncia de que Creel, como secretario de Estado, había autorizado concesiones para abrir casas de juego a empresarios asociados con la principal cadena de televisión mexicana (Televisa), obligaron a éste a un cambio de estrategia, lo que hizo que disminuyera su presencia mediática y se concentrara en el contacto cara a cara con la base militante.

Otro de los temas que dividió a los candidatos fue la posición frente a la pareja presidencial y la gestión de gobierno. Al final, los tres aspirantes cerraron filas defendiendo a Fox, a Marta Sahagún y a los hijos de ésta, los hermanos Bribiesca, que eran investigados por una comisión del Congreso por presunto enriquecimiento ilícito.

Creel adoptó la postura de “defensor de Fox y Sahagún frente a los ataques de priístas y perredistas”, mientras que la defensa que hizo Calderón fue más tibia, aunque esa posición de “panista conflictivo” fue moderándose, al punto de que ya avanzada la campaña buscó propiciar un acercamiento con el gobierno federal y al panismo foxista, sin dejar que se le endilgaran las críticas de la administración.

El debate televisado el 8 de septiembre fue un elemento importante para modificar las tendencias del electorado, en tanto los resultados de las encuestas practicadas y los principales diarios dieron como triunfador a Calderón. Éste se mostró más flexible, con un discurso didáctico afable y proyectando una imagen más joven y fresca frente a los militantes, a diferencia de los otros dos candidatos que proyectaron discursos más duros y apelando más a sus experiencias de gobierno que a los valores del partido.

El proceso tuvo un muy bajo nivel de participación, ya que sólo intervino 30% de los militantes. El ausentismo fue el gran ganador de la contienda. Siguiendo diversos trabajos que exploran los elementos “estacionales”,³² conviene establecer que la dinámica de elecciones constantes que se celebran en México ha afectado al interés por participar de los electores.

Esto suele denominarse como “fatiga electoral”, cuestión que influye a su vez en el incremento de los costos generales del proceso, no sólo en cuanto al despliegue de recursos que han de ser invertidos para generar la movilización y el convencimiento de los votantes, sino también influye en los costos que pueda obtener el partido ante la opinión pública en materia de legitimidad.

En este contexto, la revisión del padrón electoral y la discusión de las quejas interpuestas, sobre todo en la segunda etapa, fueron clave para la preservación de la autonomía de la comisión electoral frente a las presiones y amenazas de ruptura de los candidatos. La decisión de resistir los intentos de “reventar” el proceso y dejar pasar situaciones críticas, equilibraba un hecho imposible

de ser controlado por la comisión y que terminó por ser asimilado por los perdedores al avalar su dictamen final e incluso participar en el evento de toma de protesta del candidato ganador realizado en el Palacio de los Deportes el 20 de noviembre de 2005.

Efectos del proceso de candidatos sobre la vida partidista

Una de las situaciones más temidas del proceso era el efecto que podía tener sobre la unidad partidista. Si bien los tres candidatos quisieron evitar el faccionalismo y fomentar la cohesión, calderón se convirtió en el adalid de los valores históricos panistas y en el defensor de la unidad, cuestión que además resultaba fundamental de cara a los militantes, ya que éstos en las encuestas destacaban su relevancia y manifestaban la convicción de que el partido saldría unido (aunque debilitado) después de la contienda electoral.

A diferencia de otros partidos de América Latina, el proceso de selección del candidato panista no supuso quiebras en la unidad ni tampoco enfrentamientos abiertos entre el presidente nacional y el candidato presidencial. una de las razones de mayor peso en ese sentido puede ser el hecho de que el partido pasó a concentrarse rápidamente en el desarrollo de la campaña para las elecciones federales de 2006.

El efecto que sí se observó fue el de la personalización de la contienda. si bien el CEN y la comisión de Elecciones realizaron esfuerzos significativos para que los candidatos hicieran actividades conjuntas (como el debate del 8 de septiembre), lo cierto es que no fue posible evitar la personalización de la campaña ni tampoco cerrarla a la dinámica interna de la organización.

Los candidatos emplearon el escenario de competencia mediático como herramienta de colocación de sus mensajes. La contienda se jugó también fuera de la organización. Los candidatos construyeron pseudo- acontecimientos para salir en los medios, espacio vital para llegar a los militantes y adherentes, lo que puede verse como un indicador de la “americanización de las campañas”.

Esta transformación de la competencia desde el seno del partido hacia el contexto suele favorecer al candidato que representa los valores del electorado frente al de las preferencias de sus militantes. Esto ha enfrentado a candidatos populares contra otros menos populares, pero más respetuosos de la ideología y los valores del partido. con la intención de incluir al mayor número de votantes en el proceso, se potencia el uso de estrategias *atrapa-todo*, lo que estimula la ambigüedad programática. En eso consistió la campaña de Creel frente a la de otros candidatos.

En sus discursos apelaba a la confrontación con otros partidos, olvidando que estaba compitiendo en una elección cerrada a los panistas. Calderón en tanto se centró en recordar que él era el verdadero panista y el único que garantizaba la unidad. La experiencia mostró que esta estrategia fue más exitosa, quizás por el recuerdo de la gestión de Fox, que era ejemplo de lo inverso.

Una vez pasada la contienda, el partido se enfrentó a tres desafíos: a) incorporar en el equipo de campaña de Calderón a los grupos derrotados; b) incentivar la realización de procesos competitivos en la definición de las candidaturas de diputados y senadores y, finalmente, c) estar en condiciones de presentar una plataforma electoral convincente, que pudiera revertir la desventaja que significa competir siendo el partido en el gobierno, dadas las condiciones de ineficacia y desprestigio que se habían acumulado en torno a la administración foxista.

Conclusiones

La experiencia del PAN constituyó un hecho de singular importancia en el estudio de los partidos políticos mexicanos. Es la primera vez en la historia de este país que un partido introduce un mecanismo realmente competitivo para que sus militantes participen en la definición de aquel que representará al partido en la contienda electoral presidencial.

Este proceso, donde cada militante es igual a un voto, ha formalizado la competencia interna y ha incentivado a los militantes a “ubicarse”, según sus cálculos y estrategias, detrás de diferentes liderazgos y camarillas. Este ejercicio ha generado movimientos internos, una apertura hacia nuevos temas, una alta competencia por las preferencias de los militantes y un esfuerzo más hacia una mayor democratización interna.

Ahora bien, este proceso ha alertado sobre varios temas. En primer lugar, que la celebración de elecciones internas es una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar la democratización partidista. La hipótesis de que un mayor número de actores reduciría el grado de centralización se corrobora. Pero aun así hay que transformar los espacios de decisión para que sean genuinamente competitivos y transparentes, así como mejorar los mecanismos de control para que los militantes castiguen a los políticos que no cumplan con el programa o a los que son desleales a los principios de la organización.

FOTO 5

En segundo lugar, la experiencia confirma la relevancia de los padrones electorales como un incentivo para la racionalización del proceso. Sin padrones, disponibles para las cúpulas dirigentes y para cualquier militante que quiera formar su fracción interna, se dificulta el pluralismo. La informatización de la membresía evita que las cúpulas inflen el cuerpo electoral, e incrementa la posibilidad de participación de los que quieran ser candidatos.

En tercer lugar, la realización de precampañas incrementa el gasto electoral y es un factor de fatiga y desaliento para los electores. Los políticos se quejan del costo de llevar a cabo dos campañas: una para la interna y otra para la general. Muchos partidos han cambiado su histórica estrategia de movilización de militantes por otra de captación de “notables”, con la intención de que financien las actividades electorales.

Un cuarto elemento tiene que ver con la participación de los tribunales electorales en la aplicación de las reformas partidistas. Algunos no están de acuerdo con la injerencia de los tribunales electorales en los procesos de selección, ya que viola el principio de autonomía organizativa. Esto tiene que ver con la necesidad de mantener un equilibrio entre el grado de autonomía partidista y el papel de las instituciones del Estado. Los órganos electorales suponen un desincentivo para cualquier militante que quiera violentar unilateralmente procesos de esta envergadura. Funciona como un elemento preventivo de cara a comportamientos informales.

Finalmente, el PAN participó en la campaña de 2006 con el reto de continuar con el proceso de adaptación organizativa y la democratización interna, que ciertamente intentaba beneficiar no sólo a este partido sino al incremento de la calidad de la democracia en el sistema político mexicano. Lo que ocurrió después de la elección es tema de otro artículo.

Concepto y Elementos del Sistema Electoral

El sistema electoral es el conjunto de reglas que estipula el procedimiento por el que los electores votan y los votos se convierten en escaños en el caso de los miembros del poder legislativo, o en cargos de gobierno en caso de la elección del poder ejecutivo.

Los sistemas electorales se componen de elementos o variables que los configuran:

Circunscripciones electorales

Formas de candidatura y de votación

Formas de conversión de votos en escaños

Barreras legales o umbrales

Además de los anteriores, pueden tomarse en cuenta el número de escaños en disputa en cada circunscripción, el umbral real o efectivo y el tamaño de la asamblea.

La circunscripción o distrito es el ámbito territorial en el que se lleva a cabo una elección, cuya distribución consiste en el número de demarcaciones en las que se divide un territorio para efectos electorales.

El tamaño o magnitud de la circunscripción es el número de escaños a repartir al interior de ésta: pueden estar en disputa un escaño, dos o más.



Si se reparte sólo un escaño en cada circunscripción, entonces se trata de una circunscripción uninominal. Si se reparte más de un escaño por circunscripción, entonces es plurinominal.

Por ejemplo, para la cámara de diputados en México tenemos 305 circunscripciones: 300 de ellas son uninominales (y en México las denominamos distritos electorales) y 5 plurinominales (cada una conformada por una lista de 40 candidatos, para elegir a los 200 diputados de representación proporcional).

El número de escaños en disputa es un elemento a tomar cuenta, ya que cuando se trata de un escaño, la cantidad de votos necesarios para ganarlo es mayor; mientras que cuando es más de un escaño el que se encuentra en la competencia electoral, la cantidad de votos para obtener alguno es menor.

Las candidaturas pueden ser de dos formas: personal y por lista. La primera se refiere a la candidatura de una sola persona, y el elector debe decidir simplemente si vota por ese candidato o por otro. Respecto de las candidaturas de lista se pueden distinguir tres variantes (cerrada y bloqueada, cerrada y no bloqueada, abierta), cada una asociada con distintos procedimientos de votación para el elector.

Existen dos grandes reglas de decisión para convertir los votos en escaños: la mayoritaria y la proporcional. En la decisión mayoritaria gana escaños el partido que obtiene el mayor número de votos. En la decisión proporcional obtiene escaños el partido que alcanza un determinado porcentaje de los votos. Estas reglas de decisión corresponden respectivamente a dos principios de representación, el de mayoría y el proporcional.

El principio de mayoría consiste en que un partido político que no haya alcanzado la mayoría absoluta de los votos, pueda obtener la mayoría de los escaños y por tanto garantizarse predominio para la toma de decisiones. Por ejemplo, en un sistema de mayoría, un partido gana con el 35% de los votos la mayoría de los distritos electorales uninominales y con ello puede obtener el 60% de los escaños, de acuerdo a las reglas electorales.

El principio proporcional consiste en posibilitar la mayor aproximación entre el porcentaje de votos y el número de escaños, y por tanto, lograr la mayor representatividad posible de todos los sectores de la sociedad. Por ejemplo, en un sistema proporcional, dos partidos obtienen 40% de los votos y un tercer partido obtiene 20% de los votos, con lo que obtienen un número de escaños proporcional en el órgano de representación.

Para tener derecho a participar en la distribución de escaños por representación proporcional, los partidos deben alcanzar un porcentaje determinado de votos. Ese porcentaje establecido en la ley es lo que se denomina barrera legal o umbral.

La fórmula electoral es el procedimiento a través del cual se determina al ganador o ganadores de una elección. Si la regla de decisión es mayoritaria, la fórmula utilizada para determinar al ganador puede ser de mayoría relativa o absoluta:

Mayoría relativa: gana el partido que obtiene más votos. Ejemplo: elección presidencial de México.

Mayoría absoluta: gana el partido que obtiene la mitad más uno de los votos. Ejemplo: elección presidencial de Francia.

En el caso de la regla de decisión proporcional existen diversos procedimientos matemáticos. Los dos tipos más importantes son los procedimientos de divisor⁶ y los procedimientos de cociente, aunque existen otros que se utilizan regularmente. A continuación, se describen algunos métodos proporcionales y se incluyen ejercicios hipotéticos para ilustrar la aplicación de los procedimientos específicos y sus resultados.

La votación obtenida por cada partido se debe dividir, a partir de la unidad, por números en-

teros sucesivos hasta cubrir el número de escaños a distribuir. La serie de divisores comienza en el uno y termina cuando están repartidos todos los escaños. Ejemplo: España.

En el caso que se propone hay cuatro partidos políticos en competencia y seis escaños por repartir. Sus votaciones son divididas por unidades (divisores) comenzando desde el uno hasta el tres. Posteriormente, se asignan los escaños de acuerdo a los resultados obtenidos una vez aplicados los cocientes, bajo el criterio de mayor a menor.

Los umbrales o barreras son los límites que las legislaciones electorales imponen a los partidos políticos para que puedan participar en la asignación de escaños legislativos. Los umbrales legales pueden expresarse en una cantidad de votos determinada o en un porcentaje de votos.

La doctrina ha planteado que existen dos familias de barreras legales que pueden agruparse en:

Umbrales altos, cuando la legislación demanda 5% o más de votos para participar en la asignación.

Umbrales bajos, cuando la legislación demanda menos de 5% de votos para participar en la asignación.

La barrera legal para acceder al congreso federal mexicano es de 2%, por lo que es un caso de umbral bajo.

Además de la barrera legal, existe otro tipo de umbral que es el real o efectivo. El umbral real es una medida estadística que permite obtener, en porcentaje, el costo real de obtener un escaño.

El umbral real es la relación matemática que existe entre el número de escaños y el cien por ciento de los votos; por ejemplo: Umbral efectivo = 100% de votos / número de escaños, Umbral efectivo 1 = 100% de votos / 50 escaños = 2% de votos, Umbral efectivo 2 = 100% de votos / 200 escaños = 0.5% de votos.

Los ejemplos muestran que el porcentaje de votos necesario para obtener un escaño depende del número total de puestos que están en disputa. Por esto es necesario considerar tanto el umbral legal (regla electoral), como el umbral real (relación estadística).

El vínculo entre los umbrales se da de la siguiente manera:

Si la legislación impone una barrera legal alta, el umbral real es secundario.

Si la legislación estipula una barrera legal baja, el umbral real es importante.

El resultado de la división muestra que en el caso del senado mexicano, el umbral efectivo (3.16%) es más alto que la barrera legal (2%). Esto implica que un partido que alcanza el umbral legal podrá participar en la asignación, pero no tiene garantizado el escaño. En este caso, el umbral real es importante para prever la integración del senado mexicano, ya que los umbrales altos tienden a favorecer a los partidos más grandes.

El tamaño de la asamblea o congreso es la cantidad total de escaños que están en disputa para conformar un órgano colegiado. Las asambleas pueden ser agrupadas en pequeñas, medianas y grandes:

Asambleas pequeñas: las de 20 miembros o menos.

Asambleas medianas: las de 100 miembros o menos.

Asambleas grandes: las de más de 100 miembros.

El tamaño de la asamblea está relacionado con los umbrales, ya que cuando son muchos

los escaños en disputa se requieren menos votos para obtenerlos, mientras que cuando son pocos los escaños en disputa se requieren más votos para ganarlos. También es necesario considerar si el sistema electoral establece un umbral legal para la asignación de escaños, como en el ejemplo del senado mexicano.

Los partidos políticos son los actores políticos más importantes en un régimen democrático. Los partidos no sólo funcionan como instrumentos para postular a los ciudadanos en las elecciones, también sirven como mediadores entre el gobierno y los ciudadanos, agregan y ordenan intereses de la sociedad, y definen el debate político predominante en un Estado.

Los tipos de sistemas de partidos derivan de las características específicas de los partidos, pero sobre todo de las relaciones entre ellos.

La primera gran distinción es respecto a la competencia o a la ausencia de ella:

Sistemas competitivos: cualquier partido puede ganar.

Sistemas no competitivos: solamente gana el partido gobernante

La segunda diferencia en los sistemas de partidos atiende al número. Esto implica:

Unipartidismo: la presencia única del partido gobernante.

Bipartidismo: la existencia de dos partidos relevantes.

Multipartidismo: la existencia de más de dos partidos importantes.

Los partidos son parte del conjunto de la sociedad, por lo que no pueden ser considerados como organismos aislados, incluso en los sistemas de “partido único” en los que por definición está prohibida la presencia de otros actores. Como explica Sartori, “en los sistemas de Estado-partido, el Estado y el partido se refuerzan y se duplican mutuamente, mientras que en los sistemas pluralistas se dividen y se desunen...”.

Las diferencias de competencia y número de partidos permiten construir las clasificaciones de los sistemas de partidos. En lo que sigue podrán observarse las características de los principales tipos de sistemas de partidos.

Los sistemas competitivos y no competitivos pueden subdividirse, a su vez, en otras categorías que varían según el número de actores que participan en el sistema.

La presencia o la ausencia de competencia electoral en un sistema de partidos, define la principal interacción entre un conjunto de partidos políticos. En los sistemas de partidos competitivos, más de un partido tiene posibilidades de ganar una elección, de manera que los partidos se alternan en los puestos de elección popular. En los sistemas de partidos no competitivos, no existe la posibilidad de que el partido gobernante pierda, de manera que, si existen otros partidos, éstos no tienen posibilidad real de acceder al poder.

Los sistemas competitivos y no competitivos pueden subdividirse, a su vez, en otras categorías que varían según el número de actores que participan en el sistema.

De acuerdo a Sartori, los sistemas de partidos competitivos pueden clasificarse de la manera siguiente:

Sistema de partido dominante. Aquél donde el partido gobernante mantiene una larga permanencia, pero siempre existe la posibilidad de que pierda. Ejemplo: sistema de partidos de Japón.

Bipartidismo. Aquél donde dos partidos se alternan los puestos de elección popular, sin que un tercero pueda competir con posibilidades de ganar. Ejemplo: sistema de partidos de los Estados

Unidos de América.

Pluralismo moderado. Aquél donde más de dos partidos comparten los puestos de elección popular y generalmente se requieren de coaliciones para gobernar. Ejemplo: sistema de partidos de México.

Pluralismo extremo. Aquél donde diversos partidos acceden a los puestos de elección popular. Ejemplo: sistema de partidos de Brasil.

Atomización. Aquél donde no hay posibilidad de coaliciones gubernamentales por la cantidad de partidos que existen y porque ninguno puede tener el respaldo suficiente para gobernar.

Los sistemas de partidos competitivos son propios de los regímenes democráticos, ya que, al existir una competencia por el poder verdadera entre diversos actores, los ciudadanos tienen opciones reales para elegir a sus gobernantes.

Los sistemas de partidos no competitivos pueden clasificarse de la siguiente manera:

Sistema de partido único. Aquél donde están prohibidos los otros partidos diferentes al partido gobernante. Ejemplo: sistema de partidos de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Sistema de partido hegemónico. Aquél donde se permite la existencia de otros partidos distintos al gobernante, pero su presencia es testimonial, es decir, no tienen posibilidades de derrocar al partido dominante. Ejemplo: sistema de partidos de México antes de la reforma electoral de 1996.

El sistema de partido hegemónico fue característico de México durante varias décadas del siglo XX. Sartori lo calificó en los setentas como un caso característico de régimen de partido hegemónico:

Si nos salimos del terreno de los sistemas de partidos competitivos y pasamos al de los no competitivos, es posible todavía que nos encontremos con comunidades políticas (por ejemplo, Polonia, y mejor todavía México) con más de un partido en las cuales los 'partidos secundarios' no se pueden dejar meramente de lado como fachadas puras y simples. Por otra parte, sí es cierto que estos partidos secundarios y periféricos cuentan menos. Por así decirlo, tienen permiso y únicamente se les permite existir como partidos subordinados. Esos son los sistemas que yo califico de hegemónicos [...].

El sistema de partido hegemónico en México, a partir de las décadas de los ochentas y los noventas del siglo XX, tuvo que enfrentar a la competencia electoral, la que terminó con el sistema de partido hegemónico y construyó un sistema de partidos competitivo.

Para conocer las interacciones en los sistemas de partidos es preciso establecer cómo contar a los partidos políticos. No basta con contar a los partidos que tienen registro en un país determinado, ni a todos los partidos que han participado en las elecciones durante un periodo. Seguramente en varios casos existen partidos que, aunque participan constantemente en las elecciones no tienen un respaldo ciudadano significativo, o bien sólo existen durante un periodo de tiempo corto. Por esto, para contar a los partidos relevantes en un sistema determinado, primero se deben definir algunos criterios.



Sartori propuso contar solamente a los partidos que tenían fuerza para integrar una alianza o bien para oponerse a una medida de gobierno, sin importar su tamaño:

En resumen, podemos dejar de contar a los partidos que no tienen: i) posibilidades de coalición ni ii) posibilidades de chantaje. A la inversa, debemos contar a todos los partidos que tienen importancia gubernamental en la liza en que se deciden las coaliciones o una importancia competitiva en la liza de la oposición.

La coalición o el chantaje a los que se refiere Sartori pueden ejemplificarse con las posibles interacciones en dos sistemas diferentes: el primero con dos partidos relevantes y el segundo con tres partidos relevantes:

Sistema con dos partidos: uno gobierna y el otro es oposición, si éste decide colaborar pueden aprobar, en conjunto, una medida política; por el contrario, si el partido opositor decide disentir no puede amenazar al partido gobernante.

Sistema con tres partidos: uno gobierna y dos son oposición; si alguno de los partidos opositores decide colaborar con el partido gobernante pueden formar coalición y marginar al otro opositor. Además, el partido que colabora tiene la posibilidad de presionar al partido gobernante.

Las interacciones en los sistemas de partidos son muchas, sin embargo, los especialistas destacan dos: fraccionalización y polarización. La primera mide el número de partidos importantes en un sistema y la segunda el nivel de competencia política. A continuación, se explican ambas.

Las relaciones entre el sistema electoral y de partidos pueden ser observadas a través de diversas medidas estadísticas:

Sobre y sub representación. La diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de

escaños que obtiene cada partido político en una elección en concreto.

Proporcionalidad. La relación entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen los partidos, en su conjunto, en una elección específica.

Polarización. La distancia en porcentajes de votos o de escaños de los partidos políticos en una elección específica.

El sistema electoral y de partidos en México ha transitado de un régimen de partido hegemónico a un sistema pluralista. En el periodo de 1977 a 1996 hubo varias reformas electorales que fueron construyendo las posibilidades de competencia electoral en México. Entre otros cambios, destacan los siguientes:

Introducción de la representación proporcional en el congreso (1977).

Eliminación de la cláusula de gobernabilidad e incorporación de límites al sesgo de representación política (1990).

Creación de autoridades electorales y la salida del gobierno de la organización de los procesos electorales (1996).

En la actualidad, el sistema electoral mexicano es un sistema mixto que integra características mayoritarias y proporcionales. Como en todos los sistemas que tienen algún componente mayoritario, el sistema electoral mexicano genera casos de sobre y sub representación en algunos partidos.

El sistema de partidos mexicano es un sistema competitivo de pluripartidismo que presenta diversas opciones políticas a los ciudadanos.

Elementos para un Balance Político Electoral

Leonardo Valdés Zurita¹

Con cierta frecuencia el fin de un sexenio y el inicio de otro es momento propicio para hacer diversos balances. En el ámbito académico mexicano esto ha sido más bien la norma y no la excepción. Cada seis años se organizan seminarios, coloquios, mesas redondas e incluso publicaciones que se encargan de hacer lo que se ha dado por llamar «el balance del sexenio». Tal balance es una especie de cierre de cuentas de lo acontecido en materia política, económica y social, que en buena medida se encuentra impactado por ciertos rasgos de la cultura política mexicana.

El mandato presidencial es tan importante en nuestro país, que nos hemos acostumbrado a que cuando termina el ejercicio de un gobierno se produce un viraje en la historia del país. Nos obligamos a hacer cuentas, a reflexionar sobre el pasado, a ubicar los elementos sobresalientes del presente y, en esa medida, a proyectar nuestros deseos de futuro. Por eso muchas historias mexicanas periodizan sexenal mente y ubican a los periodos presidenciales como momentos diferenciados y analíticamente diferenciables.

Valga toda esta explicación, para legitimar este intento de balance político del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Cabe decir, sin embargo, que queda la duda de si la periodización que adoptamos es conveniente y la inquietud de por qué no pensar en periodos más largos para poder hacer balances más objetivos y quizá, por ello mismo, más fructíferos.



No obstante, lo anterior, aceptemos el reto de elaborar un balance político del sexenio salmista. Para ordenar ese balance me permito proponer tres temas que desde una perspectiva académica implican los principales rasgos del régimen político mexicano. Sin duda existen muchos otros elementos que deberán ser tomados en cuenta, pero que desde mi perspectiva podrían ser abordados en otro análisis y por analistas más capacitados en esas materias.

1 Revista Propuesta. FRPH. No. 1, Julio de 1995. Págs. 81-92

En este artículo, me propongo en primera instancia hacer un balance del sistema de partidos mexicano, de las transformaciones de sus componentes básicos y de las articulaciones que hoy nos permito caracterizar a ese sistema de partidos. En segundo lugar, pretendo hacer una evaluación sintética del campo privilegiado de las relaciones entre los partidos políticos; esto quiere decir, de los procesos electorales desarrollados durante el sexenio. En este apartado se analiza tanto lo concerniente a las reglas de la competencia electoral, que sufrieron transformaciones significativas a lo largo del sexenio, como a las elecciones mismas, en las que observamos modificaciones importantes en el terreno del comportamiento electoral.

Un tercer elemento del régimen político que aquí someteré a breve análisis es el que tiene que ver con la constitución de la representación política. Si los actores de la competencia electoral han cambiado, si las reglas de tal competencia se han modificado y si finalmente los electores han modificado su comportamiento, es posible postular cambios significativos en la estructura de la representación política nacional y por tanto del entramado institucional que da sustento al régimen político mexicano.

El Novel Sistema Mexicano de Partidos

En otros trabajos he argumentado la utilidad de la propuesta del politólogo italiano Giovanni Sartori para caracterizar al sistema mexicano de partidos, existente hasta mediados de los años setenta como un sistema de partidos hegemónico, pragmático. Tal efectividad se encuentra vinculada también con la propuesta de Sartori para analizar las posibilidades de transformación de los sistemas de partidos. Según esta propuesta, el punto crucial para definir la transformación de un sistema de partidos se encuentra en la respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿Cuándo y cómo una comunidad política democrática (competitiva) deja de serlo? ¿Cuándo y cómo un sistema no competitivo se hace democrático? La respuesta a estas preguntas ubica a los sistemas de partidos en la cartografía diseñada por Sartori.

En ella, la frontera entre los sistemas competitivos y los que no lo son se encuentra entre el sistema de partido predominante (en el que un partido gana sistemáticamente elecciones básicamente libres) y el sistema de partido hegemónico (en el cual la regla fundamental de su funcionamiento implica la no competencia por el poder).

Desde esta perspectiva analítica, resulta relevante señalar algunas de las características esenciales del sistema de partido hegemónico. Además de lo apuntado, se dice que se trata de un sistema en el que un partido, el hegemónico, ocupa el poder y, en definitiva, no está dispuesto a compartirlo ni a ponerlo en juego en los procesos electorales. Al lado de ese partido se encuentra un conjunto de partidos pequeños, con limitada presencia social y con reducida capacidad competitiva, a los cuales se les denomina como partidos ornamentales, o de segunda categoría. El sistema se presenta como una estructura de dos niveles: uno, en el que los partidos ornamentales disputan parcelas de poder muy limitadas; otro, en el que el partido gubernamental ejerce el poder en exclusiva.

Evidentemente el sistema cambia cuando se modifican sus componentes y, en consecuencia, se transforman también las formas de relación entre los mismos. Así, vale la pena preguntar si el sistema mexicano de partidos de los años noventa es aún un sistema con las características antes señaladas. Una condición central del funcionamiento del sistema de partido hegemónico en México, según Sartori, era la unidad del PRI. Evidentemente, la unidad priísta fue siempre un valor político en el discurso de ese partido, pero también un eficiente recurso de movilización electoral. Con tal unidad se garantizaba el éxito de casi todos y cada uno de los candidatos del PRI a los puestos de elección popular.

Esta condición empezó a cambiar de manera significativa a partir de 1987, cuando un grupo de destacados priístas, conocidos como la Comente Democrática, decidió apartarse del partido y

lanzar a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato presidencial. La fractura de la unidad del PRI no fue, sin embargo, de tal magnitud, como para que Cárdenas opositor se encontrara en condiciones de ganar la elección presidencial de 1988. No obstante, en términos electorales el debut de Cárdenas como candidato le redituó a la alianza de partidos que lo apoyó (los que constituyeron el Frente Democrático Nacional -FDN-) un importante segundo lugar en la

Si el PRI dejó de ser hegemónico, entre otras razones porque se quebrantó su unidad interna, el nuevo partido nació con un ambicioso proyecto para conquistar el poder. Así, no podrá ser ornamental o de segunda categoría. Desde su creación, quizá por el mito fundacional basado en la idea de que Cárdenas había ganado la elección presidencial, el PRD se planteó de manera muy seria la lucha política por el poder. Un ingrediente importante en la estrategia perredista tuvo que ver con la presencia de políticos provenientes del partido hegemónico, con vocación de adquirir el poder para la nueva organización y, además, conocedores del tipo de relaciones políticas prevalentes al interior del PRI, contienda presidencial. Sin duda este fue un elemento a tomar en cuenta, pues de pronto la oposición partidaria en México, el Partido Acción Nacional (PAN), parecía desplazado de su tradicional segunda posición.

El fenómeno del cardenismo de 1988 devino en la constitución de un nuevo partido, el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Si el PRI dejó de ser hegemónico, entre otras razones porque se quebrantó su unidad interna, el nuevo partido nació con un ambicioso proyecto para conquistar el poder. Así, no podrá ser ornamental o de segunda categoría. Desde su creación, quizá por el mito fundacional basado en la idea de que Cárdenas había ganado la elección presidencial, el PRD se planteó de manera muy seria la lucha política por el poder. Un ingrediente importante en la estrategia perredista tuvo que ver con la presencia de políticos provenientes del partido hegemónico, con vocación de adquirir el poder para la nueva organización y, además, conocedores del tipo de relaciones políticas prevalentes al interior del PRI.

Así, el PRD se incorporó al espectro partidario mexicano, con una actitud distante de lo que se podría llamar un partido que acepta su condición de segunda categoría y que hasta cierto punto se abstiene de la lucha real por el poder. Evidentemente, esto en el marco de una formación política muy compleja, en la que confundieron experiencias disímiles de participación política y en la que muchas veces el tema de la unidad, pero también de la viabilidad institucional del propio partido, han sido puestos en cuestión. Aunado a lo anterior, es necesario reconocer que el PRD desde su constitución obtuvo un apoyo social traducido en presencia electoral significativamente superior a la que tuvieron los partidos que lo antecedieron de manera directa, la llamada «izquierda partidaria mexicana», como los que acompañaron la candidatura de Cárdenas en 1988, los componentes del FDN.

Otro ingrediente importante del cambio del sistema de partidos mexicano se encuentra en el caso del PAN. Este partido mostró una importante capacidad de recuperación luego del tropiezo asociado con su desplazamiento a tercera fuerza en la elección presidencial. En primer lugar, porque el FDN se desestructuró mientras que el PAN mantenía su conformación partidaria; pero también porque logró capitalizar cambios que en 1988 se evidenciaron a nivel del comportamiento electoral de los ciudadanos. En esta perspectiva el triunfo del candidato panista a la gubernatura de Baja California en 1989 es un elemento fundamental. No solamente porque recuperó su nivel tradicional de votación, sino porque creó la imagen de una oposición con capacidad de triunfo y con un perfil definido para asumir los retos de la gobernabilidad.

En términos electorales, el crecimiento de Acción Nacional durante el sexenio es un dato que cobra la mayor importancia. El PAN logró capitalizar políticamente un cambio de actitud que se venía gestando desde tiempo atrás y que de pronto, en una nueva circunstancia, lo llevó a ser interlocutor privilegiado de la administración gubernamental; por tanto, pasó a ser partícipe de la

construcción de ciertas decisiones, que sin exagerar lo ubicaron en posición de gobierno.

Cuando en 1988 Cárdenas y sus seguidores reclamaban el fraude electoral, Acción Nacional se vio en la posibilidad de plantear una relación política con la administración de Carlos Salinas, benéfica para ambas partes. Por un lado, otorgó el beneficio de la duda a la capacidad legitimadora de la administración pública en el ejercicio mismo del gobierno; por otro, planteó la exigencia de que sus avances en el terreno electoral fuesen respetados.

En este punto, es necesario hacer una reflexión. En la opinión pública mexicana se acuñó el término de la concertación para caracterizar el tipo de relación que se estableció entre Acción Nacional y la administración de Carlos Salinas. Esta figura, quizá efectiva para crear opinión y en la lucha por posiciones políticas, no aguanta un análisis riguroso. Difícilmente se puede imaginar a un partido que acepta que, si gana las elecciones, sus candidatos no ocuparán puestos de gobierno, sino que estos serán ocupados por miembros de otro partido. En este sentido no se puede pensar que el PRI aceptara una negociación, en la que el PAN resultara beneficiado por una decisión de derrota de los propios candidatos priístas. Si acaso, se podría pensar que Acción Nacional exigió que sus triunfos fueran reconocidos, lo que no tiene nada de cesión porque es lo que regularmente sucede en los sistemas de partidos competitivos. El análisis, sin embargo, se complica cuando se reconoce que al menos en un caso efectivamente un miembro de Acción Nacional llegó a la gubernatura de Guanajuato sin haber ganado y sin que su partido hubiera ganado en el proceso electoral.

Lo anterior permite suponer una transformación significativa de los elementos integrantes del sistema mexicano de partidos. Es necesario además recalcar que el resto de los partidos políticos con presencia social muy limitada, no solamente perdieron importancia durante el periodo de análisis, sino que la mayoría de ellos perdieron también su representación en los órganos legislativos e incluso su registro como partidos legalmente reconocidos. Esto quiere decir, sintéticamente, que el sistema ya no se encuentra constituido por un partido hegemónico rodeado de partidos secundarios; porque el que era hegemónico ha dejado de serlo, pero también porque sus contrincantes han, unos ganados en importancia, los otros perdido absolutamente cualquier nivel de importancia.

Lo anterior habla de los componentes del sistema, sin embargo, para completar la caracterización del mismo es necesario analizar los términos de las relaciones entre esos componentes. Esto quiere decir que es importante reconocer modificaciones y/o adecuaciones en los términos de la competencia entre los partidos políticos. Ello atañe tanto a las reglas con las cuales se lleva a cabo la competencia, como a los términos empíricos de la propia contienda expresados en los resultados electorales. Estamos hablando del análisis tanto del sistema electoral, en cuanto normas escritas y no escritas que regulan la competencia, y del resultado mismo de la competencia expresado en las cantidades de votos que obtienen los diversos contendientes. Pero estos elementos son exactamente los que componen el siguiente apartado.

El Nuevo Papel de las Elecciones

Si el análisis se centra en los términos de la competencia, se puede decir que durante el periodo de análisis se operaron modificaciones importantes. En el terreno de lo formal, es necesario reconocer que la legislación electoral mexicana sufrió entre 1988 y 1994 modificaciones trascendentes.⁶ Para plantearlo en términos sintéticos, se podría decir que la legislación aplicada en la elección presidencial de 1994 es una legislación que permite mejores condiciones de competencia, porque regula de manera más conveniente tanto la organización del proceso como la obtención de recursos por parte de los contendientes para el desarrollo de sus campañas. Si se compara la conformación de la instancia encargada de organizar los procesos electorales en 1988 y en 1994 saltan a la vista las diferencias. La Comisión Federal Electoral de 1988 era un órgano en el que uno de los partidos contendientes poseía mayoría para la toma de decisiones, mientras que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es un organismo que no contempla la participación de los

partidos en la toma de decisiones. Para posibilitar esto, fue necesario que en 1989 se derogara el Código Federal Electoral, se reformara la Constitución y se promulgara el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Fue necesario también que ese nuevo ordenamiento se aplicara en la elección federal de 1991, que se operaran reformas significativas en 1993 y, finalmente, que en el marco de la respuesta del gobierno y los partidos políticos al levantamiento armado de un grupo indígena en Chiapas en 1994, el Cofipe volviera a ser reformado.

El complejo proceso legislativo modificó la constitución de los órganos electorales, mejoró los procedimientos de organización de los propios comicios, incluyó mecanismos de vigilancia por parte de los partidos de procedimientos de organización mejor estructurados; pero además, dotó al organismo electoral de una estructura administrativa, que se pretende profesional, permanente e imparcial, para llevar a cabo todo lo señalado anteriormente.

Esta es una diferencia central entre el IFE y su antecesora Comisión Federal Electoral. Esta última nunca contó con un cuerpo administrativo que le permitiera llevar a la práctica los acuerdos de los partidos representados en la Comisión. Era el personal de la Secretaría de Gobernación quien tenía bajo su responsabilidad la ejecución de los acuerdos. Ahora el Instituto Federal Electoral cuenta con un cuerpo ejecutivo encargado de implementar las decisiones que adopta el Consejo General del instituto. Este elemento no asegura por sí mismo un funcionamiento eficiente de la institución electoral, pero sienta las bases para que esa eficiencia, acompañada de la objetividad y la imparcialidad necesarias, sea factible. Factibilidad que fue muy cercana a la realidad en la elección presidencial de 1994.

En estricto sentido, se podría decir que uno de los elementos que evitó que el conflicto poselectoral de 1994 fuera tan violento como el de 1988, tiene que ver con las modificaciones de la ley electoral, con la dinámica de trabajo del Instituto Federal Electoral, pero también con el desempeño del aparato administrativo del propio instituto. Ello sin que esto quiera decir que las elecciones de 1994 hayan sido unos comicios química y absolutamente puros, sino que el nivel de confianza que alcanzaron fue significativamente superior al de las anteriores elecciones, incluidas las de 1988.

Sin embargo, los cambios en el perfil competitivo de los partidos y en el conjunto de las reglas que rigen los procesos electorales no agotan la explicación de las transformaciones que ha sufrido el sistema de partidos mexicano durante el periodo que se analiza. El otro elemento importante es el cambio en las prácticas de los propios actores. Esto se refiere a las llamadas reglas no escritas del funcionamiento del sistema de partidos mexicano. Sobre este aspecto es muy complejo elaborar un análisis, porque a diferencia del resto de los puntos que hemos abordado resulta difícil establecer con objetividad los parámetros que permitan medir las transformaciones de esas reglas no escritas, justamente porque se trata de eso, de prácticas y acuerdos que no tienen ningún nivel de formalización.

Sin embargo, se puede hablar de por lo menos dos reglas no escritas que en mayor o menor medida pudieron transformarse durante el período de análisis. La primera de ellas efectivamente se transforma; la norma, según la cual la oposición no podía ganar elecciones en los escaños legislativos y en los poderes ejecutivos locales, desapareció. En la esfera del poder legislativo federal, en 1988 el fenómeno de nuevos niveles de competitividad electoral condujo a la derrota a una cantidad significativa de candidatos del Revolucionario Institucional. Así, se sentó el precedente de que la oposición podía triunfar en las contiendas por los distritos electorales. En el terreno de los poderes ejecutivos locales, el triunfo de Acción Nacional en la elección de gobernador en Baja California y más adelante en Chihuahua, llevaron por primera vez a un partido opositor a ese nivel de la estructura del poder en nuestro país.

Así pues, se puede afirmar que la norma no escrita, según la cual la oposición no podía o no debía ganar elecciones distritales para el congreso federal ni elecciones de gobernadores, quedó definitivamente superada. En el pasado no fueron pocos los casos en los que la oposición

argumentó y se encontró cerca de probar que sus triunfos en estos niveles de representación y de gobierno fueron escamoteados por la vía del fraude electoral. Lo anterior no quiere decir que se haya erradicado la práctica del fraude electoral definitivamente en el país, pero sí que bajo ciertas condiciones es posible que no sean las prácticas fraudulentas las que deciden el triunfo de los candidatos del PRI en la lucha por las gubernaturas o por las senadurías y las diputaciones federales.

La segunda regla no escrita del sistema, que tiene que ver con la facultad del Presidente en turno para designar al candidato presidencial del partido gubernamental, quizá no se erradicó, pero sufrió algunas modificaciones; no todas ellas producto de la coyuntura en la cual se llevó a cabo la designación del candidato presidencial del PRI. En primer lugar, parece bastante claro que la decisión de Carlos Salinas de Gortari de apoyar la postulación de Luis Donald Colosio como candidato del PRI a la presidencia fue largamente amasada. La carrera política de Luis Donald Colosio, como se sabe muy relacionada con la de Carlos Salinas, incluyó características que permitían que se perfilara como uno de los más viables candidatos del PRI a la presidencia. El hecho de que haya ocupado una diputación, una senaduría, de que haya sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, y el de que haya ocupado durante la última fase del sexenio la Secretaría encargada del Programa de Solidaridad, muestran la carrera de un político que contaba ya con experiencia administrativa, además de adquirir experiencia legislativa de mando partidario y finalmente en el ejercicio ejecutivo en uno de los programas consentidos del presidente en turno.

Lo novedoso de esta circunstancia fue que la confrontación por la candidatura presidencial resultó relativamente más abierta que en experiencias anteriores; tan abierta que uno de los contendientes renunció a la regencia de la Ciudad de México, como reacción explícita a la designación de Colosio como candidato del PRI.

Pero lo anterior no es lo único novedoso en el terreno de la designación del candidato presidencial, sino el hecho de que la renuncia de Manuel Camacho a la regencia de la Ciudad de México sentó las bases para que se desatara (alimentada por su designación como comisionado para la paz en el conflicto chiapaneco) una fuerte especulación en cuanto a la posibilidad de que Colosio abandonara la candidatura y que ésta fuera ocupada por Manuel Camacho. La muerte de Colosio, sin embargo, desencadenó un proceso sucesorio totalmente distinto.

Es cierto que en la designación de Ernesto Zedillo como candidato a la presidencia de relevo por el PRI intervino el presidente en funciones en aquel momento. Sin embargo, es necesario reconocer que la contienda por esa candidatura, no obstante, el dramatismo que la cubrió y a pesar de lo limitado del tiempo en el que se desarrolló, fue significativamente más abierta que las experiencias anteriores.

Así, se podría decir que las transformaciones en los actores de la competencia y las reglas escritas de la misma también estuvieron acompañadas por modificaciones en las reglas no escritas que se observan en México para la lucha por el poder. Un elemento que hay que añadir en esta ruta es el estado real de la competitividad electoral en México, porque de ello depende el tipo de sistema de partidos que se constituya una vez que hayan desaparecido los rasgos fundamentales del sistema hegemónico.

Si el sistema hegemónico desaparece porque se modifican los actores y el marco legal e informal de sus interacciones, puede suceder que se transite a un sistema de partido predominante, en el que no exista competitividad electoral significativa. Sin embargo, también puede suceder que el resultado sea un sistema de partidos de alta competitividad que se encuentre asociado con una conformación bipartidista o pluripartidista.

Así, el nivel de competitividad entre los partidos, que nos habla del estado real del juego más allá de las reglas (a partir de las cuales juegan los actores que componen un sistema), debe ser tomado en cuenta. No solamente porque el PRI perdió más distritos electorales que nunca, incluida

la elección de 1988, ni porque el PAN ganó un par de gubernaturas, sino porque los márgenes de diferencia entre el primero y el segundo lugar en todos y cada uno de los distritos electorales en 1994 se abatieron significativamente.

Digamos que, si el margen de victoria es la diferencia entre el primero y el segundo lugar en votos, expresada como porcentaje del total de la votación, tuvimos modificaciones significativas durante el período de estudio. De consolidarse esas tendencias competitivas, el sistema de partido mexicano se conformará como un sistema pluripartidista moderado, compuesto por tres partidos importantes.

El desarrollo anterior nos lleva a postular que a partir de 1994 el sistema de partidos mexicano no es ya lo que conocimos y logramos caracterizar de manera muy adecuada con la categoría de sistema de partido hegemónico hasta principios de los años ochenta. Será necesario hacer investigaciones de reconstrucción histórica que permitan avanzar en la explicación de cómo se produjo la transformación, echando mano de los instrumentos teórico y metodológicos que ofrecen las llamadas teorías de las transiciones democráticas.⁷ Lo que nos queda por resolver para el caso mexicano es qué tanto este cambio significativo del sistema de partidos implica una transformación de lo que llamaremos la “representación política” y el entramado institucional que se deriva de esta última.

Representación Política y Cambios Institucionales: ¿Hacia un Nuevo Régimen Político?

Hablar de representación política es plantear un tema muy vasto que incluye elementos que evidentemente rebasan los límites de este trabajo, pues van desde lo que tiene que ver con la aplicación de las fórmulas electorales (y su resultado en términos de cómo se transforman los votos en puestos de representación), hasta el complejo tema de la representación funcional de los grupos sociales, de las representaciones corporativas en el entramado institucional de un régimen republicano. Analicemos con cierto detalle el primero de estos temas y apuntemos algunos elementos de reflexión iniciales del segundo.

Los cambios señalados en el sistema electoral mexicano y en el perfil competitivo entre los partidos tuvieron efectos señalarles en el nivel de la representación política. La conformación de la Cámara de Diputados continuó su desarrollo para el establecimiento de un sistema mixto con predominio mayoritario, que le permite acceso a los partidos que demuestran una mínima presencia en el electorado; aunque introdujo, con la reforma de 1989, la llamada «cláusula de gobernabilidad» que tanta polémica causó.

Como se recordará, esta cláusula establecía un mecanismo para asegurarle la mayoría de los diputados al partido con la minoría más grande de votos, si se daba el caso de que ninguno de los partidos tuviese mayoría de votos. Esta cláusula está inspirada en algunos regímenes parlamentarios que, efectivamente, garantizan la gobernabilidad entregando a la primera de las minorías la mayoría de la representación con el objeto de que ese partido, sin mediar acuerdo político alguno con otra fuerza, pueda elegir gobierno y sostenerlo. En un régimen presidencial este tipo de cláusula se antoja como poco necesaria, porque en definitiva el gobierno lo ejerce el que fuera candidato del partido que obtuvo mayoría de votos sin importar que esa mayoría haya sido absoluta o relativa. Si acaso, la cláusula de gobernabilidad en un sistema como el mexicano tiene como objetivo garantizar al partido del presidente la mayoría que le permita que sus iniciativas de ley sean aprobadas por la Cámara de Diputados; esto último con una excepción significativa.

Las reformas a la Constitución de la República, por disposición expresa de la misma Constitución y por el tope máximo de diputados que puede tener un partido en ese órgano, necesariamente requieren del consenso de al menos dos partidos políticos. En la reforma de 1993 apareció de nuevo la discusión en tomo de la mencionada cláusula de gobernabilidad. Esta desapareció en su versión más burda, como la que existía en el Cofipe original, pero se mantuvo un mecanismo de

moderada sobre representación para el caso en el que ningún partido obtenga mayoría de votos en la elección de los diputados.

El tema antes señalado tuvo que ver también con un avance significativo en el terreno de la conformación de la representación política nacional.

Como se recordará, en 1993, en virtud de reformas constitucionales y del código electoral se estableció un método de integración de la Cámara de Senadores que asegura la presencia de los partidos opositores en ese órgano. El Senado continuaba hasta 1994, conformándose por un método de mayoría simple en la elección de dos senadores por cada una de las entidades federativas.

El sistema cambió y ahora el Senado se conforma por cuatro senadores por entidad, tres de ellos para la primera fuerza en la entidad y el cuarto para la segunda fuerza o primera minoría sin límite mínimo de votación para obtenerla. Como se observa, siempre que se cumpla la condición de que el partido del presidente sea la primera fuerza en la mayoría de las entidades de la República, ése partido contará con tres cuartas partes de los senadores de la República.

Evidentemente, en un sistema en el que la competitividad electoral avanza y los márgenes de victoria en todo tipo de elecciones se estrechan, esta medida puede significar una enorme sobre representación de un partido en el Senado de la República.

Así, en términos de la conformación de los órganos legislativos mexicanos, se puede afirmar que durante el período de estudio se registraron avances significativos, sobre todo por la apertura del Senado a las minorías, aun cuando las fórmulas de constitución, tanto de la Cámara de Diputados como del propio Senado, contienen mecanismos que pueden ayudar a que un solo partido tenga hegemonía clara en esos organismos.

El tema de la representación política y sobre todo del impacto institucional de la misma, supera la cuestión de la fórmula electoral. En este nivel, solamente tenemos un indicador acerca de cómo se distribuyen los puestos de gobierno y de representación parlamentaria entre los partidos políticos. Se puede decir que ahí quedan representadas las fuerzas políticas, pero también que los grupos sociales se representan sólo en la medida en que tiene representación en los propios partidos políticos.

Durante la larga vida del sistema de partido hegemónico en México, podría decirse que la coalición social que lo soportó fue muy amplia; desde los sectores populares, obreros y campesinos, hasta los grupos que detentan el poder económico. En ese sentido, el PRI, tanto *en* términos formales como en términos de su realidad política como representación de grupo social, era un partido de los llamados «catch all» (atrapa todo o inclusivo); aun cuando en el discurso pudiera definirse como un partido de masas populares o incluso de algún sector de esas clases, por ejemplo los trabajadores, lo cierto es que respondía con bastante eficacia a la definición del partido inclusivo.

Con el proceso de liberalización iniciado en los años setenta y con su profundización a finales de los ochenta y principios de los años noventa, lo que tenemos es una recomposición de la representación política de los diversos grupos sociales. Dos elementos llaman la atención; el primero, que un sector importante de las capas medias no encontraba representación eficaz y quizá nunca la encontró en el esquema del PRI, tal vez por su corte corporativo. Esas capas medias han encontrado canales de participación y, por tanto, de representación política en otros partidos. Señaladamente en el PAN, los sectores medios hoy tienen a su disposición un canal de acceso a la política y de participación en esa esfera de la vida social. Otro elemento que llama la atención es que una parte de los sectores populares, tanto obreros como urbanos, se ha desprendido de la coalición priísta y ha buscado su participación en el PRD. No en balde los análisis de las clientelas electorales de estas tres fuerzas político/partidarias mexicanas muestran que los votantes panistas tienden a ser personas con mayores niveles educativos y con niveles de ingreso que los ubican en

los estratos medios; mientras que la naciente clientela electoral perredista parece mostrar rasgos de similitud con la tradicional base social del PRI.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el PRI se haya vaciado de soporte social. Se ha ajustado su capacidad de representación política, ya sea porque nuevos sectores buscan otros canales de participación o bien porque una parte de su tradicional clientela se ha desplazado hacia otras opciones. Sin embargo, es necesario reconocer que aún existe en el país una coalición de grupos sociales que se ven y se sienten representados políticamente por el PRI.

La incógnita importante en esta ruta de análisis se encuentra en aquellos sectores antes aliados al PRI y sobre todo a su gobierno. Los empresarios que ahora empiezan también a redefinir sus alianzas políticas, no se ve todavía con claridad que hayan optado por mudar de partido para conformar un nuevo canal de representación; pues esos sectores no solamente son poco significativos en el terreno de los votos, sino que son grupos que buscan la negociación y difícilmente se arriesgan a llevar a cabo medidas que puedan poner en peligro su capacidad de obtener beneficios económicos.

Sobre las capacidades del PAN y del PRD para representar nuevas coaliciones sociales es poco lo que se puede decir, pues uno (el PAN) experimenta una transformación importante de su legendaria pequeña clientela electoral y empieza a saborear las mieles de algunas victorias. Mientras que el otro, (el PRD), está apenas constituyendo su propuesta política y en el camino va conformando su base social, sin que el propio partido termine de darse cuenta de cómo se construyen una y la otra. Quizá la gran paradoja para este último partido fue que durante sus primeros años de existencia apostó al desmembramiento social del PRI, lo cual no se concretó en la magnitud en la que el PRD hubiera deseado. En definitiva, el beneficiario electoral de tal ajuste en la clientela priísta fue precisamente el PAN. Esto es normal en los sistemas de tres partidos, que obligan a la tercera fuerza a diseñar una compleja política de alianza.

Los cambios en la representación funcional de los sectores sociales, a través del sistema departidos, en la estructura institucional de gobierno se ven perturbados con lo que podríamos llamar la política real; la política cotidiana. Durante el periodo que analizamos, en cierto sentido se acentuó el carácter pragmático de la conducción gubernamental y esto hizo que la política cotidiana, los impactos institucionales de los ajustes al le reacomodo de la representación funcional de los grupos sociales, fueran minimizados desde principios del sexenio salmista y se produjeran constantes e importantes cambios en lo que se denomina la estructura fundamental del poder Ejecutivo federal y de los ejecutivos estatales.

Como se recordará, los ajustes del Gabinete presidencial fueron relativamente frecuentes y trascendentes; a la vez que creció el número de gobernadores interinos en la mayoría de los estados de la República. Estos hechos, leídos como medidas de administración pública en estricto sentido, podrían ser poco trascendentes. En realidad, enfrentaron al país a una compleja situación. Por un lado, tenemos que la conformación del gabinete presidencial es y ha sido siempre un espacio de concertación y conciliación de diversos grupos políticos; a veces, esos grupos representan a sectores sociales, pero a las otras ocasiones y en un ambiente de recomposición de las representaciones de la sociedad, algunos grupos políticos pierden efectividad en tal función. Así, los continuos y drásticos ajustes del Gabinete presidencial abrieron espacios de representación de sectores sociales, pero también cerraron otros. Lo anterior se extiende para el caso de los gobernadores de los estados; estos también son miembros de grupos políticos que aspiran, o efectivamente representan, a diversos sectores sociales. Así, el cambio continuo y drástico de gobernadores afectó tales procesos de representación política de los grupos de la sociedad. En este nivel, la situación es un poco más compleja, pues encontramos que aun cuando se mantuvo la regularidad jurídica en las solicitudes de licencia de los gobernadores constitucionales de los estados y en la designación de sus substitutos, el hecho real es que muchos estados terminaron gobernados por personas que

no fueron electas popularmente para desempatar esa función. Este quiebre de la institucionalidad tuvo consecuencias significativas para el funcionamiento del régimen político.



Como ejemplo de ese quiebre se pueda referir las negociaciones de febrero de 1994 en la Catedral de San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Por parte del gobierno un «ciudadano», Manuel Camacho, que no ocupaba cargo público alguno, y quien incluso había declarado que aceptaba ser comisionado para la paz en ese estado sin percibir salario alguno, negociaba con el subcomandante de un ejército jurídicamente irregular cuyo rostro se encontraba protegido por un pasamontañas, y entre ambos personajes se encontraba un obispo, miembro de una institución que nada tendría que ver con el tipo de conflictos que se pretendían resolver en esa Catedral. Se podrá argumentar que el obispo Samuel Ruiz actuaba como mediador en las negociaciones, pero también habrá que decir que lo hacía como miembro de la Iglesia, aunque sin representar la posición institucional de esa corporación. Así, lo que tenemos es que ahí, en San Cristóbal de las Casas, las instituciones nacionales no eran quienes se saltaban a una mesa para intentar resolver un importante conflicto político asociado con la falta de canales para la representación social de algunos sectores de la población, y con hondas raíces de desigualdad social.

De manera muy apretada se puede decir, para concluir, que la modificación de los actores del sistema departidos durante el sexenio del presidente Carlos Salinas, la consecuente transformación del propio sistema de partidos, los cambios en los niveles de competitividad y en las reglas de la competencia electoral entre los partidos y, finalmente, la recomposición de la representación política de algunos sectores de la sociedad, no han impactado de manera positiva en la estructura institucional del régimen político mexicano.

En muchos otros países, transformaciones en el Gabinete presidencial y en los poderes ejecutivos locales como los que se observaron durante el sexenio 1988-1994 habrían estado vinculados a una profunda crisis del sistema político. En México, esa crisis no estalló durante el período de estudio; pero, al parecer, empezó a ser evidente unas semanas después del cambio de gobierno.

Sin embargo, este último tema tendrá que ser abordado en un balance de otro sexenio que supera los límites de esta presentación. Si es que dentro de seis años estamos haciendo todavía balances de sexenio, será pertinente planteamos cómo fue que se gestó y desarrolló la crisis del sistema político.

¿Existe Relación entre los Sistemas Electorales y los Sistemas de Partido?

Leonardo Valdés¹

Una visión general

Desde que Duverger presentó su famosa y controvertida “ley del impacto del tipo de escrutinio en el sistema de partidos” se ha desarrollado una importante polémica en el campo de la ciencia y la sociología políticas. Se ha comentado mucho la hipótesis de que los métodos electorales de mayoría a una vuelta tienden a producir sistemas bipartidistas, en tanto que los de mayoría a dos vueltas y los de representación proporcional conducen a la conformación de sistemas pluripartidistas.

El propio Duverger sometió a importantes redefiniciones el conjunto de ideas que conformaron su “ley sociológica tripartita”; Con ese perfil la presentó en la Universidad de Bordeaux en 1945, y seis años más tarde la especificó y fundamentó en el Congreso Internacional de Ciencia Política de Zúrich, en los siguientes términos:

El escrutinio de representación proporcional tiende hacia un sistema de varios partidos rígidos e independientes.



La mayoría absoluta con segunda vuelta tiende hacia un sistema de varios partidos independientes, pero flexibles.

La mayoría simple de una sola vuelta tiende hacia un sistema bipartidista.

Sus proposiciones hacían referencia a los efectos mecánicos y psicológicos del modo de escrutinio. En el primer caso, se trataba de las consecuencias directas que éste tendría sobre la representación política en una elección parlamentaria. Los efectos psicológicos aludían al compor-

1 Valdés, Leonardo. Sistemas electorales y de partido. INE, No. 7, 2020. Págs. 63-78

tamiento de los electores ante las alternativas en juego. El más acabado argumento de Duverger sobre los efectos mecánicos del modo de escrutinio sostenía que en el caso de mayoría simple a una vuelta se produce la permanente subrepresentación del tercer partido, en virtud de que los dos partidos principales disputan los triunfos de mayoría en los distritos electorales, por lo que el tercer partido enfrenta el riesgo de no alcanzar representación en el órgano legislativo si no logra, cuando menos, algún triunfo distrital.

El elemento psicológico, según Duverger, actuaría de manera similar. Al percatarse de las posibilidades reales de triunfo de alguno de los contendientes, los electores no otorgarían su voto a partidos con escasas o nulas oportunidades. Así, únicamente los dos partidos mayores resultarían beneficiados, ya fuera porque los electores votaran por el probable ganador o por el adversario más fuerte.

Duverger ofrecía como prueba de su argumento, respecto del efecto del sistema de mayoría, lo sucedido en Inglaterra con la tendencia bipartidista que llevó a la virtual desaparición del Partido Liberal. En el caso de la representación proporcional aceptaba que había excepciones tales como Francia¹ y Bélgica, donde las tendencias hacia el multipartidismo no eran fuertes. El más débil de sus argumentos era el referido a la mayoría a dos vueltas, pues no sólo implicaba un comportamiento complejo por parte de los partidos y electores, sino que además resultaba difícil ofrecer ejemplos aceptables de semejante tipo de evolución política. Sin embargo, en un punto no había duda: Duverger había puesto sobre la mesa de discusión de la sociología política un tema de gran relevancia.

Cuarenta años más tarde, el mismo Duverger sometió a crítica sus argumentos y destacó los desarrollos políticos que sirven para refutar sus propuestas. Expuso cómo en países con sistemas de RP, como Alemania y Austria, han surgido tendencias hacia el bipartidismo. Analizó la posibilidad de un sistema tripartidista en Inglaterra, campeona de la mayoría relativa. Mostró que, en los sistemas a dos vueltas, como el francés, puede producirse una situación bipartidista y multipolar en la cual dos grandes coaliciones, conformadas cada una por al menos dos importantes partidos, se disputan el derecho a gobernar.

Por esa vía, Duverger lanzó una importante llamada de atención. Los efectos de los métodos de escrutinio sobre los sistemas de partidos pueden variar en función de un tercer factor: el tipo de régimen de gobierno de que se trate. Parafraseando su argumento inicial, es necesario admitir que tanto los efectos mecánicos como los psicológicos pueden variar según se trate de un sistema presidencial o de uno parlamentario. Esta variable introduce parámetros diferentes en la actuación de los partidos y de los ciudadanos.

Las hipótesis de Duverger estimularon la imaginación de un gran número de investigadores. Algunos profundizaron en el análisis de las consecuencias políticas de los sistemas electorales en el nivel de los partidos; otros han puesto énfasis en la dimensión relativa a las decisiones de los electores y, por último, no faltó quien aplicara las propuestas de Duverger a casos no estudiados originalmente.

La famosa “ley del cubo”

Antes de las formulaciones de Duverger se hizo popular lo que ahora conocemos como la “ley del cubo” de los sistemas electorales. Esta ley surgió de la observación empírica de los efectos de los sistemas anglosajones de mayoría relativa, aplicados en distritos uninominales. Por lo anterior, se afirma que en sentido estricto debería denominarse: ley del cubo de los sistemas de mayoría relativa anglosajones. Esta ley relaciona los votos y las curules obtenidos por el primer y segundo partidos e intenta mostrar la ventaja arrolladora del partido con más votos frente a su competidor más cercano. En términos aritméticos la ley postula que la relación proporcional de votos obtenidos por el primer y segundo partidos es igual al cubo de la proporción de curules obtenidas

por cada instituto político.

Desde la perspectiva crítica de los sistemas de mayoría relativa, aplicados en distritos uninominales, la “ley del cubo” hace visible la desproporción que existe entre los votos y las curules obtenidos por el primer y segundo partidos. En otros términos, podría decirse que esta ley muestra que para el primer partido las curules son proporcionalmente mucho más baratas en lo que se refiere a votos que para su más cercano competidor. No es difícil advertir que la “ley del cubo” representa la medida de la desproporción entre el paso de los votos a las curules, y que ésta podría producirse en los sistemas de mayoría relativa, aplicados en distritos uninominales.

Sin embargo, otras formulaciones de la “ley del cubo” tienen diversas aplicaciones. Efectivamente, un sistema que produce una relación estrictamente proporcional entre los votos y las curules obtenidas por los dos partidos más votados establece una proporción entre ambos factores, no al cubo, sino a la primera potencia.

El planteamiento teórico que fundamenta a la famosa “ley del cubo” de los sistemas de mayoría relativa y uninominales resulta de gran utilidad, ya que permite vincular proporciones de votos y de curules para evaluar los términos de equidad de un sistema electoral determinado. Sin embargo, la formulación específica de la “ley del cubo” incluso si se usa sólo la potencia uno, tiene importantes limitaciones de aplicación.

Únicamente funciona cuando el sistema es de mayoría, en distritos uninominales, y los contendientes importantes son dos. Esto significa que la “ley del cubo” solamente se aplica en los casos de mayoría relativa uninominal y con un sistema de partidos básicamente bipartidista. Duverger planteó la vinculación entre sistema electoral y sistemas de partidos, recogiendo en cierta medida la mecánica de aplicación de la “ley del cubo”; El efecto mecánico de Duverger es, en cierto sentido, una ampliación del argumento a partir del cual se construye la “ley del cubo”. Según Duverger, los sistemas electorales tienden sistemáticamente a sobrerrepresentar a los partidos más votados y a subrepresentar a aquellos partidos que obtienen menor cantidad de sufragios.

El llamado efecto mecánico

De una u otra manera los sistemas de mayoría, los de representación proporcional y los considerados mixtos tienden sistemáticamente a otorgar una representación proporcionalmente superior a los partidos que obtienen los mejores niveles de votación. Este efecto mecánico puede favorecer tanto al primer partido como a los partidos que ocupen segundas y terceras posiciones, siempre que estos últimos obtengan proporciones significativas de votación. Por eso se dice que es un efecto que puede observarse en todo tipo de sistemas electorales.

Los críticos de los sistemas de mayoría hacen énfasis en el efecto mecánico, con el objeto de mostrar la desproporción en la representación que alcanzan los partidos con más votos. Curiosamente, también los críticos de los sistemas de representación proporcional hacen referencia a un presunto efecto mecánico, vinculado con la normatividad que, en ese tipo de sistema, establece un nivel mínimo de votación a partir del cual se participa en la distribución de curules. Los partidos que no alcanzan el mínimo de votación no obtienen ninguna representación y así, dicen los críticos, los partidos con mayor número de votos quedan sobrerrepresentados.

Por otro lado, el efecto mecánico de los sistemas electorales permite que se constituyan con mayor facilidad mayorías parlamentarias que si cada partido tuviera exactamente la misma proporción de curules que de votos. Entonces, argumentan, el efecto mecánico de todos los sistemas electorales es una especie de elemento vinculado con la gobernabilidad, sobre todo en aquellos sistemas en los que son los parlamentos los que designan, de entre sus miembros, a todos los responsables de la administración pública, incluyendo al primer ministro. Los elementos de gobernabilidad que el efecto mecánico aporta al funcionamiento de un sistema de partidos son: mayorías

claras o, en su defecto, la posibilidad de construcción de coaliciones de partidos representados ampliamente en los parlamentos.

En cambio, se dice que en todo tipo de sistema electoral un efecto mecánico aplicado durante un largo periodo tiende a producir sistemas bipartidistas debido a que, por lo regular, sólo los dos partidos con más votos adquieren posibilidades reales de gobernar. Así, terminan por desplazar a las terceras opciones, que a la larga dejan de recibir representación y votos de la ciudadanía como consecuencia del llamado efecto psicológico de los sistemas electorales.

El presunto efecto psicológico

Según la propuesta de Duverger, la presencia reiterada del efecto mecánico de los sistemas electorales conduce al ciudadano a un tipo de comportamiento que podría denominarse de voto estratégico. Si entre todos los partidos contendientes sólo dos tienen, como producto del sistema electoral, la posibilidad de constituirse en mayoría, el ciudadano emite su voto no necesariamente guiándose por sus inclinaciones ideológicas ni por alguna sesuda evaluación de los programas y/o la experiencia y desempeño de los partidos en el gobierno sino, más probablemente, motivado por su capacidad de elección decide favorecer, sin más, a uno. Este mismo ciudadano podría también decidir su voto por vía negativa, es decir, castigando al partido que le gusta menos y favoreciendo al contrincante que desde su perspectiva cuenta con mayores posibilidades de éxito.

Se dice que el efecto psicológico de los sistemas electorales produce un voto estratégico porque introduce en la decisión electoral de los ciudadanos variables que no dependen estrictamente de la oferta partidaria, sino que están vinculados con la forma de funcionamiento del sistema electoral. Evidentemente, en un sistema de representación proporcional integral, el efecto mecánico inducirá al elector a realizar un cálculo acerca de si su primera preferencia logrará alcanzar el mínimo de votación necesario para quedar representado en el congreso. Si es así, otorgará su voto a ese partido. En cambio, si su evaluación subjetiva le indica que su partido no puede obtener el mínimo de votación, su voto estratégico lo destinará a una segunda opción: el partido que se acerca ideológica y programáticamente más a su primera opción y que tenga mayores posibilidades de obtener representación parlamentaria.

En los sistemas mixtos el efecto psicológico del sistema electoral se vincula con el hecho de que el ciudadano puede utilizar de diversa manera su voto en la elección de mayoría relativa y en la de representación proporcional. La primera opción sería entregar ambos al mismo partido. Sin embargo, el efecto psicológico del sistema conduciría al elector hacia una votación compleja: con su voto de mayoría relativa elegiría al candidato del partido más cercano a su ideología y opiniones programáticas, mientras que con su voto de representación proporcional apoyaría al partido que, según él, debe ser la segunda fuerza representada en el parlamento.

Como se ve en todos los casos, el efecto psicológico del sistema electoral está vinculado con lo que hemos denominado voto estratégico, para diferenciarlo del voto ideológico y/o programático; pero bien podría decirse que se trata de un voto pragmático en el sentido de que, orientado por el efecto psicológico del sistema electoral, el ciudadano utilizaría su voto de manera óptima. Evidentemente, todo el razonamiento que sirve de base a la noción de efecto psicológico supone que el ciudadano conoce el funcionamiento del sistema electoral y tiene información acerca de las consecuencias que producen los efectos mecánicos, tanto en la conformación de la representación política como en la configuración del sistema de partidos en el largo plazo.

El punto de ruptura de la equidad

Según investigaciones recientes, los posibles efectos de los sistemas electorales se producen de manera integral. A finales de los años sesenta el profesor estadounidense Douglas W. Rae publicó un trabajo en donde sometió a crítica la propuesta duvergeriana: *The Political Conse-*

quencas of Electoral Laws. Para su examen utilizó información jurídica, así como los resultados electorales de 20 países considerados como democráticos, en un periodo de 20 años. Rae llegó a la siguiente conclusión:

Si resulta de este estudio algún patrón singular, cercano a la categoría de “ley” es el sesgo persistente de las leyes electorales en favor de los partidos más fuertes y desfavorable para sus contrincantes más débiles. El partido que alcanza muchos votos recibe curules en “mayor abundancia” mientras que el partido que menos sufragios obtiene recibe menos de las que corresponden a su proporción de votos o, lo que es peor aún, no obtiene ninguna representación.

La tendencia de las leyes electorales -y aquí se incluye a los sistemas de RP- en favor de los partidos más fuertes y en contra de los débiles es un hecho casi universal de la vida electoral.



La famosa leyenda inglesa de Robín Hood, en la que el héroe roba a los ricos para ayudar a los pobres, sirve a Rae para afirmar, con una buena dosis de ironía, que los sistemas electorales representan su antítesis: serían como el comisario de Nottingham, que roba a los débiles para favorecer a los poderosos.

Con la misma línea de pensamiento, dos investigadores contemporáneos, Rein Taajepera y Matthew S. Shugart, han propuesto lo que denominan el punto de ruptura de la equidad. Sus investigaciones empíricas les permitieron llegar a la conclusión de que todo sistema electoral es como el comisario de Nottingham. Sin embargo, vale la pena subrayar que la frontera entre los partidos débiles y los poderosos es distinta para cada uno de los diversos sistemas de partidos.

Es claro que el punto de ruptura en términos de equidad entre votos y curules depende de las reglas de funcionamiento de los sistemas electorales y de partidos, así como de las prácticas políticas de los electores. Un sistema de mayoría podría favorecer a los dos partidos con más votos y, sin embargo, fijar “muy bajo” su punto de ruptura de equidad, castigando únicamente a los que obtienen una votación realmente escasa. La determinación de esta norma puede ser producto

del efecto mecánico y del efecto psicológico del sistema electoral. Asimismo, podría suceder que un sistema de representación proporcional que ajuste de manera equitativa la proporción de votos que obtiene la mayoría de los partidos con la proporción de curules que le corresponde, fije relativamente alto su punto de ruptura de equidad, castigando a los partidos que estén por abajo de esa frontera, en ocasiones relacionada con el umbral mínimo de votación que se requiere para participar en la distribución de curules. En este tipo de sistemas la ubicación del punto de ruptura también depende del efecto mecánico y del efecto psicológico que el sistema electoral produzca.

Desde esta perspectiva, lo importante es contar con suficiente información que permita no solamente establecer con precisión el punto de ruptura de la equidad, sino también la ubicación de los elementos técnicos y políticos que hacen que ese punto se establezca específicamente en un determinado nivel de votación. Evidentemente, el punto de ruptura de la equidad puede cambiar de un proceso a otro, si cambian los efectos mecánicos, psicológicos y, en general, las condiciones de competitividad en las que se lleva a cabo la elección.

Tania Hernández Vicencio¹

Introducción

Este ensayo plantea una interpretación sobre el desarrollo del Partido Acción Nacional (PAN), como parte de la derecha social mexicana. Desde esta perspectiva intento contribuir a la comprensión del papel que jugó Acción Nacional en la evolución de esa parte de la oposición política¹ y respecto a la edificación del Estado mexicano durante el siglo XX.

La premisa del trabajo es que la situación que vive el PAN es producto de una profunda tensión que marcó su fundación y evolución posterior. Cuando Acción Nacional se fundó en 1939, se integró desde la oposición a la construcción del Estado, toda vez que optó por la vía institucional para canalizar su actuación política. No obstante, esa elección implicó marginar de su vida interna a distintos grupos y expresiones de derecha que insistían en desplegar una acción radical hacia un Estado que también los excluyó de su proyecto original. El PAN representó una excepción entre los partidos de derecha que se formaron en el siglo pasado. Logró permanecer vigente, avanzar poco a poco electoralmente y transitar de la oposición al ejercicio del gobierno. En buena medida la transformación de ese partido se dio en la interrelación con una entidad estatal que fue modificando su naturaleza entre la segunda mitad de los años setenta y la década de los ochenta del siglo XX, un periodo en el que derecha mexicana experimentó un proceso interesante de reorganización. La profunda tensión que marcó el origen de Acción Nacional habría de permanecer latente a lo largo de su historia, pero volvió a manifestarse con toda claridad hacia el final del siglo pasado, cuando varios de los herederos de los actores antes relegados emergieron a través del PAN, decididos a disputar el control del partido y el proyecto estatal.



1 Revista Política y cultura. INAH. No. 29, primavera del 2008. Págs. 217-244

El trabajo se desarrolla a partir de una periodización que integra los cambios que se dieron en el PAN a la luz de las dos dinámicas. Por un lado, del desarrollo de un Estado que modificó su naturaleza nacionalista hacia un esquema neoliberal, así como del impacto que tuvo dentro de ese partido la reorganización de distintos actores de la derecha. Se distinguen tres grandes etapas: su fundación en 1939 en el contexto del nacimiento del moderno Estado mexicano; la crisis del Estado nacionalista y de los gobiernos posrevolucionarios que inicia en la segunda mitad de los años setenta y se manifiesta con claridad en la década de los ochenta; y la etapa en la que se consolida el Estado neoliberal, en el marco de una gran alianza de derecha a partir de la década de los noventa.

El modelo nacionalista del Estado depositó en éste la rectoría de la modernización del país. Fue la institución estatal la que propició las condiciones para la acumulación del capital privado, al mismo tiempo que garantizó una serie de derechos sociales y construyó sistemas públicos de compensación de las desigualdades, en un esfuerzo por bajar la intensidad del conflicto entre los intereses sociales e individuales. El Estado se configuró como un ente complejo capaz de construir una gran coalición con diversos grupos sociales, a partir de los ideales y el discurso de la revolución mexicana. Bajo el esquema neoliberal, en cambio, se ceden importantes espacios a la acción de las fuerzas del mercado y éste se vuelve el mecanismo de coordinación de los distintos ámbitos de la vida nacional. El Estado neoliberal defiende las potencialidades individuales por encima de las colectivas, profundiza la desregulación de los espacios económico, político y social, y la gestión pública se centra en el uso de la técnica más que en la negociación política.

La derecha será entendida como el conjunto heterogéneo de posiciones que se cohesionan a partir de valores como la búsqueda del orden sobre la base de una estructuración vertical de la autoridad, la recuperación de la tradición y la preservación de un estado de cosas dado como natural, donde se conjugan privilegios, asimetrías y selectividad en las relaciones que se dan en las distintas esferas de la vida social. Buena parte de la derecha defiende la idea de la libre competencia como el mejor camino posible para la organización de la sociedad. Este planteamiento la lleva a defender el principio del mercado político y, en el ámbito económico, las distintas manifestaciones de la derecha pueden coincidir con la reivindicación de la propiedad privada y con una idea de igualdad basada en la protección de la propiedad privada y familiar frente a las acciones del Estado y del gobierno. La derecha es pragmática por naturaleza, se adecua a los cambios y en ocasiones se adelanta a hacerlos para conservar un estado dado de cosas. En algunos casos puede estar asociada con una visión de la moral cristiana que asume sus principios con una perspectiva conservadora. La ultraderecha, por su parte, se caracteriza por su radicalidad y por la defensa de posiciones marcadamente doctrinarias e ideológicas. Generalmente se expresa en relación con temas morales y religiosos, mantiene una actitud fundamentalista, es abiertamente antisemita y anticomunista, y puede funcionar de manera clandestina.

La fundación del PAN

Si el conflicto entre los conservadores y liberales al final del siglo XIX se había centrado en la pérdida del poder de la Iglesia en aras de la construcción de un Estado de esencia liberal, la tensión entre la oposición de derecha y el moderno Estado mexicano que emergió con claridad con el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), agregó nuevas tensiones. El novel Estado de rasgos nacionalistas, que encontraba legitimidad en la Constitución de 1917 se cimentó en un discurso ecléctico que abrazaba por igual al colectivismo que al individualismo y que reivindicaba los ideales de justicia social de la revolución tanto como a los valores del liberalismo político. Amparado en ese discurso, Cárdenas habría de instrumentar varias acciones para desarrollar al país por la vía capitalista, sobre la base de una estructura política que articulara estrechamente a los grupos sociales en torno al proyecto estatal. El gobierno se convirtió en una instancia omnipotente y el presidencialismo se consolidó como el articulador de la vida nacional.

El reformismo social del gobierno cardenista despertó la suspicacia de la oposición de dere-

cha. Durante ese periodo se impulsó una profunda transformación de las relaciones de propiedad, se reivindicó el papel del Estado como rector de la economía y se produjo un cambio en la correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo. El impacto positivo de las políticas del gobierno en el terreno laboral, que enfatizaban la importancia de la clase obrera, provocó la movilización del sector más combativo de los empresarios, en especial de un grupo ubicado en el noreste mexicano. La derecha liberal se puso en alerta cuando las corporaciones y los grupos sociales cobraron mayor relevancia en relación con la figura del ciudadano. Para esta vertiente de la oposición era necesario consolidar el equilibrio entre los Poderes de la unión sustento del pacto constitucional, frente a un Estado centralizador. En su opinión, el Estado partía de una concepción errada sobre la esencia del nacionalismo pues, en lugar de buscar la integración nacional reconociendo la pluralidad y las diferencias, procuraba un difícil proceso de homogenización de la sociedad mexicana. El enfoque de la lucha de clases que el gobierno cardenista mantuvo como centro de su política, generaba una reacción negativa entre quienes demandaban el reconocimiento de las individualidades. La intensa participación del Estado en todos los ámbitos de la vida social enardecía a aquellos que proponían la creación de las condiciones necesarias para el despliegue de las potencialidades particulares. La insistencia en la educación laica (además de carácter socialista), el fortalecimiento de las escuelas públicas como las nuevas instituciones encargadas de la educación de los mexicanos y el refrendo de la separación entre el poder del Estado y el de la Iglesia, provocó la indignación de la derecha conservadora, en especial de la jerarquía católica y de una diversidad de organizaciones civiles de clase media, que percibían al gobierno cardenista como la expresión de un Estado injusto y excluyente de sus derechos.

Acción Nacional surgió entonces como parte de la reacción de la derecha opositora, frente a lo que consideraba “los excesos de los gobiernos posrevolucionarios”. Pero, por otro lado, la fundación del PAN también fue producto de un largo y áspero proceso de reorganización de diversos actores que abrevaban de esa ideología. La dura experiencia que los grupos y movimientos católicos conservadores habían tenido con la lucha cristera (1926-1929), los llevó a evaluar los saldos que les había dejado la confrontación violenta con el Estado, de tal manera que incluso las organizaciones más combativas experimentaban una crisis interna derivada de la necesidad de decidir sobre la ruta más apropiada para participar en la vida política. Además, el fracaso electoral de la campaña presidencial de José Vasconcelos (en 1929), hizo que la derecha liberal, civilista, tuviera una idea más clara del difícil panorama que le esperaba de seguir dando la batalla esencialmente en el terreno ideológico, sin involucrarse a fondo en la formación institucional de cuadros políticos.

Los fundadores de Acción Nacional buscarían trascender la naturaleza y las limitantes organizativas y programáticas de anteriores agrupaciones políticas y sociales. Desde 1926 Manuel Gómez Morín, el principal impulsor del PAN, venía considerando la necesidad de fundar un partido político que funcionara como una institución permanente, dedicada a la producción de una cultura ciudadana. Su convicción lo llevó durante varios años a trabajar para reunir a personajes que creyeran en la posibilidad de éxito de su proyecto. En el PAN se aglutinaron personajes que representaban las distintas vertientes del pensamiento de derecha, pero también había librepensadores y gente que tenía como única motivación, manifestarse en contra del desempeño del gobierno. A ese partido se incorporaron líderes de organizaciones católicas beligerantes que comprendían la necesidad de transitar por la ruta electoral, católicos liberales que tenían una visión más progresista sobre la política, empresarios que se identificaban con los planteamientos basados en el liberalismo económico que defendía el nuevo partido, ex funcionarios del gobierno porfirista, algunos otros que habían participado en el movimiento antireeleccionista de Francisco I. Madero y ex colaboradores de los primeros gobiernos posrevolucionarios. En su formación también participaron intelectuales, profesionistas distinguidos y librepensadores.

El gran acuerdo que permitió la fundación del PAN fue la exclusión de su propuesta política y vida interna de las visiones y posiciones que buscaran la radicalización de su acción. Quienes

simpatizaban con esa actitud pero que decidieron ser parte de Acción Nacional tuvieron que matizar sus posiciones o por lo menos esperar a mejores tiempos para volver a plantearlas. El nuevo partido se construyó con una visión de largo plazo, basada en la idea de que se podía gobernar también desde la oposición. A diferencia de otras organizaciones de derecha que nacieron en el mismo periodo, algunas de las cuales tenían un perfil marcadamente ideológico y enfatizaban la confrontación *per se*, el PAN nació como una institución moderna para su tiempo. La gran distinción del partido fue su aceptación del distanciamiento de los ámbitos de acción de la Iglesia y el Estado, así como su constante demanda sobre la construcción de un orden democrático en el país, basado en los valores de la democracia liberal. Desde ese momento, Acción Nacional se convirtió en un actor partícipe del proceso de evolución del Estado al enarbolar, desde la oposición, un proyecto político, económico y social alternativo. En sus primeros años de vida, Acción Nacional se distinguió -al amparo del liderazgo de Gómez Morín, que encabezó a su partido por diez años- por insistir en el afianzamiento de la democracia representativa, la vida republicana, un profundo proceso de “ciudadanización” de la esfera política y el establecimiento de un sistema de libertades públicas, en un contexto en que el presidencialismo y el corporativismo ejercían un fuerte control sobre todos los ámbitos de la vida nacional. Además de difundir su propuesta, los panistas también se involucraron activamente en la producción de una normatividad electoral, que permitiría la construcción del moderno sistema electoral.

Aunque en las elecciones de 1940 el PAN no presentó candidato a presidente de la República, respaldó la candidatura del general Juan Andrew Almazán. Desde ese momento, sus principales banderas fueron la exigencia de comicios limpios, una actuación imparcial por parte de las autoridades y el respeto al voto. El acatamiento a las reglas del juego político fue una estrategia que ayudó a los panistas a dar la imagen de una derecha propositiva que sabía participar dentro de los cauces institucionales, esa situación poco a poco le ayudaría a conquistar algunos espacios políticos, primeramente a nivel local y luego en el Congreso de la Unión. Sobre la marcha Acción Nacional se fue convirtiendo en un importante gestor social, que utilizó su posición dentro en la Cámara de Diputados para impulsar diversas propuestas de ley y proyectos de reformas constitucionales relacionadas con distintos temas.

En los principios de doctrina del PAN quedaron plasmados claramente los reclamos de los católicos liberales, así como los de católicos conservadores. Los panistas abogaban por la edificación de una nación que reconociera el valor de la tradición hispanista, apelaban a las raíces iberoamericanas y pugnaban por la “unificación racial” con las “Naciones Hispánicas”. En ese sentido, la idea defendida por el panismo se oponía a la concepción nacionalista enarbolada por el gobierno, pues confrontaba su propuesta de construcción de una identidad nacional a partir del reconocimiento de una tradición propia, autóctona, de la existencia de una raza mestiza, así como de la necesidad de integrar a los grupos sociales en un ente homogéneo.

Acción Nacional confrontó la premisa del gobierno respecto a la existencia de un permanente conflicto de clases y en cambio defendió la idea de que la sociedad estaba integrada por ciudadanos iguales ante la ley. Su defensa de la “persona humana” le dio las bases para proponer que los individuos sólo requerían del “apoyo solidario” para poder realizar su “destino espiritual y material”, por lo que el Estado sólo debía tener un papel subsidiario. En este y en varios sentidos más, el PAN se apegaba a una visión *iusnaturalista* de las leyes sustentada en la defensa de un orden natural, una concepción que refrendaba el orden natural a partir del cual debían organizarse las relaciones sociales.

La búsqueda del orden hizo que los miembros del PAN exigieran el “ejercicio justo de la autoridad”; se trataba de un “orden que jerarquizara justamente las funciones e intereses” y que combatiera lo que consideraban era el desorden de los gobiernos posrevolucionarios. Por otro lado, Acción Nacional defendió la importancia de la educación cívica e insistió en terminar con los exabruptos del sistema presidencialista, el centralismo estatal, así como el autoritarismo de las

instituciones y de la clase política, con lo que también mostró su desconfianza sobre el proceso de integración de una clase de políticos profesionales. Al reivindicar la figura de la “persona humana”, el panismo confrontó la propuesta de una política de masas cardenista, en contraste, defendieron la existencia de las comunidades intermedias, entre las que destacaban la familia, el municipio, las organizaciones profesionales y los grupos en función de una religión, como la esencia de las relaciones sociales.

En el plano económico, los panistas criticaron el papel que había tenido el Estado en la transformación de las relaciones de propiedad, sobre todo cuando incluso éste se constituyó en un importante propietario. Para ellos era importante dejar que se desplegara la fortaleza de la iniciativa privada como motor del desarrollo. Además, al igual que otros grupos de derecha, Acción Nacional se manifestó en contra de la visión que sobre la educación tenía el gobierno cardenista. Este partido consideraba que el Estado estaba imponiendo la concepción de un grupo y de un partido, por lo que había que defender el derecho de la mayoría (católica), en particular el derecho de los padres de familia a decidir sobre el tipo de educación que debían recibir sus hijos. Los panistas destacaron que el terreno educativo era el ámbito en el que debían dar la lucha por las conciencias, ya que en él se reproducían los valores y la tradición. En los documentos originales, el Estado todavía aparecía como un ente “persecutorio”, si bien ya no en el sentido de la acción política, sí a través de las leyes con las cuales pretendía “dominar las conciencias”. Por ello, los fundadores del PAN insistían en la relevancia de la educación privada, como medio para matizar lo que consideraban el abrumador despliegue ideológico del Estado, y aunque formalmente ese partido reconocía el proceso de secularización institucional que había acontecido en el país, seguían insistiendo en su demanda de “libertad religiosa”, un término que contravenía el precepto constitucional que sólo aceptaba la libertad de culto o de creencia religiosa.

Acción Nacional también participó de lleno desde las primeras reformas electorales. En 1949 y en 1951 ese partido trató de incorporar a la normatividad sus demandas sobre la creación de un padrón de electores permanente y confiable, así como el derecho de amparo para los partidos políticos, pero no logró tener éxito al interior de un Congreso mayoritariamente priísta. Más tarde, en 1963, los panistas brindaron su apoyo a la reforma con la que se introdujo un sistema mixto de representación que mantendría el principio de mayoría y distritos uninominales, complementado por otro de representación minoritaria, de tal forma que además de las diputaciones logradas por el sistema de mayorías, cada partido -si no había obtenido un mínimo de triunfos electorales directos- cumpliendo determinados requisitos, tenía derecho a un número proporcional de representantes a los que se les denominaba diputados de partido. A pesar de las críticas que se hicieron dentro y fuera del PAN a su dirigente Adolfo Christlieb Ibarrola (1962-1968) por apoyar esta reforma electoral, por primera vez los panistas mostraron una actitud más firme para participar en la construcción de la normatividad que habría de regir el juego electoral, al mismo tiempo que se dispusieron a interactuar con el gobierno. Christlieb creía que una sostenida participación electoral del PAN y el mejoramiento de las formas y procedimientos institucionales, aportarían a la construcción de una vía pacífica para la expresión del descontento social. Acción Nacional comenzó a percibirse como una oposición constructiva que deseaba participar en las decisiones del poder.

A pesar de las ambigüedades y el eclecticismo de sus documentos originales, dos décadas después de haberse fundado el PAN había logrado defender la vía institucional como esencia de su estrategia política y había integrado una élite crítica pero consciente de la necesidad de buscar el diálogo más que la confrontación con el gobierno. Acción Nacional era un partido que participaba en la arena político-electoral sobre la base de las reglas vigentes, pero que también participaba de su transformación y había terminado por integrarse, desde la oposición, en la formación del Estado. Por otro lado, al interior de este partido se mantenía oculta una importante tensión, esencialmente entre dos visiones del mundo y dos concepciones de la política: la del catolicismo conservador y la del catolicismo liberal que habrían de imprimir su sello en la vida partidaria. Dicho conflicto pudo

mantenerse bajo control gracias a que, durante buena parte de la historia opositora del PAN, poco a poco se fue imponiendo la vertiente que mantuvo su atención en los requerimientos que le imponía a su partido la lucha electoral, pero sobre todo porque las posibilidades de acceder al gobierno y desde allí impulsar un nuevo proyecto político y social se dieron muy recientemente.

La reorganización de los marginados

Como resultado del crecimiento económico y la elevación de los índices de bienestar que había logrado el país en el contexto del desarrollo estabilizador (1940-1960), la oposición de derecha entre la que se encontraban el PAN, las organizaciones civiles de la clase media, el ala conservadora de la jerarquía eclesial y los grupos más beligerantes del empresariado, moderaron sus reclamos y se concentraron en sus propias dinámicas. No obstante, el periodo que transcurrió entre el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) marcaría otra etapa problemática entre la derecha y el Estado mexicano, situación que produjo dos efectos que habrían de incidir en la vida de Acción Nacional. Por un lado, marcó el inicio de una mayor integración de ese partido al proceso de cambio del modelo estatal y, por otro, empujó la evolución de los otros actores de la derecha opositora los que comenzaron a buscar nuevos canales para su participación política.

Desde el inicio de su administración, Echeverría quiso deslindarse de su responsabilidad sobre el clima de conflicto social y político que se había generado durante el gobierno de su antecesor, Gustavo Díaz Ordaz. En un intento por legitimar su gobierno, el presidente de la República prometió reorientar la economía y aumentar el gasto social, particularmente en educación y salud. ofreció alentar la estabilidad política y resaltó la importancia que tenía la creación de nuevos partidos para fortalecer la vida democrática del país. A pesar de que el discurso presidencial planteaba la ampliación de los espacios de participación de los todos actores sociales, desde sus primeras acciones de política económica Echeverría provocó el enojo de los empresarios, ya que envió al Congreso de la Unión varias iniciativas de ley en materia fiscal sin consultar a los organismos empresariales. Las medidas adoptadas por el presidente de la República fueron interpretadas como la profundización del estatismo y aunque la reacción de los empresarios no fue uniforme, algunos sectores específicos entre los que destacaban el Grupo Monterrey y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) se presentaron como los principales opositores a las iniciativas del Ejecutivo.

A lo largo de su sexenio, Echeverría insistiría en que una de sus principales tareas era incentivar la distribución equitativa del ingreso y ampliar el mercado interno de consumidores, no obstante, su equipo de gobierno habría de instrumentar varias acciones de política económica que a largo plazo resultaron contradictorias, por lo que al final de su administración generaron una fuerte crisis económica y un ambiente de incertidumbre social. otros acontecimientos que contribuyeron a profundizar la crítica situación fueron la actividad guerrillera (tanto rural como urbana) que se desató durante esos años, y la ola de atentados en los que murieron dos connotados dirigentes empresariales, el regiomontano Eugenio Garza Sada (asesinado el 17 de septiembre de 1973, en manos de la organización denominada *Liga 23 de septiembre*) y el tapatío Fernando Aranguren. Por todo esto, los empresarios exigieron al gobierno el endurecimiento político para acabar con los brotes de oposición armada. Además, las invasiones de tierras en el noroeste del país llevaron a la movilización de los empresarios agroindustriales de esa región. Entre 1975 y 1976 el sector empresarial regiomontano logró articular una manifestación conjunta con los agricultores de Sonora, que habían sido afectados por las expropiaciones de tierras y el levantamiento de grupos campesinos que en su opinión eran solapados por el gobierno federal. El principal resultado del reflujo empresarial en ese periodo fue la fundación en 1975 del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), organización que aglutinó a buena parte de su representación y a través de la cual comenzaron a hacer un contrapeso institucional al Estado.

La política aperturista del gobierno de Echeverría también creó expectación en otros actores sociales. Por ejemplo, la élite de la Iglesia católica comenzó a considerar la posibilidad de avanzar en su búsqueda de un régimen distinto para esta institución. Después de los pactos del 29 la Iglesia había disminuido considerablemente su activismo político e incluso su alta jerarquía se había manifestado en desacuerdo con la posibilidad de que se creara un partido político confesional. Esta actitud tenía que ver con el hecho de que la Iglesia encontró cierto acomodo dentro del nuevo arreglo institucional y deseaba mantener el control de la base católica a través de sus organizaciones de laicos. El convenio de no agresión entre la Iglesia y el Estado habría de permanecer casi inalterado entre el final de la década de los treinta y mediados de los años cincuenta, cuando la jerarquía eclesial comenzó a pronunciarse por el ejercicio de una plena libertad religiosa, y que, al ser, la católica, la religión mayoritaria, tácitamente implicaba una ampliación de los derechos de esa Iglesia.

Ahora bien, la nueva ofensiva clerical de la década de los setenta además incluía, como parte de sus objetivos, disputar al Estado el terreno de la organización social. Esa postura fue impulsada por parte de un grupo mayoritario que controlaba la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM) y que incluía a buena parte de ese organismo y del clero nacional. En el contexto de la crisis económica y política, la Iglesia también experimentó una fuerte diferenciación interna derivada de la existencia de tres posiciones divergentes sobre el papel que ésta debía jugar en la vida política y social del país. Las tres posturas coincidían en la necesidad de respetar la separación jurídica entre la Iglesia y el Estado, pero también creían que era necesario abrir mayores espacios para progresar en el desarrollo de su proyecto de sociedad cristiana; las diferencias esencialmente giraban en torno a cómo proceder.

Uno de los grupos abogaba por mantener la cooperación con el Estado, con la esperanza de poder llegar a participar activamente en la construcción de un proyecto nacional-democrático, dentro del cual la Iglesia llevaría a cabo su misión. Otro sector consideraba que era necesario replantear lo más pronto posible la relación con el Estado y que la labor de la Iglesia debía canalizarse a áreas sustanciales como la social, esa era la vertiente más progresista. El tercer grupo demandaba ante todo una pronta redefinición de la relación con el Estado y un papel más activo de la Iglesia. La solución a la problemática interna habría de producirse hacia el final de esa década, a raíz del pontificado de Juan Pablo II que inició en febrero de 1978. Desde ese momento la Iglesia católica a nivel mundial habría de adoptar una política agresiva de construcción de alianzas mutuamente beneficiosas con los gobiernos de los países donde tenía una importante representación. En el caso de América Latina la Santa Sede se propondría avanzar hacia la reevangelización del continente, por lo que México empezaría a ser un territorio clave para sus fines.

Cuando José López Portillo asumió el gobierno federal (1976-1982), ni sus esfuerzos conciliatorios, ni los proyectos que puso a disposición de importantes empresarios, fueron suficientes para lograr su apoyo en torno al plan de desarrollo que él quería impulsar. López Portillo no abandonó la cuestión social, pero a diferencia de Echeverría, se enfocó a la creación de empleos aumentando el gasto público. Su programa de gobierno implicó en cierta forma regresar a las premisas del desarrollo estabilizador, pero con tres excepciones importantes: el incremento del gasto del gobierno, la inversión masiva en la industria petrolera y el aumento de la deuda externa. Los primeros cuatro años de su administración fueron de reformas, búsqueda de reconciliaciones y cierto avance económico, todo lo cual pudo darse gracias a las ganancias derivadas de la explotación petrolera que al gobierno le ayudaron a crear una imagen de bonanza y que, de alguna manera, le permitieron relajar el ambiente. No obstante, la mala planificación de las finanzas públicas, así como los constantes actos de corrupción, el nepotismo y autoritarismo que caracterizaba al gobierno, terminaron por acelerar el estallido de una nueva crisis económica ante la que el presidente de la República terminó por decretar la nacionalización bancaria, generando con ello un fuerte impacto económico, político y social.

En 1977 se llevó a cabo otro cambio importante a la ley electoral, mismo que repercutió

positivamente en el avance de la oposición. En un intento por mejorar sus relaciones con quienes pedían mayor apertura del sistema político, el gobierno impulsó la reforma que introdujo dos modificaciones. Se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público y una de sus funciones era contribuir a la formación de la representación social frente al Estado, de tal manera que desde ese momento los partidos recibirían financiamiento público. Además, se incluyó un sistema de representación basado en la idea de que 300 diputaciones se distribuirían por el principio de mayoría relativa y 100 sobre la base de la representación proporcional, a partir de listas regionales presentadas por los partidos políticos. Frente a esos cambios en la normatividad electoral, la dirigencia panista, entonces encabezada por Abel Vicencio Tovar (1978-1984), habría de pronunciarse por mantener una actitud conciliadora con el gobierno y aprovechar la nueva ley para que el PAN encontrara sentido a su reconstrucción interna. El apoyo a las nuevas reglas se dio en el marco de un segundo intento de institucionalización del partido (el primero se había hecho durante la dirigencia de Christlieb Ibarrola), por lo que el dirigente nacional se dispuso a utilizar la reforma para afianzar a su partido, dejando de lado la opinión de quienes no estaban de acuerdo en aceptar las nuevas reglas y que tampoco veían con buenos ojos aceptar el financiamiento público.

Por su parte, la derecha católica conservadora que había permanecido aglutinada por el movimiento sinarquista, que en sus orígenes había avanzado en el terreno de la lucha social, volvió a insistir en hacerse de un sitio dentro del sistema de partidos. El Partido Demócrata Mexicano (PDM), que se había constituido el 23 de mayo de 1971, en la celebración del trigésimo cuarto aniversario de la UNS, finalmente logró obtener su registro condicionado el 13 de mayo de 1978. El PDM funcionaba como el instrumento electoral del sinarquismo, si bien la relación de la UNS y el PDM no era de absoluta asimilación de una organización a otra, sí suponía la formación de una élite dirigente que sin dejar de ser sinarquista se comprometía con la consolidación de una línea partidaria. Este partido encontraría una base importante de apoyo en los Altos de Jalisco y lograría captar la simpatía de importantes sectores sociales sobre todo en el occidente y el Bajío del país, donde el sinarquismo tenía sus principales bastiones.

El agotamiento del modelo estatal que apelaba al discurso del nacionalismo revolucionario dio pie al resurgimiento de las críticas sobre la función que aquél había cumplido como impulsor del crecimiento económico y como garante de la estabilidad social y política. Los problemas económicos de ese periodo, que impactaron de lleno a la clase media, así como los vicios generados después de años de funcionamiento de un Estado centralizador y gobiernos autoritarios, contribuyeron a desacreditar al modelo con el que se había fundado el moderno Estado mexicano. El resquebrajamiento de la gran coalición revolucionaria que había aglutinado a buena parte de la sociedad en torno al partido oficial permitió que resurgiera con vigor el conflicto por la redefinición de la naturaleza y proyecto estatal. Fue entonces cuando inició un proceso de distanciamiento del PRI de algunos grupos sociales, se fueron creando las condiciones para el ascenso del ala tecnócrata al interior de ese partido y del gobierno federal y la oposición política comenzó a fortalecerse. El cambio en la naturaleza del Estado comenzaría a cuajar desde el inicio de los años ochenta y habría de consolidarse durante la década siguiente.



Con el gobierno de Miguel De la Madrid (1982-1988) se observaron las primeras modificaciones al proyecto estatal. El nuevo gobierno se caracterizó por retraer el gasto público, sobre todo en el área social, inició la privatización de importantes empresas paraestatales y buscó la inserción de la economía nacional en el contexto internacional, a través de la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. Por otro lado, desde su campaña, De la Madrid se comprometió a llevar adelante la “democratización integral y la descentralización de la vida nacional”, por lo que impulsó un proceso de liberalización política que implicó básicamente el reconocimiento de algunos triunfos a la oposición a nivel local; reformas constitucionales en materia legislativa, -en este sentido destacó la reforma al artículo 115, para conceder mayores facultades y recursos a los municipios-; la aprobación de una nueva ley electoral en 1986, la cual contempló la ampliación de 100 a 200 diputados plurinominales, una situación que mejoró más el nivel de representación de la oposición, por lo que a pesar de los cuestionamientos a una parte de la reforma, la dirigencia del PAN optó por respaldarla.

En ese contexto, se reactivó la lucha de los distintos actores de la derecha opositora. El sector conservador de la Iglesia católica -para ese momento adherida a la política del Vaticano- inició con claras acciones para modificar su posición dentro del sistema político, en el cual aparentemente había tenido un papel pasivo. La jerarquía eclesial hizo un llamado a sus fieles y sacerdotes para que se manifestaran en torno a la problemática sociopolítica y los incitó a buscar mayor legitimidad jurídica para la Iglesia en México. El desarrollo de algunos procesos electorales en el norte del país fue el escenario en el que varios de los obispos de la región comenzaron abiertamente a participar en política. Desde el púlpito criticaron las reglas bajo las que se desarrollaban los comicios, invitaron a la feligresía católica a acudir a las urnas y, en algunos casos, la motivaron para que votara a favor del PAN.

El proselitismo empresarial que se había potenciado con la nacionalización bancaria, fue otro de los rasgos de esta nueva etapa. Las organizaciones más representativas del empresariado

abandonaron su función de grupo de presión que tutelaba intereses gremiales y comenzaron a presentarse como agrupaciones que defendían los intereses de clase. A partir de entonces los movimientos empresariales habrían de coincidir en su antiestatismo con otras fuerzas socio-políticas como el PAN y la Iglesia, por lo que se fue articulando un amplio movimiento de derecha. Emergió un nuevo discurso empresarial en el que se consideraba que el problema fundamental de México era político. La fracción más beligerante integrada sobre todo por empresarios de varios estados norteros, echó a andar una estrategia basada en tres líneas de acción: a) la corporativa, cuyo objetivo era incentivar la participación empresarial en la formulación de políticas públicas y a través de las élites de sus organizaciones; b) la vía partidaria, con el fin de intervenir a través de los partidos políticos y las contiendas electorales, impulsando la candidatura de miembros de esa fracción; c) la cívica, que buscaba crear consenso con un sector específico de la sociedad civil, promoviendo movimientos por la defensa del voto, relacionados con la intervención del Estado en la economía y otros encaminados a plantear demandas sociales específicas. La Coparmex dio inicio a una serie de reuniones, como las denominadas “México en la libertad”, a través de las que logró involucrar a varios segmentos del CCE y a pequeños y medianos empresarios con presencia regional. Además de referirse a temas económicos y de orden político-electoral, la movilización de los empresarios también incluyó el tratamiento de asuntos morales, por lo que lograron vincularse con miembros de organizaciones civiles de ideología conservadora como Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana (Dhiac), la Asociación Nacional Cívica Femenina (Ancifem), el Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC), la Asociación Cívica Estudiantil (ACE), el Comité Nacional Provida y la unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM), entre otras. Estas agrupaciones, la mayoría de las cuales se fundaron al inicio de los años setenta, habían emergido a la vida pública justamente en el marco del cambio en la relación del Estado con la sociedad. El importante desarrollo que tuvo la sociedad civil durante la década siguiente no sólo implicó una amplia participación de grupos de izquierda, sino también de los sectores sociales de derecha.

A lo largo de este periodo (1970-1982), Acción Nacional experimentó importantes cambios producidos por la influencia que tuvo a su interior el reacomodo de otros actores de la oposición de derecha, así como de su propia adecuación respecto al Estado. una transformación fundamental fue que durante los años ochenta, cada vez un mayor número de panistas habría de compartir la idea de hacer de su partido una organización con una clara vocación de poder. Ya desde 1971 se habían modificado algunos artículos de sus estatutos en aras de hacer del PAN un partido con mayores aptitudes para la lucha electoral. Además, las modificaciones electorales habían generado expectativas positivas en buena parte de los panistas sobre sus posibilidades de mejorar la posición política de su partido a través de las candidaturas plurinominales. En ese marco, dentro de Acción Nacional se expresaron dos grandes fracciones. Por un lado, la llamada “fracción pragmática” que estaba encabezada por personajes vinculados con la vieja derecha empresarial regiomontana, pero que también aglutinaba a líderes regionales y militantes panistas convencidos de la necesidad de hacer de su partido una institución política constructora de nuevas alianzas y con una real vocación por alcanzar el poder político. Por otro lado, la denominada “fracción doctrinaria” que mayoritariamente aglutinaba a la derecha católica, a fundadores y miembros de las familias panistas de más tradición, vinculados con la derecha asentada en el centro y occidente de México. Ellos se cohesionaban a partir de la defensa de los ideales de su partido y de la ponderación de la vía abstencionista como una forma de protesta a las condiciones de inequidad en las que se daba el juego político.

Si la elección de José Ángel Conchello (líder del ala pragmática) como dirigente del PAN en 1972 marcó un punto de quiebre importante, la confrontación entre ambas vertientes se reflejó en forma contundente en el contexto de la nominación de su candidato presidencial para la elección de 1976. En 1975 se realizó la convención extraordinaria para reconsiderar la participación electoral del PAN y después de una reñida votación, en la que ninguno de los dos candidatos obtuvo más de las dos terceras partes de los votos: Pablo Emilio Madero de la fracción pragmática, y Salvador

Rosas Magallón, miembro del movimiento solidarista encabezado por Efraín González Luna. Los panistas decidieron participar en las elecciones federales con candidatos a diputados y senadores, pero no presentar candidato a presidente de la República. En esa ocasión no sólo estaba en juego una candidatura, sino la visión sobre el proyecto futuro del partido, por lo que por primera vez se involucraron incluso algunos miembros de la ultraderecha, quienes apoyaron la precandidatura de Madero.³⁰ El ambiente de camaradería que caracterizaba a los panistas, aun en situaciones de conflicto, en esa ocasión se tornó en un ambiente agresivo, en el que se vieron involucrados personajes cuyas formas de acción contravenían los usos y costumbres de Acción Nacional.

Durante un poco más de treinta años Acción Nacional logró mantenerse vigente y empezar a crecer estructuralmente. Fue desde la segunda mitad de la década de los setenta y durante los años ochenta cuando este partido comenzó a modificar su naturaleza y objetivos para avanzar de forma decidida en el terreno electoral. La crisis del Estado nacionalista ayudó a que el PAN fuera el receptáculo de importantes sectores de la sociedad de clase media, inconformes con el desempeño del gobierno, pero también dio pauta para la reagrupación de varios actores de derecha en búsqueda de nuevos espacios de participación. El inicio del desmembramiento de las relaciones tradicionales entre el Estado y la sociedad mexicana también dio margen a que distintos actores opositores al régimen político, entre ellos los que se nutrían de la ideología de derecha, buscaran cauces nuevos para su inclusión en la vida política, entre los que Acción Nacional representó un ámbito particularmente atractivo.

El excluidos al poder

Cuando comenzó la década de los noventa el Estado neoliberal apareció claramente como la panacea a los males del país. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) avanzó en la articulación de una gran alianza de fuerzas de derecha que comenzaron a encontrar un espacio dentro del nuevo modelo estatal. En el plano político, el presidente de la República fomentó la interlocución con actores clave que le permitieran sustentar lo que llamó el “proyecto modernizador”. Dicho plan se basaba en la “renovación de las relaciones del Estado con las iglesias” y en especial con la Iglesia católica. Su proyecto también contempló la actualización de las relaciones con la oposición partidista, por lo que el gobierno afianzó la interlocución con el PAN. En tanto que el nuevo esquema privilegiaba la modernización de la estructura económica y su inserción en el proceso de globalización, Salinas de Gortari profundizó las acciones ya probadas por su antecesor, como la disciplina financiera, avanzó en la renegociación de la deuda externa y en el proceso de privatización del sector paraestatal (incluyendo la banca antes nacionalizada). Además, entre 1991 y 1992 el gobierno puso fin al reparto agrario y firmó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, mismo que entró en vigor en el año de 1994.

Desde el final de los años ochenta el PAN había quedado libre de las ataduras que le imponía la defensa de su doctrina y se había impuesto una visión que reivindicaba la construcción de una estrategia clara para luchar por el poder político. Bajo la dirigencia de Luis H. Álvarez (1987-1993), el panismo se disponía a modernizar a su partido y a fortalecer su papel como interlocutor del gobierno. El ascenso de un importante grupo de empresarios del Bajío, occidente y norte del país, propició la convergencia de actores que compartían su crítica a los vicios que se habían generado bajo el esquema estatal anterior y que eran partidarios del neoliberalismo, pero también permitió la alianza momentánea de quienes se nutrían del pensamiento católico conservador de corte hispanista y de aquellos que sustentaban su acción en el liberalismo burgués, más proclive a la influencia de la cultura norteamericana. Esos empresarios abonaron a la construcción de un puente natural con el ala tecnócrata del PRI y al interior del PAN desencadenaron una de las etapas más importantes del desarrollo de ese partido durante el siglo pasado.

En el marco del cambio en la naturaleza del Estado mexicano, el PAN, que siempre había participado en la actualización de la normatividad electoral, muchas veces sin tener una respuesta

positiva a sus demandas, comenzó a encontrar una actitud receptiva por parte del gobierno y del PRI. En mayo de 1989, Luis H. Álvarez presentó un documento denominado Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la unión, mismo que serviría para la elaboración del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) aprobado en 1990. El documento tenía varios puntos que habían sido propuestos por los panistas desde 1986, pero sobre todo insistía en restar al PRI las ventajas de su relación con el gobierno y reducir su capacidad para intervenir en el proceso electoral. Algunas de las principales demandas eran: la prohibición de la afiliación obligatoria y corporativa a los partidos políticos; la desaparición de los colegios electorales y la creación de un Consejo Federal del Sufragio responsable de la organización de los comicios en el que participarían el gobierno, los partidos políticos y ciudadanos sin partido; que todas las etapas del proceso electoral fueran públicas; la integración de un Tribunal Federal de Elecciones; la creación de un Registro Nacional Ciudadano; la emisión de una credencial de elector con fotografía y la prohibición del uso inadecuado de los recursos públicos en apoyo a los partidos políticos.

Si bien el dirigente panista había intentado presionar al gobierno para que la nueva ley recogiera la mayor cantidad de puntos planteados por el PAN, y no obstante las críticas que recibió al interior y fuera de su partido por intentar negociar con el gobierno, la mayoría del panismo apoyó su decisión de dar su voto aprobatorio a la ley, por considerar que ésta contenía varios elementos que permitirían avanzar hacia la construcción de un sistema electoral que ante todo garantizara la limpieza en los comicios. A lo largo de esa década diversas iniciativas de ley que el Ejecutivo federal envió al Congreso de la unión fueron aprobadas por las bancadas del PRI y el PAN, lo que era otro rasgo del cambio que había tenido la relación de ese partido con el gobierno. Las modificaciones de su interacción quedaron en claro una vez más cuando el gobierno federal reconoció el triunfo del panista Ernesto Ruffo Appel, en 1989, en las elecciones para gobernador de Baja California.

Así las cosas, el PAN comenzó a perfilarse notoriamente como la opción partidista de derecha con mayores posibilidades de éxito. El PDM había tenido que enfrentar varios conflictos internos, derivados de su relación con la UNS, lo que dificultó más su eficiencia en el terreno electoral. A pesar del trabajo organizativo realizado por los pedemistas, el PDM seguía teniendo una presencia territorial muy acotada, por lo que no había representado mayor atractivo para otros actores de la derecha opositora en búsqueda de nuevos espacios de participación política. La década de los ochenta fue para el PDM una etapa de fuerte presión por tratar de mantener su registro, el cual perdió por primera vez en 1988, al no alcanzar el 1.5% de los votos estipulados por la ley electoral. Si bien con un gran esfuerzo sus integrantes habían recuperado su inscripción como partido político en 1991, la obtuvieron de manera condicionada al logro del porcentaje de votos requerido por la normatividad. En las elecciones federales de 1994 el PDM perdió su registro por segunda ocasión y, en 1997, lo perdió definitivamente al no alcanzar el 2% de la votación. Ante esa situación algunos militantes pedemistas comenzaron a participar activamente dentro de Acción Nacional. Este partido se convirtió en el instrumento idóneo a través del cual expresar sus demandas, pero sobre todo para su lucha por tener acceso al gobierno.

Mientras tanto, desde la trinchera de la Iglesia católica fueron apuntalándose las posiciones más conservadoras de la derecha. El primer Nuncio Apostólico, Girolamo Prigione, que había llegado a México en 1978 y permaneció en el país por casi dos décadas, se había dado a la tarea de mejorar la posición de la Iglesia en México. Para ello se concentró en que la opinión de la alta jerarquía católica llegara a ser un factor de legitimidad y poder, a partir del cual la institución eclesial habría de resurgir a la vida política. El gran logro del Nuncio fue la negociación que hizo con el gobierno federal en 1991, respecto a la reforma de varios artículos constitucionales que concretó al año siguiente, cuando el gobierno mexicano restableció relaciones diplomáticas con el Vaticano.

Por la relevancia de las modificaciones, es pertinente mencionarlas, aunque sea en forma breve. En la redacción del artículo 3° se suprimió la prohibición para que se impartiera educación religiosa en los planteles particulares, así como la negativa para que las instituciones religiosas par-

ticipen en la educación primaria, secundaria y normal. En el artículo 5°, donde se garantiza el libre ejercicio de toda profesión lícita, se suprimió la referencia a las órdenes monásticas. En el texto del artículo 24 se estableció la posibilidad de que los actos de culto público de manera excepcional puedan realizarse fuera de los templos. En el artículo 27 que prohibía la adquisición de propiedades por parte de las asociaciones religiosas, se aceptó el derecho para “adquirir, poseer o administrar” exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto”. En el contenido del artículo 130 se incorporó la idea de que las iglesias y agrupaciones religiosas tienen personalidad jurídica una vez que obtienen su registro y se otorgó el derecho de voto activo para los ministros de culto, con prohibición de ser votados, aunque permaneció la idea de que éstos no pueden asociarse con fines políticos y oponerse en reunión pública a las leyes del país.

Con miras a una nueva reforma electoral, el PAN reclamó equidad para los partidos, la eliminación de la calidad de partido oficial y la suspensión del flujo de recursos en su apoyo. Además demandó la transparencia del uso de recursos públicos por parte de los partidos, la reglamentación de los gastos de campaña, la revisión del padrón electoral y la inclusión de la credencial de elector con fotografía, así como la creación del Registro Nacional Ciudadano y la Cédula Nacional de Identidad. Varios de esos lineamientos habrían de servir de base para la aprobación de la nueva ley en 1993, por lo que bajo la dirigencia de Carlos Castillo Peraza (1993-1996) el PAN adoptó una postura considerablemente distinta a la que antes había mantenido, dejó de atribuir al gobierno toda la responsabilidad en materia electoral e insistió en que la participación y la credibilidad de los comicios también dependía de los partidos políticos.

El último gobierno priísta del siglo XX, que encabezó Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), habría de dedicarse a consolidar el esquema neoliberal del Estado, avanzando en la parte social del proyecto. Al nuevo presidente le tocaba instrumentar la reforma social neoliberal, pero el “bienestar de la familia” resultó sólo un slogan de campaña. Lo que realmente ocurrió fue que la desigualdad aumentó, el ingreso continuó concentrándose en grupos privilegiados y prevalecieron la corrupción y la ineficiencia administrativa. Su sexenio transcurrió en un ambiente de fuerte tensión, producto de las dificultades que había dejado el gobierno salinista en materia económica, las cuales derivaron en el denominado “error de diciembre” de 1994, que significó una nueva devaluación del peso. Por otro lado, la confrontación al interior de la clase política que se venía recrudeciendo desde la administración anterior, así como la aparición de nuevos movimientos sociales y guerrilleros que fueron severamente reprimidos durante el gobierno zedillista, contribuyeron a que la tensión social, política y económica se mantuviera latente a lo largo del sexenio.

La oposición partidista se fortaleció todavía más, en especial la de derecha representada por el Acción Nacional, ya que ésta mantenía importantes afinidades con el proyecto de gobierno sobre todo en los aspectos económico y político. Después de varios triunfos en algunas entidades de la República donde el PAN gozaba de amplio respaldo por su historia de lucha por la democracia, el panismo había probado que podía gobernar y se había consolidado como una oposición importante en el Congreso de la Unión. Para el final de esa década, Acción Nacional había logrado crear una imagen de éxito ante importantes sectores de la sociedad que para entonces buscaba una alternativa a los gobiernos priístas que habían acabado con sus expectativas de movilidad social y de apertura política. Después de haber matizado sus posiciones frente al Estado, el PAN había llegado a ser la *oposición funcional* al neoliberalismo. Las nuevas condiciones políticas permitieron la integración de una amplia coalición de derecha, en la que participaba la derecha opositora y el ala tecnócrata del PRI.

Producto también de esas nuevas condiciones, el PAN comenzó a sufrir nuevos cambios en su interior. En octubre de 1998, durante la dirigencia de Felipe Calderón Hinojosa, los panistas dieron a conocer su decisión de incorporarse a la Democracia Cristiana, movimiento que a nivel internacional había evolucionado de la posición progresista con la que había sido fundado al final de los años cuarenta, hacia una postura conservadora. La idea de pertenecer a la organización

democris­tiana no era nueva en el PAN, ya en la década de los cincuenta había sido planteada por un grupo de miembros del sector juvenil, pero su propuesta no había sido bien recibida por la dirección nacional y en especial por Manuel Gómez Morín, quien consideraba que su partido debía consolidar su vida institucional a partir de un programa adecuado a la realidad mexicana y no copiando propuestas que incluso lo llevaran a parecer un partido confesional. En ese momento, la negativa de la mayoría panista a incorporarse a la Democracia Cristiana produjo la salida de varios de sus impulsores quienes argumentaron que su partido había dejado de lado su compromiso social. Aquellos que decidieron permanecer dentro del PAN continuaron actuando bajo los lineamientos de la tendencia dominante.

La elección Luis Felipe Bravo Mena como dirigente del PAN por dos períodos consecutivos (1999-2002 y 2002-2005) allanó el camino para el ascenso de la ultraderecha, una parte de la cual provenía de grupos clandestinos como la organización Nacional del Yunque, surgida a mitad de los años cincuenta. Aunque el nuevo presidente panista había llegado a este partido a través de la Coparmex, en su trayectoria política también figuraba haber sido parte de Yunque, donde había fungido como reclutador de jóvenes, algunos de los cuales tuvieron una rápida movilidad política al incorporarse al PAN en estados como Guanajuato. En esa entidad lograron ser parte del equipo del gobernador Vicente Fox (entre 1995 y 1999) y una vez que éste ganó la elección presidencial de 2000 se integraron a distintos niveles de la estructura del gobierno federal.

La élite panista del final de los años noventa se configuró con personajes que representaban a los sectores sociales que dieron vida al PAN: la derecha católica, tanto liberal como conservadora, así como la vieja derecha empresarial. Pero también habían cobrado importancia nuevos grupos que comenzaban a disputar el control interno. La nueva derecha empresarial coincidía con la tecnocracia priísta respecto a su idea de incorporar a la economía nacional al proceso de globalización. También se habían anexado miembros de las corrientes antes marginadas de la vida institucional de ese partido, como la derecha ideológica sinarquista que tenía una larga tradición de lucha social y personajes vinculados con una diversidad de organizaciones de ultra derecha. Además, en el más puro pragmatismo, algunos expriístas se habían incorporado a la élite de Acción Nacional. Para aquellos que siempre habían sido parte de la oposición de derecha, el PAN se había convertido en el catalizador de viejos y nuevos reclamos, y por lo tanto en el espacio donde habrían de decantarse sus principales grupos. Para quienes eran recién llegados a las filas opositoras, ese partido se convirtió en un instrumento para ascender a mejores posiciones políticas, sin tener que comprometerse con un proceso radical de conversión.

En general, la élite panista se caracterizaba por ser un grupo político joven, la edad de la mayoría de sus miembros oscilaba entre los 35 y 50 años.⁴¹ Se trataba de un grupo político en proceso de profesionalización en varios sentidos. En primer lugar, la mayoría de los miembros de dicha élite había realizado sólo estudios de licenciatura y en universidades estatales. Muy pocos habían continuado su educación formal y básicamente a través de diplomados o maestrías. Sólo un grupo muy pequeño había concluido estudios doctorales en instituciones del extranjero, sobre todo en países como Estados Unidos, España, Francia, Alemania, Venezuela o Chile. A los últimos cuatro de éstos los panistas habían viajado usando las redes de la Democracia Cristiana.

En segundo lugar, los líderes del PAN se habían preparado en áreas que privilegian el conocimiento con sentido técnico. Destacaban los abogados, médicos, ingenieros, arquitectos y, por supuesto, los administradores de empresas. Pocos de ellos habían estudiado alguna profesión de naturaleza social o política, por lo que casi no figuraban los politólogos, sociólogos o antropólogos. En tercer lugar, sólo mínima parte tenía consolidada su carrera política, la generalidad había construido sus trayectorias políticas en ciertas regiones del país, por lo que estaban más habituados a la discusión y atención de problemas relacionados con la vida local y de las instancias de su partido en ese mismo nivel, que con cuestiones de la agenda nacional.



La élite del PAN había sido socializada principalmente en tres ámbitos: en organizaciones empresariales (entre los que destacaba la Coparmex), en el entorno de las viejas y nuevas organizaciones vinculadas a la Iglesia católica (desde el Movimiento Familiar Cristiano o Cursillos de Cristiandad, hasta grupos como fé, Testimonio y Esperanza), y también eran importantes sus vínculos con organizaciones civiles de ultraderecha relacionadas en mayor o menor medida con la organización clandestina del Yunque (como Dhiac, Ancifem, Provida, etcétera). El liderazgo panista se componía con personas que provenían sobre todo de siete regiones del país, las cuales se caracterizaban por reproducir un ambiente sociocultural conservador. Al respecto destacaban la región noroeste (Baja California y Sonora), la región noreste (Nuevo León y Chihuahua), la región Bajío (Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes y San Luis Potosí), la región occidente (Jalisco), la región área metropolitana (Estado de México, Morelos y el Distrito Federal), la región sureste (Yucatán) y la región centro-golfo (Veracruz y Puebla), esta última estaba representada en lo que corresponde al corredor económico que va de la capital de Puebla a Orizaba, Córdoba y el puerto de Veracruz. Los bastiones panistas prácticamente seguían el patrón de la ruta cristera y del movimiento sinarquista.

El triunfo del candidato panista Vicente Fox en las elecciones presidenciales de 2000, llevaría al posicionamiento en la escena pública de diversos personajes de la ultraderecha, cuya actuación pasó a ser parte de la vida política cotidiana del país. Ante las limitaciones de su formación profesional y política, así como por el origen que muchos de ellos tenían en regiones y organizaciones conservadoras excluidas de la construcción del Estado y del proyecto institucional de su partido, fueron elementos que contribuyeron a dificultar su tarea como funcionarios o dirigentes partidistas. En la mayoría de los casos, estos personajes trasladaron al ejercicio de su función pública sus valores y convicciones personales, además intentaron modificar la esencia de algunas políticas públicas. Contravinieron el principio de laicidad del Estado mexicano y reanimaron la pug-

na por la educación, modificaron aspectos sustanciales de la política de salud y siguieron apelando a la libertad religiosa, al mismo tiempo que buscaron avanzar respecto a la posesión de medios de comunicación masiva.

Comentarios

El siglo XX concluyó con el ascenso de la oposición de derecha al gobierno federal. Esta situación en buena medida fue posible porque el PAN fue a lo largo de muchas décadas el representante institucional más importante de esa parte de la oposición. La capacidad de adaptación que Acción Nacional mostró a lo largo de los años y la constante participación que tuvo en el proceso de cambio de la naturaleza estatal hicieron de ese partido una excepción entre los partidos de derecha que se fundaron el siglo pasado. El PAN No sólo logró permanecer en la lucha electoral, sino además transitar de la oposición al gobierno. Con el triunfo del panista Vicente Fox Quesada en las elecciones presidenciales de 2000, ese partido se integró de lleno a la consolidación de un nuevo proyecto estatal, ahora desde el gobierno. No obstante, a través de su estructura actores antes proscritos del proyecto partidario y del desarrollo estatal pasaron a ser parte activa de esta nueva etapa de la historia institucional del país.

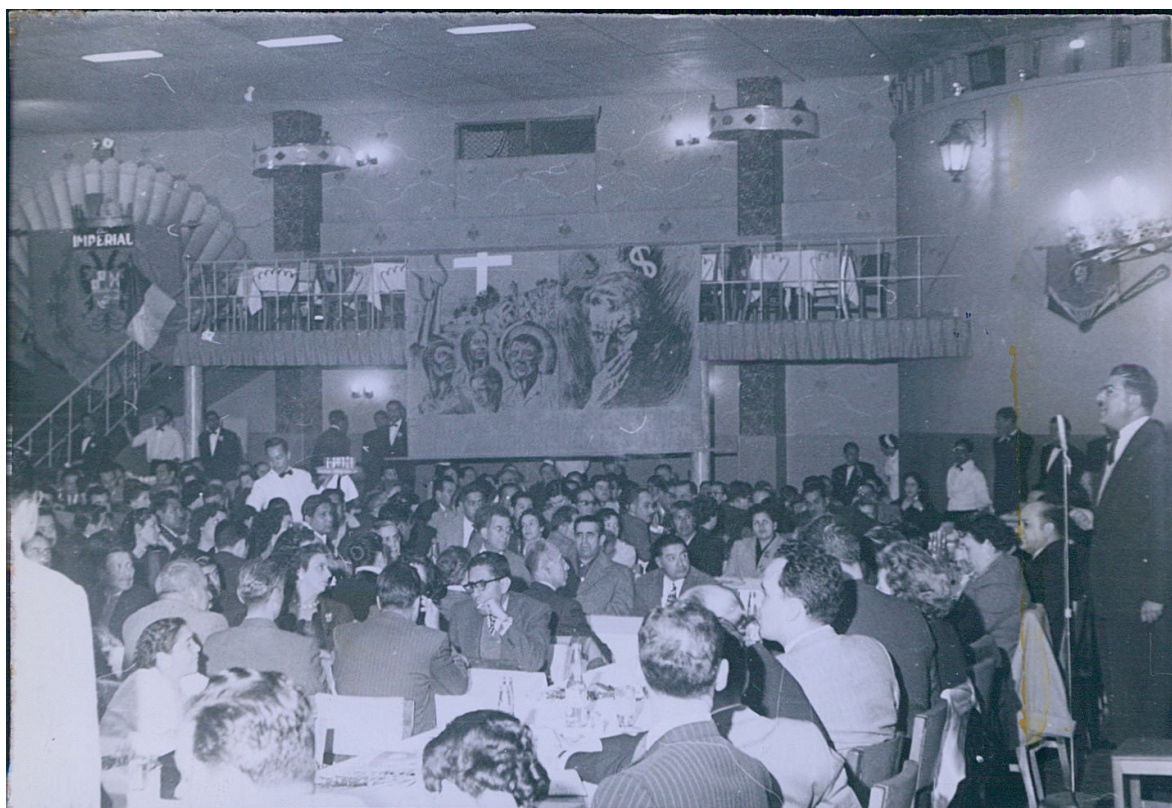
La tensión que surgió en la fundación del PAN resurgió en su vida interna y se expresó también en el ejercicio de gobierno, por lo que Acción Nacional llegó al final del siglo pasado inmerso en una gran paradoja. Lejos de mostrarse como una opción de derecha moderna, en apego a las tesis del liberalismo político que le dieron vida y que prevalecieron como eje de su acción durante buena parte de su historia opositora, el PAN mostró serias dificultades para impulsar un desarrollo institucional acorde a los nuevos tiempos políticos y a los retos que le impone el ejercicio de gobierno. Los grupos más radicales de la derecha católica que llegaron a copar la dirección de ese partido y los principales cargos del gabinete presidencial, concibieron al sexenio de Fox como el momento clave para saldar sus deudas con el Estado y avanzar hacia la redefinición del proyecto político y social que desde su punto de vista habría de sustentarse en la moral cristiana conservadora.

A pesar de que la vertiente defensora de la institucionalidad y la tradición panista recuperó la dirigencia del PAN cuando Germán Martínez Cázares fue elegido presidente nacional a principios de 2007, no parece lógico pensar que después de los avances logrados por la ultraderecha, tanto dentro como fuera de su partido, ésta se resigne a perder definitivamente su posición dentro de Acción Nacional. Seguramente falta mucho por ver en esta nueva etapa en la que aquellos que antes fueron marginados han encontrado las vías para acceder al poder.

Los Efectos de las Relaciones entre los Sistemas Electorales y los Sistemas de Partidos

Leonardo Valdés¹

Son tres los ámbitos en los que todo lo aquí expuesto puede resultar significativo para una conclusión. El ámbito legislativo, donde se diseñan las leyes electorales; el ámbito gubernativo, que expresa la incidencia de los efectos de los sistemas electorales sobre las posibilidades de gobernabilidad de un sistema y, finalmente, el terreno donde los ciudadanos conocen y actúan frente a las posibles consecuencias políticas de los sistemas electorales. Como se observa, son ámbitos en los que aparecen nuevas variables de enorme importancia: el sistema de partidos y los partidos mismos.



Son los partidos, representados en los órganos parlamentarios a través de diputados y senadores, los que deciden si una fórmula electoral debe conservarse o modificarse. Antes de hacerlo, los parlamentarios evalúan los posibles efectos mecánicos y psicológicos de una determinada fórmula y, bajo condiciones óptimas, buscarán que beneficie a su partido; por ningún motivo aceptarán que lo perjudique. Ésta es la ilusión del legislador, ya que el efecto de un sistema electoral sobre la conformación de los órganos de representación política y la constitución de un sistema de partidos depende, en última instancia, de los ciudadanos. Son los electores quienes deciden cuál o cuáles partidos deben tener mayoría en los órganos de representación, a veces previendo los posibles efectos de los sistemas electorales, o simplemente valorando la posición ideológica, el desempeño gubernativo y las propuestas programáticas de los institutos políticos.

Así, el legislador puede manipular determinado sistema electoral que, en teoría, debe producir determinados efectos políticos. Sin embargo, los electores tienen el poder de echar por tierra la ilusión de ingeniería electoral de los legisladores. Por eso, la reforma a los sistemas electorales continúa siendo un tema delicado para ellos, y la tentación de hacer modificaciones, que eventualmente favorezcan a sus partidos termina, casi siempre, en propuestas relativamente conservadoras, que preservan la estructura que ha probado producir ciertos resultados que tienen su origen

1 Valdés, Leonardo. Sistemas Electorales y de partidos. No. 7 INE, 2020. Págs. 79-84

en el comportamiento de los ciudadanos frente a ella.

En el ámbito de la gobernabilidad los partidos y el sistema de partidos juegan asimismo un papel relevante pues, como en el caso anterior, son los legisladores quienes deciden conformar las coaliciones parlamentarias que conducen a situaciones de gobernabilidad o ingobernabilidad. Esto que sucede frecuentemente en los sistemas parlamentarios también ocurre en los sistemas presidenciales. En este tipo de sistemas no es necesario que una coalición de partidos tenga mayoría en el órgano legislativo para que el gobierno pueda constituirse y sea posible la gobernabilidad. Sin embargo, gobernará con mayor dificultad un presidente que no cuente con mayoría en el congreso. En algunos casos, si el presidente no cuenta con la mayoría del congreso se produce una especie de empate de poderes, lo que en inglés se conoce como el *grid-lock*: cuando el presidente no puede hacer que el congreso apruebe sus iniciativas de ley, pero tampoco él aprueba las leyes que el congreso le propone, porque sistemáticamente las veta.

Por lo tanto, los partidos y sus parlamentarios, elegidos bajo un sistema electoral determinado, son actores que inciden en la conformación de las alianzas, así como en los grados de gobernabilidad del sistema en su conjunto.

En los sistemas presidencialistas la actuación de los ciudadanos es más bien marginal, porque únicamente pueden sancionar la situación cuando acuden a las urnas. En los sistemas parlamentarios, una crisis política de gobernabilidad normalmente se resuelve con la convocatoria a elecciones anticipadas, que arrojan una correlación de fuerzas distinta de la anterior y se expresa en cuotas de representación para los diferentes partidos políticos. Entonces, a partir de una situación inédita se estructuran alianzas nuevas para conformar la nueva gobernabilidad.

En cambio, en los sistemas presidenciales casi siempre es necesario esperar a que termine el periodo presidencial y/o del congreso para que los ciudadanos puedan emitir su opinión acerca de la situación de gobernabilidad o ingobernabilidad. Sólo en ese momento el ciudadano opta entre dos caminos: otorgarle la mayoría al presidente en el congreso, evitando la ingobernabilidad, o conformar un congreso mayoritariamente opositor, considerando que de esta manera le aplica un contrapeso más eficaz al poder presidencial. En todo caso, el sistema electoral afecta en la medida en que como producto de la consulta para elegir parlamentarios o poderes ejecutivos se trata de un ingrediente importante para definir el paso de votos a curules.

El tercer nivel de análisis tiene que ver explícitamente con los ciudadanos. También aquí las instituciones y los partidos juegan un papel, aunque ahora no protagónico. El legislativo promulga las leyes que regirán la participación de la ciudadanía. Por su parte, los partidos, que son los principales concurrentes a los procesos de elección, ofrecen sus programas y su experiencia para atraer el voto de la ciudadanía.



Sin embargo, es la ciudadanía la que ejerce el derecho al sufragio, y en ese punto se articula la posibilidad de construir una compleja ecuación de toma de decisiones que incorpora los elementos del sistema de partidos, las instituciones y el sistema electoral. Apenas es necesario repetirlo: sólo cuando los ciudadanos están suficientemente informados acerca del funcionamiento y las posibles consecuencias del sistema electoral representan una variable relevante en la ecuación. Esto no quiere decir que el ciudadano no tome en cuenta las reglas del juego en el momento de elegir entre las ofertas del mercado electoral; significa que si es escasa la información sobre el funcionamiento del sistema electoral el ciudadano difícilmente les dará la importancia que el llamado efecto psicológico les otorga.

En resumen, parece que la relación entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos se resuelve en un complejo universo de conjuntos y subconjuntos. Las instituciones políticas, el comportamiento de los ciudadanos, la dinámica de competencia de los sistemas de partidos y la estructura técnica del propio sistema electoral serían esos conjuntos. Las implicaciones de esos factores varían aparentemente de un sistema a otro, de país a país, de tiempo en tiempo y de sociedad a sociedad.

Llegamos así a una proposición que difícilmente puede dar una respuesta simplista a la pregunta acerca de la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos. Para responderla es necesario preguntarse: ¿qué fórmula electoral?, ¿qué sistema de partidos?, ¿qué instituciones políticas?, ¿qué comportamientos ciudadanos?, ¿qué partidos políticos?, ¿en qué momento? Cuando se despejan esas incógnitas es posible postular alguna respuesta compleja para el no menos complejo problema planteado.

Los Mecanismos de Democracia y las Formas de Participación Ciudadana en México

Ynés Alacio García¹

Introducción

¿Cómo surgió la participación en México? Las formas de participación se han desarrollado en dos esferas centrales: la primera se presentó como práctica de deliberación histórica y cultural, existente entre los integrantes de las comunidades y pueblos del territorio mexicano que data en los usos y costumbres comunitarios conectados con eventos religiosos de mayordomías, todo esto sucede como ejercicios de abajo hacia arriba; la segunda surge a partir de la organización política del Estado mexicano, basada en el orden constitucional de 1917, que en ese primer momento limitó la participación a la emisión del voto masculino y no permitió la votación femenina³ sino hasta la elección federal de 1-955, este modelo ha ocurrido principalmente de arriba hacia abajo. El impulso desde el Estado tiene interfaces socio-estatales promovidas en ambientes de la transición política en México.

En este texto se analizan mecanismos de participación impulsados desde el encuadre de la organización política del Estado mexicano. Desde esta forma de organización político-estatal se han presentado cuatro momentos centrales de impulso: 1) la implementación de políticas públicas desde los gobiernos; 2) los diseños legales e institucionales; 3) la gestión autónoma desde la gobernanza electoral; y 4) las propuestas impulsadas centralmente por agendas de arriba hacia abajo.

Este texto centra sus esfuerzos en analizar la organización política estatal de impulso a formas de participación en el territorio mexicano.

¿Cómo llegamos aquí? La metodología utilizada es path dependence, conocida como dependencia de la trayectoria, útil para distinguir un modo de análisis de secuencia lógica de escenarios, desde la formulación de condiciones históricas precedentes, que definen una gama de opciones disponibles para los actores durante un punto clave de elección. El documento se organiza en condicionantes históricas, coyuntura crítica, persistencia estructural, secuencia de reacciones y resultados

Se ubica la siguiente hipótesis: existe en México un abanico de construcciones participativas tanto temporales, como de mayor permanencia, desde el diseño del Estado, con diferentes objetivos, finalidades, y resultados a partir de tres campos: 1) los proyectos gubernamentales como el programa Solidaridad de 1988; 2) las instituciones de la gobernanza electoral; y 3) el impulso por parte de los gobiernos municipales, estatales o el Gobierno federal con propuestas temporales a la participación desde el llamado a consulta sobre una decisión gubernamental previamente tomada, la incorporación temporal de alguna figura ciudadana para destacar el aporte diferenciado como Gobierno, y la puesta en marcha de algún subsidio público directo.

La ruta para proponer formatos de participación desde el Estado ha sido la de presentar figuras desde una modalidad representativa que ocurre por votación o designación, como lo son los comités y los consejos ciudadanos; así como la de mecanismos de democracia directa, como el plebiscito, el referéndum y la revocatoria de mandato. También se han configurado rutas de participación a través de procesos de deliberación en asambleas o incluso con propuestas híbridas que han combinado de distinta manera figuras de participación representativa, procesos deliberativos, financiamiento público y mecanismos de democracia directa. Asimismo, existen las iniciativas legislativas por parte de la ciudadanía gobernada como un mecanismo democrático indirecto, por

1 Pérez Vega, Moisés. Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes. México: CEE, 2021. Págs. 33-62

mediar la presentación de una propuesta de ley y la necesaria técnica legislativa establecida en la normatividad. Veamos.



Las condiciones históricas

La importancia de la participación ciudadana es resultado de la teoría democrática que se conecta con las concepciones normativas. Así, es posible ubicar principalmente a la elección pública, que requiere una opinión libre, informada y culta, la cual da impulso a la deliberación propositiva e inteligente, y por tanto no está determinada por el grado de participación de sus integrantes. Por otra parte, las teorías deliberativas sugieren el intercambio de argumentos imparciales y racionales, con tono idealista que apela a las decisiones moralmente correctas asumidas por el consenso desde una amplia participación; y, finalmente, la teoría constitucional con la carga del valor simbólico garantista, en la defensa de los derechos fundamentales que en juego con las decisiones de la comunidad política, delegan al órgano judicial el conjunto de decisiones de la participación ciudadana y vacían su contenido procesal.

En México ocurren dos acentuadas confusiones del concepto *participación ciudadana*, la primera tiene lugar al relacionarla con transparencia y rendición de cuentas y la segunda al limitarla solo a las experiencias de democracia directa; esto es, al impulso del referéndum, del plebiscito y de la iniciativa popular. Esta situación abona a una confusión no solo política sino también conceptual, lo que lleva a aludir «muy diferentes procesos en marcha» desde sentidos figurativos que, independientemente de la presencia discursiva y legal, «contrasta con la escasez de prácticas efectivas y con la generalización de la simulación como cultura política». Aunque existen espacios e instituciones de participación y de alguna forma funcionan, hay una diversidad de intereses, ideas, prácticas, y la necesidad de espacios del conflicto negociado, de intercambio y concretamente de acción pública.

El centro de la participación ciudadana supondría la atenta observación de la interfaz socio-estatal, que refiere la «concepción del espacio social, a partir de una visión centrada en los actores, sus relaciones, y el convencimiento de que son el conflicto y el intercambio las nociones que definen el marco general de este espacio social», los esfuerzos y las prácticas imaginativas.

La fusión entre la sociedad y el Estado mexicano fue corporativa desde la representación no solo política, sino también social, y se instauró durante el periodo de 1929 al año 2000, al limitar los espacios públicos de acción civil, aun cuando el año de 1968 marcara una diferencia. A pesar de este escenario, se presentaron tres momentos centrales de ruptura: la confrontación estudiantil de 1968 y sus consecuencias, «la macrodevaluación de 1982», y el foro público como reacción al sismo de 1985; la respuesta gubernamental fue la aprobación en 1983 de una nueva ley federal de planeación, en la cual se institucionalizaron las consultas populares, se creó un sistema nacional de planeación democrática que dio espacio a 18 foros para el Plan Nacional de Desarrollo, en donde la metodología implementó la creación de «comités y consejos consultivos en la mayor parte de la administración pública federal», lo cual impulsó por primera ocasión «la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo» (Olvera, 2009, p. 7). Sin embargo, como resultado del histórico autoritarismo de derecha e izquierda partidista, esta representación política resultó una suerte de «participación institucionalizada simbólica y ficticia», incluso es posible afirmar que «de esta época proviene la tradición de la simulación de la participación en consejos».

Dos momentos importantes dieron las bases institucionales a la participación, el primero se presentó al institucionalizar un modelo de planeación por consultas populares y las figuras representativas nombradas consejos y comités consultivos en el sector público impulsado desde la Ley Federal de Planeación de 1982, durante la administración de Miguel de la Madrid, así como la creación de los Comités Municipales de Planeación. El segundo fue parte de la iniciativa federal «de Carlos Salinas de Gortari con el Programa Nacional de Solidaridad presentado como un concepto “unificador” entre sociedad y Gobierno», creando, en lo local, las figuras de contraloría social a través de comités de solidaridad, y «acciones directas de los beneficiarios en proyectos definidos».

Durante el Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado de 1982 a 1988, se nombró a Carlos Salinas de Gortari como responsable de la Secretaría de Programación y Presupuesto, este último fue Presidente de la república mexicana durante el periodo de 1988 a 1994, como producto de la elección presidencial organizada el miércoles 6 de julio de 1988.

La coyuntura crítica

Las características bajo las cuales llegó Carlos Salinas al poder presidencial y «los graves problemas de legitimación con que había nacido su Gobierno, producto de un gran fraude en las elecciones presidenciales de julio de 1988» lo orillaron a pactar desde dos estrategias, la primera con la clase política del Partido Acción Nacional y la incorporación de «una política económica neoliberal radical»; en tanto, en otro sentido, el pacto fue «con algunos grupos y movimientos populares, controlados básicamente por la izquierda maoísta (entre ellos buena parte del movimiento campesino independiente y de la dirigencia del movimiento urbano-popular, así como un sector de los intelectuales de izquierda)».

Transversalmente a la motivación política para impulsar este programa de Gobierno, el primer ejercicio nacional participativo lo registró Salinas de Gortari con el programa Solidaridad (1988-1994): «campeó el recuerdo del programa Solidaridad del presidente Salinas recibiendo cada lunes, en la casa de gobierno, a cientos de comités procedentes de todo el país».

El programa federal Solidaridad tuvo toda una operación en medios de comunicación. El paquete en medios estuvo centralmente impulsado por la más importante cadena televisiva del país en ese momento: Televisa. Además, se realizó un video con los cantantes representativos de la época. Las imágenes transmitidas recreaban la dinámica de participación a partir de las rela-

ciones sociales, al exaltar la vida en comunidades rurales vinculada a lazos de identidad. En sus discursos, el presidente de la república destacaba en la pobreza el gran enemigo a vencer: «[...] algo muy grande para los más desamparados. Para aquellos, que tienen que llevar bajo el brazo, los zapatos porque es solo lodo y agua, el camino que recorren ante la falta de un piso firme que los pueda sostener».

El modelo de comunicación entre el Gobierno y la sociedad se mantuvo de arriba hacia abajo; no obstante, el conjunto de mensajes implementados a partir de la campaña de comunicación del Programa Solidaridad incorporó actividades de la vida cotidiana de la población de los lugares marginados y remotos de la república mexicana, por medio de la implementación de formas diferentes en el uso del tiempo, al proponer la conformación de los Comités Solidaridad, e invitar a participar en proyectos que buscaban la unión de los pobladores desde los apoyos gubernamentales para fines comunitarios. De esta forma, se configuró un modelo material y simbólico nacional a partir de contenidos de participación diseñados por el Gobierno federal. Se impulsó una estructura, con sujetos participativos y relaciones sociedad-Estado, en la cual la centralización de los recursos públicos se mantuvo, no obstante, se crearon imaginarios sobre modelos de inclusión. De esta manera se configuraron otras formas discursivas, mediáticas y de aplicación del dinero público entre la sociedad y el Gobierno como una renovación institucional.

En paralelo a esta primera experiencia nacional de novedad y éxito, durante el sexenio se permitieron gobiernos de alternancia en distintos territorios de la república mexicana. En Ciudad Mendoza, la izquierda implementó el Parlamento Ciudadano en el trienio 1994-1997, también se impulsaron la Asamblea Popular y las decisiones públicas en Cuquio, Jalisco, de 1998 a 2004

En un primer momento los estudios sobre los gobiernos municipales se ocuparon en el impulso de prácticas participativas y el tipo de espacios que se fueron abriendo; no obstante, la problematización se trasladó a identificar cómo ocurrían estas experiencias, así como sus impactos y límites sobre la calidad democrática.

La persistencia estructural

Otro avance en los formatos de participación impulsados desde el Gobierno federal se produjo por el fomento a las actividades de la sociedad civil, con la publicación el 9 de febrero de 2004 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la creación del Registro Federal de Organizaciones.

Con la puesta en vigor de esta legislación se dotó a las organizaciones de la sociedad civil a formar parte en instancias de participación y consulta de la administración pública federal. Se les dio oportunidad para integrar la contraloría social en dependencias, recibir apoyos públicos, acceder a estímulos fiscales, ser parte de los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de programas, proyectos y políticas públicas de las dependencias (artículo 6 de esta ley).

La Ley crea tres órganos fundamentales: la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Comisión), integrada por las secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), quien está a cargo de la Secretaría Técnica, de Gobernación (SEGOB), de Relaciones Exteriores (SRE), y de Hacienda y Crédito Público (SHCP); el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Registro) y su Sistema de Información en el que se inscriben aquellas organizaciones que son objeto de fomento, y el Consejo Técnico Consultivo (Consejo) mayoritariamente de carácter ciudadano.

Al analizar la interacción de la Comisión (conformada por la administración pública federal), con los trabajos del Consejo de las Organizaciones de la Sociedad Civil como parte de la puesta en marcha de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil durante el periodo de 2005 a 2012, Martínez ubica en los componentes de la gober-

nanza la influencia de las relaciones históricas que se han dado entre el Gobierno y la sociedad en México, y la necesidad para que el primero fortalezca las funciones de deliberación y cogestión de los consejos al impulsar la interacción entre Gobierno y sociedad, a fin de mejorar la capacidad de incidencia en las políticas públicas.

La Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil debió ser un instrumento no solo para visibilizar, sino también para institucionalizar la participación de las organizaciones sociales en la vida política, concretamente en la política pública; no obstante, se presentó una dispersión de esfuerzos y una dependencia a la voluntad de «ciertos funcionarios que perdieron sus cargos antes de que Fox concluyera su gobierno» (Olvera, 2009, p. 19). Durante el periodo 2004-2011, Alberto Olvera Rivera de la Universidad Veracruzana fue Consejero Propietario en el Consejo Técnico Consultivo.

La secuencia de reacciones

La innovación institucional más importante producto de la ruptura y el conflicto social, económico y político de 1988 en México fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), y el pausado traslado al modelo de ciudadanización ocurrido a partir de la designación de los Consejeros Electorales federales, estatales, y distritales.

Las diferencias ocurren entre la innovación democrática y la administrativa-judicial porque la primera se presenta de abajo hacia arriba, en tanto la segunda tiene lugar de arriba hacia abajo. Las innovaciones democráticas en América Latina introdujeron muchas nuevas experiencias que incrementan la participación social en las interfaces Estado-sociedad, tal como sucedió con el Instituto Federal Electoral en México.

De igual forma, después de la coyuntura de 1988, la creación de los institutos electorales en cada entidad de la república revitalizó la dinámica en la gestión de las elecciones del país.

Una innovación legal relevante fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio de 2002, y el Reglamento de esta legislación del 11 de junio de 2003, ambos textos difundidos en el *Diario Oficial de la Federación*. Con esta propuesta legal se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) sin autonomía constitucional, como órgano público desconcentrado.

La posibilidad de visibilizar el acceso a la información pública como una propuesta basada en admitir solicitudes de los ciudadanos, de dar trámite en las instancias públicas, y responder a las solicitudes, abrió otra ruta de posible interfaz entre la sociedad y el Gobierno.

La legislación posibilitó el acceso de información a la ciudadanía en el artículo 2, no obstante, limitó los datos reservados y confidenciales en los artículos 7, 13 y 14 por comprometer la seguridad pública, nacional, dañar la estabilidad financiera, poner en riesgo la vida, los secretos comerciales, industriales, bancarios, fiduciarios u otros, y en paralelo, en el artículo 12 declaró a los sujetos obligados para hacer pública información sobre montos y destino de los recursos, no obstante, hubo ambigüedad para ubicar la figura de sujetos obligados.

Los resultados

La reforma política de 2014 significó cambios importantes en el funcionamiento de los institutos gestores de las elecciones. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales fue la guía que a nivel federal sistematizó toda la reforma en la materia, el texto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014; sin embargo, se reformó el 27 de enero de 2017, es decir un año antes de la elección concurrente organizada el domingo 1 de julio de 2018.

La nueva legislación electoral nacional en el artículo 30 nombró a los institutos electorales locales como Organismos Públicos Locales y destacó, en el artículo 32, la rectoría del Instituto

Nacional Electoral (INE, antes IFE) en la organización y funcionamiento para los procesos electorales federales y locales sobre temas sustantivos del proceso, tal como la responsabilidad en la ubicación de casillas, la capacitación y designación de funcionarios de mesas directivas para la jornada electoral, la geografía electoral, el padrón y la lista de electores, la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos desde los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. La reforma fue constitucional (artículo 41, apartados A, B, C, D).

También el IFAI cambió a Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), entre 2014 y 2015, y un año más tarde se publicó la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (9 de mayo de 2016).

Tres innovaciones institucionales se han mantenido en el cambio político del territorio mexicano con rumbo a una construcción democrática de participación, y como una ruta de interfaz socioestatal, por tres motivos: 1) el modelo de incorporación de ciudadanos en los procesos electorales a través de las figuras de Consejeros Electorales en el INE y en los Organismos Públicos Locales; 2) la posibilidad de solicitar información pública a autoridades de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a órganos autónomos, fideicomisos, fondos públicos, partidos políticos y quienes ejercen recursos públicos federales (artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública); y 3) se mantiene la figura denominada Consejo Técnico Consultivo en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, para proponer y participar en la evaluación conjunta de «políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal» (artículo 26 de esta Ley).

Nueve representantes de organizaciones, un servidor público, cuatro representantes de los sectores profesional, científico, cultural y académico, dos representantes del Poder Legislativo Federal y un Secretario Ejecutivo integran el Consejo Técnico Consultivo (artículo 27). El Consejo Técnico Consultivo tiene la función de analizar las políticas del Estado, impulsar la participación, integrar los grupos de trabajo y comisiones, sugerir medidas operativas y administrativas, hacer público el manual de operación al regular su organización y funcionamiento, así como ayudar a la aplicación de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil (artículo 29).

El significado de la figura de representación del Comité Técnico Consultivo se ha replicado tanto en dependencias públicas como en niveles de Gobierno de una forma desigual, y con distintos contenidos de operación y trabajo.

Al analizar 256 leyes federales con vigencia en 2008 y 131 reglas de operación Hevia, Vergara-Lope y Ávila identificaron 409 órganos colegiados de deliberación, ubicaron temáticas variadas con abundantes y opacas características, en las cuales solo 53% entrega alguna información a la ciudadanía (2011, pp. 72-73). Las instancias públicas de deliberación en las que actúan «solo actores gubernamentales» representan 44.5% de los órganos colegiados identificados; las instancias socio-estatales que combinan participantes gubernamentales y no gubernamentales representan 31.8%; las instancias colegiadas con todos los integrantes no gubernamentales representan 15.6%; en tanto, las instancias intra-estatales que posibilitan la invitación a participantes no gubernamentales con voz sin voto representan 8.1% del total (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011, pp. 73-74).

Desde otra modalidad de participación ciudadana, también se han implementado experiencias diversas de presupuesto participativo en el país, en algunos casos aparejadas con figuras de representación vecinal (Téllez, 2015; Alacio 2019a y b; Briseño, 2011; Valverde, Gutiérrez y García, 2013; Instituto Electoral del Distrito Federal, 2013, 2014a y b, 2017; García, 2014; Tejera, 2015; Diego, 2017; Alonzo, 2017; Marquina y Moreno, 2017; Arreola y Jiménez, 2017; García y Téllez, 2018; Escamilla, 2019; Gómez Tagle, 2019).

La interfaz sociedad-Estado ocurrida a partir de las figuras de representación territorial vecinal en la Ciudad de México, primero como Comités Ciudadanos en colonias, y Consejo de Pueblo durante el periodo 2011-2019; y más tarde como Consejos de Participación Comunitaria por Unidad Territorial (de 2020 en adelante) han presentado, con pocas excepciones, una débil intervención en las acciones gubernamentales. No obstante, un aporte novedoso en las prácticas de presupuesto participativo en la Ciudad de México como interfaz socioestatal ocurrió con la integración del Comité Dictaminador en cada Alcaldía. En la nueva legislación la responsabilidad del análisis de viabilidad recae en un Órgano Dictaminador. Los órganos dictaminadores están conformados por cinco especialistas, quienes conjuntamente con el Concejal de la Comisión de Participación Ciudadana, dos administrativos y el titular del Área de Participación Ciudadana de las Alcaldías cuentan con voz y voto. Se suman con voz, pero sin voto, un Contralor Ciudadano del Gobierno de la Ciudad de México y una persona de la Contraloría en cada Alcaldía. Todos juntos analizan la viabilidad de cada propuesta de solución a un problema público (artículo 126 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México). Para la consulta del presupuesto participativo 2020 y 2021 funcionó este órgano dictaminador como novedad incorporada en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada el 12 de agosto de 2019.

Desde otra perspectiva de la participación, los mecanismos de democracia han tomado un curso jurídico en la legislación nacional al incorporar, la iniciativa ciudadana y la consulta popular en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante las reformas del 9 de agosto de 2012 y del 10 de febrero de 2014. A pesar de esta incorporación legal, en el mecanismo de consulta popular se ha limitado a la ciudadanía a través de los requisitos y las condiciones de su activación. Tampoco la iniciativa ciudadana logró un robusto nivel de intervención, pues las iniciativas siguen la ruta legislativa ordinaria, en las cuales son los partidos políticos desde los puestos legislativos quienes mantienen el control de la redacción final y la aprobación.

Las legislaciones subnacionales sobre mecanismos de democracia directa; es decir, consulta, plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato, son diferentes por tres motivos: 1) debido al momento de su incorporación; 2) por el manejo de conceptos; y 3) por su contenido, esto es, por el uso de definiciones, procedimientos y requisitos. El tiempo de incorporación se puede delimitar en tres momentos, el periodo pionero, el periodo de auge, y el periodo tardío. El periodo pionero abarca los años anteriores a la alternancia partidista del Gobierno presidencial en México, es decir, antes de 2000, etapa caracterizada por el Gobierno priista en la Presidencia de la República. El periodo de auge se ubica entre los años 2000 y 2012 —tiempo del Gobierno panista en la Presidencia de la República— en tanto el periodo tardío abarca de 2013 a 2016, momento en el cual inicia la reforma político-electoral en el ámbito nacional, la cual vuelve posible el mecanismo de consulta popular en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de leyes complementarias.

Hay diferencias en la incorporación de los mecanismos a la legislación subnacional, por entidades federativas entre los tres periodos. El periodo pionero de incorporación de mecanismos de democracia directa colocó a la Ciudad de México, al Estado de México y a Jalisco como referentes; en tanto, el periodo pionero para insertar la iniciativa ciudadana o la iniciativa popular tuvo en la lista a San Luis Potosí, Jalisco y Colima. A pesar de la incorporación de los mecanismos en las leyes subnacionales, el contenido presentó variaciones, en algunos casos con ambigüedades, en otros con requisitos detallados, y en unos más se sumó la referencia al mecanismo sin presentar mayores explicaciones. La incorporación de los mecanismos abonó a la ampliación de la oferta en la legislación electoral mexicana; no obstante, en la práctica su uso fue reducido. A través del análisis cualicuantitativo comparado se analizaron experiencias de activación de mecanismos de democracia directa en las entidades federativas, a partir de la puja conformada por protestas, actores políticos y sociales y voluntad política, se ubicó en esta última una condicionante de su activación.

¿Qué ha sucedido actualmente con las solicitudes de mecanismos de democracia directa en

México? Se ha presentado un constante impulso de consultas a la ciudadanía sobre decisiones del Presidente de la República, desde que fue candidato electo hasta el momento actual,

El modelo de comunicación entre el Gobierno y la sociedad durante el sexenio 2018-2024 continúa de arriba hacia abajo, el conjunto de mensajes implementados a partir de la campaña de comunicación alrededor del Gobierno federal toma el nombre de mañaneras. A estos discursos diarios matutinos se sumó el discurso diario verpertino de transmisión televisada por parte de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, debido a la alerta mundial por COVID-19, y, en algunos casos, también se sumó la Secretaría del Trabajo.

Los programas federales están diversificados: becas, pensiones y subsidios a distintos grupos de la población.

Revisemos el mensaje de 30 segundos como parte del segundo informe de Gobierno del Presidente de la República, presentado los días 24 y 25 de agosto en radio y televisión:

Tenemos nuestra conciencia tranquila y la dicha enorme de estar ayudando a la gente humilde, a los más necesitados, a los desposeídos. Los conservadores sostienen que estamos llevando al país al comunismo.

El mensaje de este video de promoción por parte de la Presidencia de la República tuvo como respuesta la emisión de medidas cautelares por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, cuya motivación fue el artículo 134 constitucional, y la referencia a elementos religiosos que dañan la neutralidad del Estado laico mexicano. En tanto, el 6 de septiembre del 2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 195/2020, por unanimidad en la votación confirmó las medidas cautelares emitidas por el Instituto Nacional Electoral al mensaje promocional del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador.⁷ De esta forma se activó la gestión autónoma de la gobernanza electoral.

La introducción de instituciones de participación ciudadana, que otorgan poder a los gobernados para intervenir en «la definición de asuntos públicos», encuentra una desigual configuración de interacciones de «puja política» de confluencia entre partidos políticos, ciudadanía, poderes nacionales-locales, regionales y movimientos sociales. La diferencia de los mecanismos de democracia directa consiste en identificar qué poder lo dispara, y emana la acción política, pues desde abajo se obliga al Gobierno a un cambio, lo cual evidencia el éxito potencial del propio mecanismo.

Los riesgos de la activación desde un giro negativo se presentan de abajo hacia arriba como concentración de poder cuando la estrategia está vinculada a los gobernantes para movilizar masas, también como estrategia partidista que pretende dar visibilidad a un partido de oposición gubernamental y colocar temas en la agenda; otro giro es de activación positiva de abajo hacia arriba, como empoderamiento ciudadano y de la sociedad civil para distribuir el poder en las democracias representativas; en tanto, la activación de arriba hacia abajo descansa en la oficina gubernamental.

«¿Quién dice qué a quién por cuál canal y con qué efectos? Los mecanismos de democracia directa en México» muestra el foco en los distintos sentidos que presentan las activaciones de consulta a la ciudadanía. El primero es desde la ley, el segundo desde la justicia y la reparación del daño, no obstante, el que impera es el tercero, el de orden político con impacto en la opinión pública. De nueva cuenta se impulsa la novedad mediática del México contemporáneo, la activación de consulta de arriba hacia abajo como concentración de poder. La pregunta a consultar es la siguiente:

¿Estás de acuerdo o no que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

El principio legal está en el capítulo XII fracciones I, II y III del artículo 223 del Código Penal Federal, el cual establece el significado de peculado, es decir, de los beneficios de los servidores públicos sobre dinero, valores, fincas y pertenencias del Estado. El mismo artículo incorpora las sanciones, las cuales no cuentan con numerales.



El segundo desde la justicia y la reparación del daño, no necesita consulta, pues depende de la voluntad de los gobernantes para hacer valer la ley.

El tercero es político y de movilización desde una multiplicidad de mensajes de confrontación que generan opinión pública y agendas mediáticas.

Finalmente, los costos, en momentos de ruptura por la COVID-19. Las rupturas han sido en la interacción social, en la economía, en la educación y en la salud, ¿cuáles son las respuestas de nuestros gobernantes ante este acontecimiento? Si la corrupción se limpia como las escaleras, de arriba para abajo, y la participación se construye de abajo hacia arriba. ¿A quiénes estamos dejando en los puestos de gobierno? ¿Qué nos están diciendo y con qué intenciones? ¿Por qué no hay interfaces auténticas entre la sociedad y el Estado? O al menos ¿por qué una consulta para hacer cumplir la ley existente? ¿Cómo llegamos aquí? Se sigue en la etapa de reacciones y resultados ante la jornada de votación del 1 de agosto de 2021, una pregunta ambigua y obvia, y una espera al cumplimiento de la ley en el México del siglo XXI.

Consideraciones finales

Este texto desarrolla las condicionantes históricas sobre participación en el territorio mexicano, que desde el Gobierno federal limitó los espacios de incidencia, con excepción del sufragio en jornadas electorales. La coyuntura crítica se presentó ante una evidente interrupción en los reportes de los resultados electorales presidenciales del año 1988, en el cual el organizador de la elección era del mismo partido político de uno de los candidatos a la Presidencia de la República.

La coyuntura crítica ocurrió desde la implementación del Programa Solidaridad, como un ejercicio paralelo a propuestas de presupuesto participativo, con motivaciones de impulso a una legitimidad cuestionada por los resultados electorales por la Presidencia de la República. El llamado fue a la unidad nacional desde prácticas participativas con fines políticos.

A pesar de la publicación de la Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la creación del Consejo Técnico Consultivo, la persistencia estructural para opacar el impulso participativo es una constante, más allá de las diversas figuras de interfaz socio-estatal.

La secuencia de reacciones presenta en las innovaciones institucionales su aporte más importante, al incorporar a la ciudadanía en las instituciones autónomas del Estado, en este sentido, el destacado papel de la gobernanza electoral resulta central para ceñir de certeza jurídica los procesos electorales nacionales y locales.

Los resultados muestran similitudes y diferencias entre los componentes comunicacionales de los sexenios 1988-1994 y 2018-2024, también existe una cercanía en el interés por sumar discursivamente a la ciudadanía a través de algún formato de participación. En este sentido, la implementación de políticas públicas desde los gobiernos evidencia el interés por incorporar propuestas participativas como las consultas, los presupuestos participativos y los programas de Gobierno, como lo fue Solidaridad.

Los diseños legales e institucionales han sido otra ruta para sumar proyectos de ciudadanía como innovaciones jurídicas, e incluso a partir de diseños institucionales centralizados al poder político por ejemplo el INAI, o autónomos, tal como el INE y los Organismos Públicos Locales.

La gestión de la gobernanza electoral genera posibilidades a la democracia, en tanto las variadas propuestas impulsadas por agendas de arriba hacia abajo buscan mantener el control gubernamental limitando la incidencia ciudadana.

Desde el diseño del Estado, con diferentes objetivos, finalidades y resultados, es posible ubicar tres campos de acción: el primero está construido a partir de los proyectos gubernamentales, tal como Solidaridad; el segundo, conformado por las instituciones de gobernanza electoral; y el tercero, impulsado por el llamado a consultas.

Analizar las interfaces socio-estatales en distintos momentos permite centrar la atención en la dependencia de la trayectoria, ubicar elementos de la transición política mexicana, donde lo nuevo no termina de llegar, y, en paralelo, las viejas prácticas no terminan de marcharse. Avanzar hacia una cultura de ciudadanía participativa resulta uno de los retos para el México del siglo XXI en ambientes de alternancia partidista.

Los Sistemas Electorales y de Partidos

en la Composición del Poder Legislativo Mexicano

Alfredo Sainez¹

Desde que el Estado moderno adoptó el concepto de la democracia teniendo como medio para la sucesión de cargos, la elección método totalmente opuesto a la naturaleza de la democracia ateniense, el Derecho Electoral se concibe como el conjunto de normas que regulan la elección de los órganos representativos en una democracia.

El Estado mexicano no fue ajeno a esta tendencia, la historia constitucional, que va de la Carta Magna de Cádiz de 1812 a la Constitución de 1917 con sus actuales reformas, así como las diversas legislaciones electorales que nos han regido durante estos dos siglos, permiten apreciar la evolución del Derecho Electoral, esencialmente, el impacto y reflujo del sistema electoral en la transición del sistema de partido y representación.

El presente trabajo de investigación aborda sucintamente nociones teóricas e históricas de los partidos, la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos y la representación legislativa, como consecuencia de los resultados de las elecciones para diputados federales en 1988 y 1997 en nuestro país, fundamentalmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuando el partido del Presidente de la República perdió las mayorías calificadas y absolutas para impulsar por sí solo reformas a la constitución y a leyes secundarias o reglamentarias, respectivamente.

Desde hace nueve años en nuestro país se vive el multipartidismo a nivel federal, que se refleja en la conformación de las cámaras del Congreso de la Unión en donde ninguna de las fuerzas políticas tiene mayoría absoluta. También en los gobiernos locales, particularmente en la integración de las legislaturas, se observan los distintos sistemas de partidos: a) tres hegemónicos: Aguascalientes, Baja California Sur e Hidalgo; b) diecisiete predominantes: Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas; c) siete bipartidistas: Baja California, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Veracruz y Yucatán; d) cinco multipartidistas: Chiapas, México, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

Ante esta fisonomía que presenta el sistema político mexicano hay una serie de líneas de investigación pendientes: ¿cómo ha sido la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en las entidades?, ¿se han construido acuerdos y coaliciones?, ¿la parálisis legislativa ha prevalecido o ha predominado el consenso entre las fuerzas políticas?, ¿cuál ha sido y cómo se ha medido la producción legislativa? y, en consecuencia, ¿cómo han impactado las reformas en la implementación de las políticas públicas en los estados y municipios?

Los Sistemas Electorales y de Partidos en la Composición del Poder Legislativo Mexicano

La interacción entre los sistemas electorales y de partidos determinan la composición del Poder Legislativo. Las cámaras del Congreso de la Unión y, particularmente, las legislaturas de los estados no han sido ajenos a esta influencia, así lo constata la historia constitucional y la evolución de leyes en la materia.

1 Sainéz, Alfredo. Los sistemas electorales y de partidos en la composición del poder legislativo mexicano. REDIPAN. Servicio de investigación y análisis. Cámara de diputados. Octubre del 2006. Págs. 1-29



La evolución se concibe como el “desarrollo de las cosas o de los organismos, por medio del cual pasan gradualmente de un estado a otro. Partiendo de este concepto, resulta comprensible el desarrollado del sistema electoral mexicano y su influencia en los sistemas de partidos, el tránsito de un sistema de partido a otro, es decir, el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartista en elecciones competitivas, explicar la composición plural de los órganos legislativos, el equilibrio y la nueva relación de poderes en nuestro país. Pero, ¿qué es un sistema electoral?

Sistema electoral

El sistema electoral ha sido definido por diversos teóricos de la política entre los que destacan, en el ámbito internacional, Dieter Nohlen y, en el nacional, Leonardo Valdés, Pedro Aguirre y Alonso Lujambio. Las connotaciones de estos autores aluden a la representación política que los ciudadanos tienen en el seno de los poderes públicos y explican, en gran medida, cómo ha sido la representación política en el Poder Legislativo, fundamentalmente, en la Cámara de Diputados en México. Pero, sobre todo, cómo la evolución del sistema electoral ha influido en el sistema de partidos en México o viceversa.

Sistema de partido

Respecto a la definición de sistema de partido, varios politólogos de la talla de Maurice Duverger, Dieter Nohlen y Stefano Bartolini, así como los mexicanos Leonardo Valdés y Pedro Aguirre, han aludido a este concepto. Empero, una de las definiciones más universales, extendida y refinada, que constituye un referente teórico contemporáneo sobre los sistemas de partidos y su clasificación, es la de Giovanni Sartori.

La interrelación de un partido con los demás partidos que actúan en el mismo sistema político da origen al sistema de partidos que, en opinión de Sartori puede ser: de partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (México hasta 1988); partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco), bipartidismo (los Estados Unidos y el Reino Unido); pluralismo moderado (Alemania y los Países Bajos); pluralismo polarizado (Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), y atomización (Malasia). Los dos primeros corresponden a un sistema no competitivo y a los otros cinco restantes a un sistema competitivo.

Para el analista político italiano, el sistema de partidos es no competitivo si, y sólo si, no permite elecciones disputadas. Para aclarar una posible confusión entre la competencia y competitividad, nos establece la diferencia: la competencia es una estructura o una regla del juego. La competitividad es un estado concreto del juego. Así la competencia abarca la 'no competitividad. Más adelante, nos precisa que la competencia es igual a, y se puede definir como, competencia potencial, la competitividad es una de las propiedades, o uno de los atributos de la competencia.

Finalmente, nos señala que la competitividad se mide por dos aspectos: por la proximidad entre los resultados y/o por la frecuencia con que unos partidos suceden a otros en el poder.

De acuerdo con la tipología de Sartori, el sistema de partido es hegemónico, si permite la existencia de otros partidos únicamente como satélites, o, en todo caso, como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder; es predominante, si hay "una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta; y, multipartidista si ningún partido mantiene una mayoría absoluta, la fuerza o la debilidad relativa de los partidos se clasifica conforme a su relativa indispensabilidad o dispensabilidad para las coaliciones y/o tiene una capacidad potencial de imitación (chantaje).

Sin embargo, ¿qué es un partido político?

Partido político

El término partido político ha sido concebido como una forma de "socialización" que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas). También ha sido considerado como una organización permanente de un agrupamiento humano unido por una identidad de opiniones acerca de la vida política y consagrado a conquistar el poder con técnicas más o menos semejantes. Y, se ha definido como una institución política, surgida en el contexto de una legislación nacional, libremente formada por ciudadanos y grupos de diferentes de la población, que aunando su inquietud política a la voluntad de defensa de sus intereses -manifestados en un programa ideológico, directo o indirecto -, tratan por medio de su organización y una estrategia y tácticas adecuadas, alcanzar el poder ya sea por la vía electoral o revolucionaria, y una vez alcanzado, mantenerse en él.

Sin embargo, hay que advertir, que no es posible elaborar definiciones de los partidos políticos válidas para todo tiempo y lugar; es decir, hay que tener en cuenta los rasgos fundamentales de la sociedad en ese momento, sobre todo en sus aspectos políticos.

La observación anterior, nos permite reflexionar las siguientes preguntas: ¿cómo han evolucionado los partidos políticos en México?, ¿cuándo surge el sistema de partido en nuestro país?

Origen del partido y del sistema de partido en México

Para analizar las raíces del sistema de partido y su transición en nuestro país, se toma como

marco teórico de referencia la tipología de Sartori, con base al criterio numérico para clasificar a los sistemas de partidos: partido único, hegemónico, predominante, bipartidismo, pluralismo limitado o moderado, pluralismo polarizado o extremo y sistema atomizado. No sin antes, apuntar que la personalidad jurídica de los partidos políticos en México, quedó expresada por primera vez en los artículos 20, 21, 25, 26, 27, 28, 37, 38, 47, 48, 54, 68, 79, 80, 87, 89, 112 y 117 de una ley secundaria, la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, en tanto con la reforma al artículo 41 del texto original de la Constitución de 1917, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se elevó a rango constitucional la figura de partido.

El origen de los partidos en el mundo se puede localizar a mediados del siglo XIX y antes de esta época la palabra partido no implicaba una organización electoral ni tampoco un movimiento organizado; significaba una tendencia ideológica o de facción, e incluso, era un término peyorativo y negativo.

En el caso mexicano, si bien formal y legalmente no existieron los partidos políticos en el siglo decimonónico, existieron las agrupaciones políticas de ciudadanos en organizaciones llamadas partidos o que actuaban como tales. En realidad no eran partidos, sino movimientos políticos; es decir, no tenían estructura orgánica, ni normas de vida internas, ni dirección permanente y única, sino eran simples tendencias de opinión, amorfas y hasta cierto punto fluctuantes, agrupándose circunstancialmente en torno al gobierno, fracción oficial, general, Iglesia o órgano de prensa²⁰ -es comprensible la inexistencia de partidos políticos activamente participativos en la vida pública, en un país que salía apenas de una larga opresión colonial y cuyos factores reales de poder²¹ eran los caudillos, el clero y el ejército, quienes tenían una participación predominante -, así por ejemplo:

Desde la instauración del imperio de Agustín de Iturbide en 1822 hasta las elecciones presidenciales ganadas por Francisco I. Madero en 1911, la forma de hacer política fue a través de corrientes, logias, tendencias ideológicas (liberales y conservadores) y partidos por analogía.

En el imperio de Iturbide aparecieron tres corrientes políticas perfectamente identificables: los iturbidistas, los borbónicos y los republicanos.

Las logias de escoceses y yorkinos: Nicolás Bravo es Gran Maestro del Rito Escocés y Vicente Guerrero lo es del Rito Yorkino. Los escoceses eran partidarios de un gobierno monárquico bajo el mando de un príncipe europeo de la Casa de Borbón, en tanto que los Yorkinos se pronunciaban por la República federal y la eliminación de los españoles en la vida pública del nuevo país. Posteriormente la influencia de las logias decreció, pero de 1824 a 1828 la forma predominante de participación política fue a través de ellas.

A partir de la dictadura de Anastasio Bustamante hasta la Revolución de Ayutla, el debate y las agrupaciones políticas se formaron en torno a las ideas de federalismo y centralismo, así como de los personajes relevantes que encabezan no una unidad formal de partido sino más bien corrientes de opinión que se materializaban en la vida pública, Gómez Farías encabezó o atrajo a los federalistas y Santa Anna a los centralistas, llamados también liberales o conservadores respectivamente.

Los liberales, a su vez, por la fuerza de sus planteamientos se dividieron en puros y moderados; en diferentes etapas los más representativos de aquellos fueron Gómez Farías y Juárez; el general Manuel Gómez Pedraza era reconocido como jefe de los liberales puros, al cual se identificaban personajes como De la Rosa, Payno, Otero, Lafragua, Rodríguez Puebla. En otros momentos, Santos Degollado y González Ortega fueron considerados liberales moderados.

Después de la restauración de la República los conservadores desaparecieron como fuerza política y los liberales triunfantes se identificaron alrededor de tres personajes: Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Sin embargo, después de la Reforma y del triunfo de

la República en 1867 el país seguía sin verdaderos partidos ¿Cómo iban a surgir éstos en un país atrasado, de abrumadora mayoría analfabeta, con una economía semifeudal, incomunicado, sin prensa popular, agobiado por el caciquismo y otras formas de opresión?

Díaz se levantó en armas contra el presidente Juárez con el Plan de la Noria, en 1871, en el cual propuso entre otros temas: “Que la elección de presidente sea directa, personal, y que no pueda ser elegido ningún ciudadano que en el año anterior haya ejercido por un solo día autoridad o encargo cuyas funciones se extiendan a todo el territorio nacional... Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución.”

Apoyaron a Díaz los militares Donato Guerra, Vicente Riva Palacio, Trinidad García de la Cadena, Jerónimo Treviño, Pedro Martínez, Miguel Negrete, Servando Canales, Francisco Naranjo, Juan N. Méndez, Juan Sóstomo Bonilla y otros. El dominio militar de la situación la logró Juárez con el apoyo de los generales Ignacio Mejía, ministro de Guerra, así como de Sostenes Rocha e Ignacio R. Alatorre.

A la muerte de Juárez, quedaron enfrentadas dos corrientes liberales: los civilistas encabezados por el presidente Lerdo y los militares comandados por Díaz.

Durante el gobierno de Díaz las formalidades electorales fueron cubiertas organizándose para cada reelección de Porfirio clubes políticos que desembocaron en dos corrientes: los “*Científicos*”, agrupados en torno del poderoso secretario de Hacienda José Yves Limantour y los “*Reyistas*”, partidarios del gobernador de Nuevo León y en una época secretario de Guerra Bernardo Reyes

Posteriormente, con el inicio de la Revolución en 1910 y la expectativa que despertó la candidatura presidencial de Francisco I. Madero en 1911 surgieron varios partidos, todos de vida circunstancial. Así, por ejemplo, en estas elecciones participaron los partidos Antirreeleccionista, católico, Liberal, Liberal Radical, Liberal Puro, Evolucionista, Constitucional Progresista y otros. Durante la XXVI Legislatura del Congreso se aprobó la ley electoral, estableciéndose el voto directo en las elecciones legislativas.

Ya como Presidente de la República, Francisco I. Madero expidió la primera ley electoral que reconoció la figura de los partidos políticos. Esta establecía en su artículo 117, fracción I, que los partidos políticos tendrían en las operaciones electorales la intervención que les señalara esta ley, siempre “que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos”. Con esta disposición se puso en evidencia la reacción contra el gobierno de Díaz, pues propició la proliferación excesiva de los partidos políticos regionales y locales al establecerse que sólo se requerían 100 miembros para constituir un partido político y que las propuestas de candidatos a los distintos puestos de elección popular eran una prerrogativa exclusiva de éstos.

A pesar de su reconocimiento jurídico, los partidos políticos presentaron dos principales obstáculos: su vinculación con los caudillos y sus lazos con la clase obrera. En estas condiciones, las clases medias tradicionales, las antiguas oligarquías y el clero no llegaron a construir un partido político. Los partidos se vieron obligados a apoyar a caudillos rebeldes surgidos del bloque en el poder, apoyaron movimientos políticos efímeros y contradictorios o armaron alzamientos; no tuvieron la fuerza para construir una nueva mediación política, electoral, que adquiriera el carácter de un partido con principios, programas y organización. La respuesta violenta y la política discontinua fueron las únicas alternativas de esos grupos y facciones.

En este escenario, se puede afirmar que en el siglo XIX no existieron partidos, en el sentido como se entiende por tales en la teoría moderna, es decir, organizaciones permanentes y estables; que durante todo el proceso revolucionario y posrevolucionario no hubo partidos políticos fuertes y toda la actividad política se desarrolló en las filas de los ejércitos, quedando el poder desgajado en miles de núcleos espontáneos de lucha. Esta crisis se originó por el vacío de poder que representó

la ausencia del caudillo en un Sistema Político organizado en torno al poder personal. Esto obligó a la élite “revolucionaria” a desarrollar nuevos mecanismos de cohesión y control político para conservarse en el poder.

El carisma personal fue sustituido por el proceso institucional, al plantearse la tesis de superar la etapa de los hombres-necesarios mediante la creación de instituciones políticas, a través de un partido político auténticamente nacional: el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

El sistema de partido

El 1° de septiembre de 1928, en su cuarto y último Informe de Gobierno, el presidente Plutarco Elías Calles propuso la formación de “reales partidos nacionales orgánicos” que permitieran “pasar de un sistema más o menos velado de gobierno de caudillos a un más franco régimen de instituciones”. Con ese fin y para acabar con la “desunión de la familia revolucionaria”.

Con esta medida, la crisis política logró ser superada y se logró imponer un sistema de partido y parlamentario vinculado al Estado.³¹ De tal forma, 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 de un partido del Estado, el partido de bloque hegemónico y su gobierno. Ambas características se dan en México, donde no existe un partido único, sino un partido predominante, y donde éste es el partido del Estado.”

A partir de la fundación del PNR, el 4 de marzo de 1929 -disuelto y reconstruido, el 30 de marzo de 1938, con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y rebautizado, el 30 de marzo de 1946, con el nombre de Partido

Revolucionario Institucional (PRI)-, se puede hablar de manera real y no solamente formal y legal de la existencia de un sistema de partido en México, cuyo origen y carácter de acuerdo con la tipología sartoriana fue hegemónico; luego, predominante, y finalmente, multipartidista en proceso de definición. Bajo la premisa de que existen sistemas sin partido (comúnmente definidos como tradicionales o feudales)³³ y que las asociaciones pueden ser consideradas partidos en sentido estricto cuando surge en el sistema político un grado determinado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división de trabajo, por un lado, un proceso de formación de decisiones políticas en las que participan más partes del sistema y, por otro, que entre estos partidos estén comprendidos, en principio o realmente, los representantes de aquellos a quienes remiten las decisiones políticas.

No obstante, ¿qué factor o factores han incidido en la transición de nuestro sistema de partido y en la representación legislativa en México? Sin lugar a dudas, la influencia del sistema electoral ha sido uno de los principales factores que han contribuido a esta transición: de un sistema de partido hegemónico a uno predominante y, de éste, a un sistema multipartidista. Pero, sobre todo, en la nueva composición legislativa, fundamentalmente, en la Cámara de Diputados.

Interacción e influjo de los sistemas electorales y de partidos en la representación legislativa en México

La evolución del sistema electoral mexicano ha influido en la consolidación y tránsito del sistema de partido y, por ende, en la representación legislativa, particularmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El sistema electoral es uno de los factores que ha tenido y tiene una mayor incidencia en tránsito del sistema de partido. La influencia de los sistemas electorales ha sido reconocida y teorizada por dos notables exponentes: Maurice Duverger y Giovanni Sartori.

Para el teórico político francés, Duverger, el régimen electoral es uno de los factores más

importantes que condiciona de forma decisiva cuatro aspectos básicos de los sistemas de partidos: el número de partidos, la dimensión de éstos, las alianzas y la representación. Al respecto el politólogo italiano, Sartori, sostiene que los sistemas electorales son importantes porque además de traducir los votos en escaños han contribuido a dar forma al sistema de partidos, siendo un factor determinante en la creación del sistema de partidos que tienen todos los países, particularmente, en la determinación del número de partidos.

Transición del sistema de partido en México

El influjo del sistema electoral mexicano en el tránsito de un sistema de partido hegemónico a predominante y, de este, a uno multipartidista se ha producido a partir de que el partido del presidente de la República perdió la mayoría calificada y, luego, la mayoría absoluta en el seno de la Cámara de Diputados durante las LIV y LVII Legislaturas como efecto de los resultados de las elecciones para diputados federales en 1988 y 1997, respectivamente. Esta pérdida de la mayoría calificada se explica con el análisis de cuatro variables que han incidido en la evolución del sistema electoral en México: las fórmulas electorales, la magnitud de las circunscripciones, los umbrales y la volatilidad.

Aunado a estas variables, la participación de los partidos políticos mexicanos en las elecciones le ha proporcionado un carácter específico al sistema electoral y al propio régimen político. Los sistemas electorales han influido en la determinación del sistema de partido en México y a la vez han sido influidos por este, a tal grado que los efectos de esta relación han sido explicados en términos de leyes sociológicas por autores de la talla de Duverger y Sartori.³⁸ Ambos autores coinciden en que el influjo del sistema electoral es determinante en el número de partidos dentro un sistema político.

De la hegemonía a la predominancia

Para comprender el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno predominante en nuestro país, se toma como referente teórico el criterio numérico de Sartori para clasificar a los sistemas de partidos.

Como se apuntó, de acuerdo con la tipología de Sartori, el partido hegemónico está dentro de un sistema no competitivo, porque permite la existencia de otros partidos satélites o subordinados a la hegemonía del partido en el poder.

Partiendo de la definición Sartoriana, se pueden destacar dos características del sistema de partido hegemónico:

Presencia de un partido que monopoliza el poder político y la presencia de otros partidos legales que no pueden alcanzarlo nunca.

No hay competencia política para el ejercicio del poder, el pluralismo es ficticio y la igualdad ilusoria puesto que no hay opción a la alternancia en el poder.

Bajo estos criterios, se puede sostener la premisa de que el sistema de partido en nuestro país fue hegemónico desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, hasta antes de las elecciones de 1988. Al respecto, Giovanni Sartori, clasificó y ubicó en los años setenta al sistema de partido en México como hegemónico-pragmático. Y señalaba: “el PRI no es nada generoso. Evidentemente, cuanto más fuerte es el control del partido hegemónico, con más seguridad puede asignar escaños a los partidos satélites. Con esta perspectiva, la reforma electoral mexicana de 1962-1963 indica una mayor confianza en sus propias fuerzas.”

Ciertamente, la existencia del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y del Partido Popular Socialista (PPS) como partidos satélites o subordinados; así como la creación en 1938 del Partido Acción Nacional (PAN), que, a pesar de ser el único partido consistente, no pudo

desafiar la hegemonía del partido en el poder hasta 1988. El panismo junto con el cardenismo provocó que el PRI no obtuviera la mayoría calificada en la Cámara Baja.

En 1988 se marcó un hito en la historia electoral mexicana, pues por primera vez desde su fundación, la hegemonía del PRI fue desafiada fuertemente. El desenlace de esta situación nos colocó en el umbral de una transición de un régimen de partido hegemónico hacia otro de partido predominante, donde el PRI conservó la mayoría absoluta pero con márgenes de competitividad más altos; dejando abierta la posibilidad de la alternancia en los ámbitos local y regional.⁴² Así por ejemplo: Las elecciones del 2 de julio de 1989 inauguraron un nuevo periodo en el sistema político mexicano. La victoria en las urnas del candidato panista a la gubernatura de Baja California abrió una vía inédita en el sistema electoral de México, al permitir que un gobernador que no era del partido oficial ocupara el Poder Ejecutivo en una entidad de la República. Desde entonces hasta nuestros días, la

diversidad en el origen de los titulares de los gobiernos de los estados se ha multiplicado de manera significativa.

Durante cuatro décadas, el PRI, sustentado en una estructura corporativa sectorial, ocupó una posición hegemónica en el sistema político y retroalimentó la legitimidad del presidencialismo mexicano. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de julio de 1988, la tradicional maquinaria electoral del PRI se fracturó; el partido perdió su hegemonía al menos coyunturalmente, al perder, por primera ocasión en el seno de la Cámara de Diputados la mayoría calificada, ante la competitividad de la oposición cardenista y panista, y la legitimidad de la elección presidencial se vio cuestionada.

A partir de entonces, se puede observar que, con las elecciones federales para elegir diputados en 1988, 1991 y 1994, el PRI, por primera vez desde su origen en 1929, no había perdido la mayoría calificada de 2/3 en la Cámara de Diputados: en las LIV, LV y LVI Legislaturas obtuvo el 52, 64 y 60 por ciento de representación, respectivamente. Esto provocó que el partido del Presidente de la República durante estas legislaturas necesitara de la alianza con al menos otro de los grupos parlamentarios más grandes, para llevar a cabo reformas constitucionales.

Con la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara Baja como consecuencia de la competencia electoral en 1988, por lo menos coyunturalmente, se puede afirmar que el sistema de partido mexicano transitó de hegemónico a predominante.

Posteriormente, al no tener ninguna de las fuerzas políticas la mayoría, ya no calificada, sino absoluta en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura como efecto de los comicios federales de 1997, se sostiene que el sistema de partido dejó de ser predominante y transitó a un multipartidismo.

De la predominancia al multipartidismo

De acuerdo con la tipología de Sartori un sistema de partido es predominante, si hay “una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta”.

Las características del sistema de partido predominante son:

El partido obtiene el apoyo de una gran mayoría de los electores, lo que le permite gobernar con mayoría absoluta en el marco del pluralismo político.

Existe competencia entre el resto de partidos sin limitaciones, por lo que el partido predominante puede dejar de serlo en cualquier momento.

Para que un sistema se considere de partido predominante es preciso que el partido en

cuestión obtenga tres mayorías absolutas consecutivas cumpliendo alguno de los siguientes requisitos:

La estabilidad del electorado, y que el umbral de la mayoría absoluta sea superado con amplitud o que haya una diferencia entre el porcentaje de escaños logrado por el primer partido y el segundo.

En los años noventa, Sartori clasificó al sistema de partido en México como hegemónico-predominante.⁴⁸ Posteriormente, en una entrevista periodística Sartori afirmaba: "En 1976, la discusión se centraba en que se podía tener una democracia de un solo partido. Yo reté ese argumento y cuando vine a México dije que aquí había un tipo de sistema partidista hegemónico, no una democracia. Había un dictador que, sin embargo, se retira cada seis años, lo que después de todo, no había pasado desde el tiempo de los romanos y es un gran logro. Sin embargo, era un sistema que permitía la existencia de diferentes partidos, que los impulsa".⁴⁹ A la pregunta de ¿cómo clasificaría al PRI ahora?, contestó: "Ya no hay un sistema partidista hegemónico, ahora es un sistema de partido predominante. En México, todavía hay algunas irregularidades, pero es verdad que el PRI se las arregla para ganar en elecciones libres porque la carrera electoral no es equitativa".

Sin embargo, a raíz de que el partido del Presidente de la República no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura como consecuencia de los resultados de los comicios federales en 1997, se sustenta que el sistema de partido en México dejó de ser predominante. Al respecto, surge entonces una pregunta obligada: ¿Qué carácter adquiere nuestro sistema de partido, si ya no es predominante?

Ante esta cuestión, se afirma que el sistema de partido mexicano transitó de un sistema predominante a uno multipartidista. Para muestra basta con observar la correlación de las tres principales fuerzas durante la LVII Legislatura en el seno de la Cámara Baja: el PRI con 239 diputados, el PRD con 125 y el PAN con 122, representaron el 47.8%, el 25% y el 24.4% de los escaños, respectivamente.

Representación legislativa en México

En el sistema político mexicano la pluralidad ideológica, el número y la representación de los partidos políticos comenzó a manifestarse en el Poder Legislativo Federal, particularmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como consecuencia del influjo del sistema electoral.

El número de partidos en la Cámara Baja ha sido variable. Durante el trienio de 1946 a 1949 se tenía una representación legislativa de dos partidos: PRI y PAN. Posteriormente, las tres siguientes legislaturas tuvieron una representación de tres partidos: PRI, PAN y PPS; de 1958 a 1979 (con excepción de la representación legislativa de 1961 a 1964, en que sólo el PRI, PAN y PPS tenían representación) cuatro eran los partidos que estaban representados: PRI, PAN, PPS y PARM.

A partir de 1979, la representación de los partidos políticos en México ha ido en aumento en el seno de la Cámara Baja. Sin embargo, el problema no ha sido la representación que han tenido los partidos sino la sobrerrepresentación del PRI, que se ha visto favorecida por las fórmulas electorales. Así por ejemplo, el PRI que había obtenido el 73.5% de votos en las elecciones para diputados en 1946 tenía el 91% de los escaños, es decir, 17.5% de sobrerrepresentación; en 1949, el 2.7% de sobrerrepresentación; en 1952, el 19.5%; en 1955, el 4.6%; en 1958, el 6.2%; en 1961, el 6.4%; en 1964, el -3% de subrepresentación (86.3% de votos contra el 83.3% de escaños); en 1967, el 0.2%; en 1970, el 3.4%; en 1973, el 12.1%; en 1976, el 2.2%; en 1979, el 4.3%; en 1982, el 5.4%; en 1985, el 7.3%; en 1988, el 0.9%; en 1991, el 0% (64% de votos contra 64% de escaños); en 1994, el 10%; y en 1997, el 8% de sobrerrepresentación.

El PRI tenía hasta antes de las elecciones de 1988 una representación hegemónica en la

Cámara de Diputados y hasta los años 60 en la de Senadores una representación única. Con la reforma electoral de 1963, que incluyó a los “*diputados de partido*” inició el proceso de la integración plural, pero, sólo de la Cámara de Diputados; más adelante con la reforma de 1977 se favoreció al pluralismo al introducir el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional. Esto permitió a la oposición contar con 100 curules y al partido mayoritario con 300. Es importante señalar, que las reformas constitucionales y reglamentarias de 1977 en materia electoral no fueron una concesión gratuita del gobierno federal a los partidos políticos de oposición. Estas reformas tuvieron como antecedente la presión política del movimiento del 68, con lo cual se inició el proceso de democratización en México surgiendo con gran energía y carácter masivo el reclamo democrático en el país, orientado a cambiar las condiciones generales de la vida política.

El espíritu libertario conjugado con los anhelos, aspiraciones y las luchas del pueblo mexicano como el movimiento de 1968 han contribuido a la progresiva evolución del sistema electoral. De esta forma, el influjo electoral se ha reflejado en la composición política del Congreso en tres momentos: primero, en la representación hegemónica del PRI en la Cámara de Diputados y única en la de Senadores; segundo, con la representación mayoritaria (con sobrerrepresentación) primero sólo en la Cámara de Diputados y luego en ambas cámaras; y tercero, con un pluralismo completo en todo el Congreso. Por este motivo, se afirma que, de 1929 hasta antes de las elecciones de 1988, se haya tenido la hegemonía de un solo partido, y de 1988 hasta antes de las elecciones de 1997, el predominio de un solo partido.

Posteriormente, con los resultados de las elecciones federales de 2000, la premisa anterior no sólo se ratificó, sino por primera vez una fuerza política distinta al partido “*oficial*” alternó en la Presidencia de la República. El partido del presidente por segunda ocasión no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, aunque con respecto a la anterior Legislatura la correlación de fuerzas cambió: el PRI disminuyó su caudal de escaños en un -5.6% obteniendo 211 diputados; el PAN aumentó en un +17% obteniendo 207, y finalmente, el PRD disminuyó en -14.6% obteniendo 52 diputados, que representan el 42.2%, el 41.4% y el 10.4% de los escaños, respectivamente.

Con base en las correlaciones de fuerzas durante la LVII y LVIII Legislaturas de la Cámara de Diputados, se puede observar lo siguiente:

Una constante derivada de los resultados federales de 1997 y 2000 ha sido que el partido del presidente no ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Para conseguir la mayoría absoluta el partido del presidente requería y requiere de la coalición con otro u otros partidos:

Durante la LVII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores más grandes (PAN o PRD) o de los dos más pequeños (PT y PVEM).

Durante la LVIII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores grandes (PRI o PRD). Cabe señalar, que el porcentaje conjunto de escaños de los partidos pequeños (6%) es insuficiente para que el partido del presidente pueda alcanzar la mayoría absoluta.

Por tanto, el tránsito de un sistema de partido predominante, hasta antes de los comicios federales de 1997, ha sido hacia un modelo multipartidista, cuyas características de acuerdo con la tipología sartoriana son:

Ningún partido mantiene una mayoría absoluta.

La fuerza o la debilidad relativa de los partidos se puede clasificar conforme a su relativa indispensabilidad o dispensabilidad para las coaliciones.

Su capacidad potencial de imitación (chantaje).

Entre las variables que contribuyeron a la transición multipartidista destacan las últimas reformas (de 1963 hasta 1996) que se implementaron en el sistema electoral mexicano, las cuales gradualmente generaron una mayor competitividad entre los partidos políticos contendientes en las elecciones federales de 1997.

Los comicios de 1997 sentaron un precedente en la vida política de México. Por vez primera en la historia política del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta al obtener 11'427,548 votos (39.1 por ciento), con los cuales obtuvo 239 legisladores que representaron el 47.8 por ciento de los congresistas en la H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Por su parte, los cuatro partidos opositores (PRD, PAN, PVEM y PT) obtuvieron 261 diputados que representan el 52.2 por ciento de la Cámara Baja, lo cual les permitió integrar un bloque parlamentario para contrarrestar la mayoría relativa del otrora partido gobernante.

Antes de las elecciones federales de 1997, en México existía un sistema de partido hegemónico-predominante que garantizaba mayorías muy numerosas al partido del presidente, a tal grado, que la alta disciplina partidista daba como resultado un equilibrio de poder que se inclinaba a favor del ejecutivo, quedando la acción autónoma del Congreso completamente anulada.

En síntesis, el influjo del sistema electoral ha contribuido a la transición del sistema de partido, generando una pluralidad ideológica en las cámaras del Congreso de la Unión y, por ende, una nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo federal. La génesis y evolución de este proceso se observa con mayor claridad desde 1946 hasta nuestros días en la composición la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Representación legislativa en las legislaturas de los estados

A la par de los comicios federales, elecciones para presidente de la República y renovación de las cámaras del Congreso de la Unión, se realizaron elecciones locales en el Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Chiapas, Tabasco, Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Guanajuato. Pero, ¿qué es el proceso electoral?, ¿cuáles son las etapas?, ¿bajo qué sistemas electorales se llevarán a cabo las elecciones?, ¿cómo influye el sistema electoral en el sistema de partidos y, en consecuencia, en la composición de los órganos de gobierno, en la relación entre poderes divididos, compartidos y-o yuxtapuestos en estados y municipios de nuestro país?

Todo proceso electoral está en función y circunscrito a un sistema político, concepto acuñado por el politólogo norteamericano David Easton, quien lo definió como la distribución autorizada de valores -todo aquello que es deseable para una comunidad política - dentro de relaciones de poder particulares.

El sistema político registra las demandas y las expectativas ciudadanas, mismas que transforma en decisiones y políticas públicas. Para ello, busca la retroalimentación de las políticas con los mandantes y que la mayoría de los

ciudadanos acaten las decisiones y las reglas del juego. En este sentido, todas las disputas en las elecciones están determinadas, en mayor o menor medida, por el perfil de los candidatos, las identidades partidistas, las propuestas y-o las coyunturas políticas circunscritas en sistemas electorales que influyen en la composición de los órganos de gobierno y los sistemas de partidos.

Desde hace nueve años en nuestro país se vive el multipartidismo a nivel federal, que se refleja en la conformación de las cámaras del Congreso de la Unión, en donde ninguna de las fuerzas políticas tiene mayoría absoluta. También en los gobiernos de los estados y municipios de la República se han acentuado cambios cuantitativos en los sistemas de partidos que se han configurado. Para muestra basta un ejemplo:

En la integración de las legislaturas de los estados se observan los distintos sistemas de partidos:

Tres hegemónicos: Aguascalientes, Baja California Sur e Hidalgo

Diecisiete predominantes: Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas.

Siete bipartidistas: Baja California, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Veracruz y Yucatán.



Cinco multipartidistas: Chiapas, México, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

Ante esta fisonomía que presenta el sistema político mexicano hay una serie de líneas de investigación pendientes: ¿cómo ha sido la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en las entidades?, ¿se han construido acuerdos y coaliciones?, ¿la parálisis legislativa ha prevalecido o ha predominado el consenso entre las fuerzas políticas?, ¿cuál ha sido y cómo se ha medido la producción legislativa? y, en consecuencia, ¿cómo han impactado las reformas en la implementación de las políticas públicas en los estados y municipios?

Representación legislativa en Guanajuato

Las sucesiones de cargos públicos en la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos están regulados por una legislación electoral. El estado de Guanajuato como sistema -y subsistema de la Federación - está normado por una ley en la materia, a través de actos establecidos en la Constitución y en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales realizados por las autoridades, los partidos políticos y los ciudadanos.

Actualmente hay una predominancia del sistema electoral mayoritario sobre el principio de representación proporcional en la mayoría de las legislaturas de los estados -salvo en Jalisco. Guanajuato no es la excepción, aunque hay que apuntar que el principio de representación proporcional es relativamente reciente.

Desde que Guanajuato fue declarado Estado Libre y electo su Congreso Constituyente en 1826 prevaleció el sistema electoral mayoritario hasta que se introdujo el principio de representación proporcional con la reforma al artículo 50 constitucional en 1978. A partir de este momento, el estado de Guanajuato ha tenido diez legislaturas, cuya composición ha fluctuado entre 24 y 36 legisladores regidos por un sistema electoral mayoritario sobre el principio de representación proporcional en un primer momento de un 75/25 y, posteriormente hasta la actual legislatura, de un 61/39, respectivamente.

El sistema electoral mixto y la coyuntura política han influido en la transición del sistema de partido: de hegemónico a predominante en el trienio 1988 a 1991 y de predominante a multipartidismo en el trienio de 1997 a 2000. Asimismo, han impactado en la relación entre los poderes, particularmente, entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado, cuando surgieron gobiernos divididos: en el interinato de Carlos Medina Plascencia, el Partido Acción Nacional no tenía la mayoría absoluta, es decir, el 50% más 1 de los legisladores que integraban el Congreso. Esta tendencia prevaleció durante los gobiernos de Vicente Fox Quesada y Ramón Martín Huerta.

En síntesis, el principio de representación proporcional en promedio de las legislaturas de los estados es del 38.6% y la frecuencia es del 40% igual que la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Sin duda, el sistema electoral es uno de los principales factores que han tenido y tienen una mayor incidencia en el tránsito del sistema de partido y en la representación legislativa. Por ello, emprender la investigación de esta trilogía, es fundamental para comprender y mejorar la relación de los gobiernos divididos, compartidos o yuxtapuestos de las entidades y municipios de nuestra República, configuración del nuevo cariz del sistema político mexicano.

¿Qué tan Abierto es el Parlamento para Discutir la Reforma Electoral?

Jonathan Sánchez López Aguado¹

El 28 de abril del año en curso el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados su iniciativa de reforma constitucional por la que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución en materia electoral.

En consecuencia, Acción Nacional y otros partidos presentaron iniciativas de Reforma Electoral a efecto de defender la vida democrática de México y dotarla de alternativas mucho más certeras que hagan de nuestra democracia una democracia más sólida, abierto para el análisis y posterior dictamen y discusión de un proyecto de reforma electoral. Este Parlamento abierto se llevó a cabo del 26 de julio al 25 de agosto del año en curso con el desarrollo de 22 foros temáticos llevados a cabo en la propia Cámara de diputados.

A continuación, haremos una breve reseña de cada uno de los 22 foros para que nuestros lectores tengan un panorama mucho más amplio de lo que el titular del Ejecutivo pretende con su proyecto de reforma y cómo los especialistas en su mayoría disienten claro que hubo los afines al poder y a Morena que elogiaron la propuesta y al presidente, pero en gran medida se coincidió que no es necesario cambiar algo que funciona como es el INE.

Como se señaló en las líneas que anteceden se hace una breve reseña de los foros, pero en la nota al pie de cada uno de ellos, se inserta la liga al video para que nuestros lectores tengan la facilidad de consultar el foro que más les interese con todas y cada una de las intervenciones de los ponentes, así como de los legisladores que los cuestionaron, para efectos de este texto solamente se tomaron las opiniones académicas.

Integración de ayuntamientos municipales y alcaldías de la Ciudad de México

De lo dicho por Carolina del Ángel Cruz podemos señalar que existe una iniciativa de reforma la cual propone que la Constitución absorba la facultad que tienen las entidades federativas de libre determinación para decidir la cantidad de integrantes de los municipios y las alcaldías.

Señalan que esta propuesta entraña algunos aspectos importantes que deben ser considerados como:

El artículo 115 constitucional ya regula que los municipios tengan el número de sindicaturas y regidurías que la propia ley local determine y ello es así en la propia función del municipio libre.

El federalismo implica que los estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, de conformidad con lo que señala el artículo 40 constitucional, es decir, les de la calidad de libres a los municipios, pero también de soberanos a las entidades federativas. Quitar esta facultad nos llevaría a un destino centralista.

Respecto a la diversidad pluricultural de la Nación mexicana consagrada en el artículo 2° constitucional: al considerar un aspecto estrictamente numérico se corre el riesgo de demeritar la representatividad de la interculturalidad que le es propia a nuestra nación pero que solo es apreciable desde lo local. Esa particularidad intercultural solo se aprecia desde lo local.

Los derechos interculturales de los pueblos originarios de nuestro país tienen el rango de Derechos Humanos y por ello una de sus características más importantes es la de la progresividad que es que los derechos ganados no sean mermados desde ninguna perspectiva y desde ninguna circunstancia. No se puede violar desde lo nacional.

1 Revista Bien Común. Año XXIX No. 330, septiembre del 2022. Págs. 61-83



Desde lo local es perfectamente apreciable cuando un espacio geográfico requiere un tratamiento específico por cuestiones geográficas y al mismo tiempo por las cuestiones poblacionales, motivo por el cual, generalizar la representatividad poblacional a todo el país sin considerar estos aspectos específicos y únicos en cada entidad lejos de resultar en beneficio de la población puede mermar uno de los pilares de la democracia representativa con el riesgo de hacer a esta representación ineficiente e ineficaz. Pasa lo mismo con propuestas de la nacionalización de la función electoral que no es otra cosa que centralización.

Centralismo es igual a que perdamos la Federación y la democracia como la conocemos, pues como lo hemos visto nuestra democracia se construye desde lo local.

La propuesta que se analiza sí lastima el federalismo y se abona a la destrucción de lo mucho construido en el país, traducido en este sistema constitucional federal contemplado en la Carta Magna.

Por su parte Juan Carlos Adaya advirtió que en nuestro sistema jurídico no existen las llamadas cláusulas pétreas.

La iniciativa del Ejecutivo pretende reducir el número de integrantes de los congresos locales y de los Ayuntamientos para hacer más eficiente la utilización de recursos públicos, para ello señaló dos ejemplos:

Proceso de reforma constitucional en Guanajuato en el que existe una Constitución rígida en donde las reformas constitucionales se necesita el 70% de los miembros presentes de la Legislatura local y la mayoría de los ayuntamientos.

CDMX. El Consenso pasa para la discusión se requiere por lo menos la mayoría de los

miembros presentes en el Congreso, una vez admitidas las iniciativas de adición o reforma se publican y podrán ser votadas en el siguiente periodo para la aprobación de la reforma se requiere la aprobación de las 2/3 partes de las y los miembros presentes del Congreso de la Ciudad.

Esto quiere decir que las fuerzas políticas inciden en los procesos locales pueden hacerlo de forma más directa, más inmediata.

Impactos de la reforma. En el caso de Guanajuato de 418 regidurías, solamente se preservarían 110 y 6 sindicaturas (de acuerdo a la reforma).

En el caso de la CDMX de 160 consejerías subsistirían 86, es decir 74 consejerías menos.

Segunda vuelta en elecciones de titulares de poderes ejecutivos y legislativos

En su intervención Arturo Ramos Sobarzo señaló como aspectos positivos de la segunda vuelta: superar la carencia de legitimidad, busca solventar la polarización y es una figura que incentiva el acuerdo político; como aspectos negativos advirtió que se logran mayorías artificiales que obliga al electorado a decantarse por una de dos opciones finalistas en esa segunda vuelta y que o necesariamente busca la adhesión del electorado que no pasa a esa segunda vuelta y finalmente no logra el objetivo.

Modelos en América Latina: dos en específico, aquellos que hablan de una segunda vuelta que para que exista tiene que haber que ningún candidato haya obtenido mayoría absoluta; y otros como Costa Rica o Argentina que sin llegar al 50% si se tiene el 40 o el 45% puede activarse la segunda vuelta.

La postura del ponente: la segunda vuelta debe verse como una especie de seguro, tiene que ser algo más bien excepcional, que no se active si existe una diferencia entre el primer y el segundo lugar de 6 puntos porcentuales.

Advierte que el contexto importa y por supuesto es generador de las reformas electorales, pero hay que verlo más allá de la coyuntura porque no sabemos qué pueda pasar en otros procesos políticos. Hay que verlo más allá de asesorar a partidos políticos, nuestra función debe verse a partir de experiencias de otros países, pero principalmente de nuestro contexto.

Javier Rosiles Salas, para el ponente el mecanismo de la segunda vuelta no pasa por su mejor momento en América Latina. No está contemplada en la iniciativa del Presidente porque no le conviene a un partido como Morena ya que es un mecanismo con el que la oposición podría ganar la presidencia al grupo en el poder.

Está en contra de la segunda vuelta aplicada a México porque señala que no están las condiciones dadas, además de que no hay seguridad de que la gente vaya a votar a una segunda vuelta.

En Ecuador y Perú la segunda vuelta no está generando gobernabilidad, al contrario, genera ingobernabilidad.

Al ponente le preocupa más la ingobernabilidad que la legitimidad.

La segunda vuelta, no dice, no pasa por su mejor momento.

Nos dice también que hay que mirar más allá de la coyuntura, pero no se puede escapar de la coyuntura.

La segunda vuelta ya se hizo en México en San Luis Potosí 1996-2005 en procesos municipales y terminó por desaparecer: primero por el gasto que representó y segundo por la poca participación que obtuvo.

El tema no lo convence porque está creando mayorías artificiales y prefiere que haya mayor pluralidad y que en esa pluralidad haya mayor discusión y se maticen las discusiones de la mayoría.

Para Jaime Cárdenas Gracia ninguna institución electoral es neutral, todas tienen ventajas y desventajas, la segunda vuelta es una figura que funciona en sistemas presidenciales, semipresidenciales o semiparlamentarios; pretende dar mayor legitimidad política a los candidatos electos y busca dar gobernabilidad.

Las desventajas: se fuerza al elector entre dos opciones, es un voto artificial, el voto no es plenamente libre, reduce el pluralismo político, todo se reduce a dos polos políticos, las alianzas políticas entre partidos también están forzadas, la legitimidad obtenida es cuestionable, es una legitimidad artificial, es una figura que tiende a reducir el número de partidos y las expresiones minoritarias no siempre están representadas ni son oídas.

El punto de vista del ponente no es a favor de la figura, porque no favorece al pluralismo político, no favorece al voto libre y auténtico, por su carácter artificial y porque se está entendiendo al sistema político solamente representativo o más bien elitista, es una figura muy compatible en la democracia directa y para que funcione en México el voto tendría que ser obligatorio.

De implementarse tendría que implementarse no solo para presidente o gobernadores, también para el poder legislativo.

Algunas fuerzas políticas lo que buscan con esta figura es el bipartidismo político. La segunda vuelta tiende a elitizar la vida política.

El autor señala que podría estar de acuerdo con la segunda vuelta si se fortalecen mecanismo de democracia directa, de fiscalización, de democracia comunitaria, de colaboración entre autoridades, etc.

Por último, señaló que probablemente no habrá reforma constitucional, pero si legal.

Por ultimo en este foro intervino Jorge Aljovín señalando que donde nos debemos enfocar es en solucionar los conflictos post electorales y es ahí donde se logra que las segundas vueltas no sean necesarias.

Advirtió que con las condiciones que tenemos ahora no podríamos implementar la segunda vuelta.

Nos dice que hay que regresar al ciudadano el poder de decisión y que tenemos que dimensionar nuestra propia democracia electoral; así como construir una democracia donde se discuten este tipo de temas.

Por último, dio el dato que 51% de personas en América Latina están dispuestas a sacrificar la democracia en aras de que alguien les satisfaga sus necesidades básicas; solamente el 6% cree que vive en una democracia real.

Urna electrónica

Marco Antonio Baños Martínez inició su intervención diciendo que las alternativas para transitar al voto electrónico en México se debaten entre posturas que por un lado reviven dudas y desconfianza sobre eventuales pasajes de manipulación y fraude y por el otro apuestan por aprovechar la tecnología como una ruta para hacer más eficientes los procesos comiciales, abatir sus costos elevados y contar con resultados completos el mismo día de las votaciones, algo que con el sistema de conteo manual vigente es imposible.

Del mismo modo señaló que en su opinión una salida para la disminución de recursos está

en el voto electrónico, que pese a usarse en varios países del mundo no termina de convencer a todos los actores políticos. El voto electrónico puede ser la clave para la disminución de recursos.

Para Beatriz Eugenia Rodríguez Villanueva el voto electrónico es una realidad en países como Alemania, Francia, Brasil y tenemos que en México en Coahuila fue la primera entidad federativa en aprobar el uso de medios electrónicos para la emisión del voto en procesos electorales y esto fue a raíz de reformas que se hicieron a la constitución local en el año 2002. De ahí el extinto Instituto Electoral y de Participación Ciudadana se dio a la tarea de innovar a través de la urna electrónica implementándola en los procesos electorales ya de forma vinculante en los procesos electorales de 2005, 2008, 2009, 2020 y 2021 y en el pasado proceso electoral de Tamaulipas se utilizaron las urnas electrónicas de Coahuila.

Nos dice que la urna electrónica es un dispositivo que permite registrar el sentido del voto de las ciudadanas y ciudadanos y que permite tener los resultados finales de esa casilla de forma inmediata al terminar la jornada electoral.

Milagros Otero Parga, la ponente empezó por decir que el derecho al voto es un derecho fundamental de todos los seres humanos y es un derecho que se convierte especialmente relevante en periodo de elecciones, en los cambios políticos, o en los momentos de reformas electorales.

El derecho al voto es fundamental en cualquier democracia, se trata desde luego de un derecho político que tiene dos vertientes: una vertiente activa que supone el derecho de cualquier persona a ser elegido representante del pueblo en unas elecciones libres y; una vertiente pasiva que se refiere al derecho a poder elegir a nuestros representantes, el problema es cómo podemos hacer para que el derecho al voto se realice de manera eficaz, desde el punto de vista de la ponente, tiene que contar con estas cuestiones: que sea libre, directo y secreto.

Advierte también que últimamente se ha venido ensayando la posibilidad de introducir en distintos países el voto electrónico a través de la urna electrónica. Este asunto data de varios años atrás ya que en el año 1984 fue el gobierno belga quien lo introdujo por primera vez, en ese caso, se utilizaron tarjetas magnéticas, el ejemplo belga fue un ejemplo pionero, pero presentó algunas deficiencias importantes.

Hasta 2005 Estonia implementó el voto por internet de forma vinculante, este proceso se inició en elecciones municipales, pero pronto pasó a las elecciones generales, de modo que cuatro años más tarde en 2009 ya se votó en unas elecciones parlamentarias consiguiendo la importante cifra de 44% de votos por internet.

Este sistema, aunque ya se utiliza en algunos países no tiene una implementación general, clara, reservándose para casos especiales como son el voto de nacionales en el extranjero o personas con algún tipo de discapacidad.

En Suiza, por ejemplo, el interés es tan grande que se ha buscado un sistema de certificación electrónico que aporte un plus de seguridad a esta modalidad de voto.

En Francia solo se usa para los nacionales en el extranjero, en este caso en las últimas elecciones eligió este sistema de voto por internet el 65% de la población.

En Australia se utiliza el sistema en Nueva Gales del Sur, pero solo para personas discapacitadas o que viven lejos del Colegio Electoral.

Con estos ejemplos vemos que el voto electrónico es posible, pero para implementarlo es importante -y esto es indispensable- de un consenso político.

Beneficios:

La posibilidad de votar a todas aquellas personas que por el motivo que sea no se encuen-

tren en el país o cerca del Colegio Electoral al momento de ejercer su derecho al voto. La distancia o no estar en su país no implica que no pueda interesarse en los asuntos de su país o que no tenga derecho al voto.

Ahorro en los presupuestos debido a la eficiencia de la gestión y a la reducción del costo de producción derivado del voto en papel y el voto postal, insisto en los países que tienen una gran extensión territorial tienen todavía mucho más este problema.

Se mejora en la accesibilidad para personas con algún tipo de discapacidad, mejorando con ello la posibilidad de la integración.

Se produce la reducción de muchos errores que se producen con el recuento manual, además de ser mucho más lento.

La aceleración en la obtención de resultados, además de la reducción de votos nulos a través de la urna electrónica se ha comprobado que hay mucho menos votos nulos que con el sistema de conteo manual.

Desventajas:

Necesidad de un cambio legislativo.

Dificultad de auditar los votos de manera que se evite el fraude y el error; el ciudadano debe ver el control del proceso si no va a dudar del proceso.

En España el sistema electoral es presencial, en 2003 se hizo un ensayo en Cataluña, los beneficiarios fueron los españoles que vivían en Bélgica, Chile, Estados Unidos, Argentina y México. En 2018 se realizó un proyecto piloto en la misma comunidad autónoma y eso lo que quiere decir es que España en este momento está preparada en cuanto a tecnología se refiere para poder asumir el voto en urna electrónica, pero falta el consenso político para hacerlo, no hay consenso político para llegar a esta situación, además, existen dificultades añadidas de diferente índole, entre ellas: económicas, logísticas, técnicas, culturales y legales.

Es necesario contar con los medios técnicos que aseguren que la identidad del votante sea absolutamente comprobable, también hay que asegurarse de que vote de forma libre y una sola vez, en suma, es preciso que el voto electrónico cumpla al menos con los requisitos idénticos de fiabilidad que el voto manual actual, de modo que a juicio de la ponente el voto electrónico llegará a España, pero dentro de bastante tiempo y con bastantes limitaciones.

Alejandro Ricardo Femat Flores expuso que el derecho al voto es fundamental pero también es fundamental la garantía de los datos personales, sobre todo de algunos datos personales sensibles como disociar el nombre del votante con su preferencia político-electoral y todo esto es viable.

Habló de cuatro grandes elementos de seguridad: Protección de datos personales sensibles: en este elemento se debe considerar la variable tiempo para el proceso de encriptación / decriptación que son algoritmos matemáticos que no pueden ser hackeados siempre y cuando la variable tiempo este considerada.

Identificación de datos del votante y la casilla: para evitar que se vicie este acto ciudadano durante los distintos pasos de la emisión del voto.

Integridad, trazabilidad y disponibilidad del dato: debe guardarse y salvaguardarse el voto emitido sin intervención de terceros, debe garantizarse la custodia del voto digital y debe verificarse la información en los datos para posibles procesos post-electorales.

Ciberseguridad ante ataques y amenazas: la sincronía con los votos tradicionales por boleta y actas de papel, satisfacción de los 5 elementos de ciberseguridad.

Gobierno de coalición, candidaturas comunes y declinación

De este foro rescatamos la intervención del doctor en derecho Miguel Ángel Eraña Sánchez quien habló de que el régimen político sería el género y las partes serían el subsistema electoral, la otra sería el subsistema de elecciones, la cual la divide en subsistemas de partidos y un subsistema de relaciones entre instituciones e instancias de gobierno.

Nos dijo que el sistema es mucho más complejo, que todas las iniciativas que se van a discutir inciden en lo electoral, en lo partidario y en las relaciones de gobierno; los tres arrojan qué tipo de gobierno tiene cada sociedad.

Nos señaló que este es un país de países, un mosaico variadísimo de culturas, de sociedades políticas locales, de protagonistas de la política tanto local como nacional, pero se ha ido construyendo un régimen político que se ha ido acomodando muy bien porque eso es lo que ocurre con las democracias masificadas, si aquí tenemos más de 90 millones de electores sería imposible tener democracia semidirecta o directa por tanto no puede esta dominar.

Nos dijo que nosotros hemos construido un diseño institucional muy complejo que pasó de la negación del pluralismo antes del año 1977 porque este régimen monolítico se había servido de un sistema que se aprovechaba muy bien ya que tenía hegemonía en todos los poderes y el régimen político servía para todo y los subsistemas de los que habló al principio trabajaban para configurar esa mayoría monolítica.

Con la llegada de 1977 y las primeras 100 curules de representación proporcional, independientemente de una veintena que hubo en 1963 con los diputados de partido, se puso la base principal para que en las elecciones siguientes 1979 y subsecuentes el pluralismo fuera creciendo.

A lo largo de 45 años hemos tenido cerca de 32 partidos políticos que entran y salen del sistema, solo hay unos 3 o 4 que permanecen y más claramente hay dos PAN y PRI. Son muy pocos partidos los que administran el sistema nacional de elecciones y a nivel local en la historia de los partidos políticos no hay más de 50 partidos en estos 45 años.

El sistema partidocrático ha ido subiendo el umbral de acceso a las curules de representación proporcional del 1.5 al 3.5 lo que hace que entre ellos se arreglen.

El sistema de coalición fue ideado para participar especialmente con dos partidos el PRI y el PAN y con un tercero que estaba desfalleciendo el PRD que todavía en 2014 participó en el diseño de la forma política del gobierno de coalición.

En 2014 el Pacto por México creó el gobierno de coalición, el compromiso 87 decía que tenían que constitucionalizar el convenio, el programa y el gabinete del gobierno de coalición. El convenio es el instrumento formal a través del cual las minorías y mayorías reunidas con 2 o 3 partidos se unen para formar coalición. La Cámara de Senadores será quien legitime ese convenio.

Creación de la figura de vicepresidente federal

Miguel Ángel Sulub dio inicio a las intervenciones señalando que toda reforma legislativa que se pretenda emprender en lo electoral y en lo político debe tener como esencia el mejoramiento de nuestro sistema democrático, así como el fortalecimiento de la vida institucional del país.

Advirtió que en lo relativo a la materia electoral se refiere a mejorar las reglas para la competencia o el juego electoral que es el mecanismo que permite acceder al ejercicio del poder público en nuestro país y también para promover la participación ciudadana que se da a través del voto.

Del mismo modo advirtió que toda democracia es perfectible, en consecuencia, el derecho también lo es por lo tanto nuestra legislación electoral también puede mejorarse y ahí es donde entra esta reforma electoral.

Sobre la vicepresidencia señaló que es una figura que apareció por primera vez en la constitución de 1824 tomando como referencia a Estados Unidos, que es una figura muy polémica por las experiencias que se tuvieron desde 1824 donde lejos de abonar entre una colaboración entre la figura del vicepresidente y el presidente, lo que sucedía era un conflicto, un factor de inestabilidad en el país y esto es precisamente lo que ha causado cierta reserva de algunos sectores, en el caso particular el ponente cree que por las circunstancias que vivimos, por la configuración política que existe dentro del Congreso de la Unión, por el comportamiento que despliegan también quien ejerce el poder, el partido que está en el poder cree que sí es necesaria la figura de vicepresidente.

Ve en la figura de vicepresidente una figura de acompañamiento, pero también de poder garantizar que a falta del presidente haya estabilidad en el país, siente que no debemos verlo como un mero mecanismo de sucesión como lo fue en 1824 y que debe ser electo en fórmula con el candidato o candidata a la Presidencia de la República.

Por su parte Antonio Tenorio Adame señaló que la reforma electoral se ha convertido en un círculo reiterativo de cada régimen para reafirmar su validez, legitimidad y vocación democrática.

Que dentro de los 10 puntos que plantea la reforma la reducción del tamaño del congreso es muy cuestionable y el que se refiere también al dela nacionalización de las elecciones son los más controvertidos.

Sobre la figura del vicepresidente señala que la propuesta es insuficiente, que en el Siglo XIX todos los golpes de estado se dieron por el vicepresidente.

En Estados Unidos la vicepresidencia funciona como una incubadora de presidentes y se desarrolla en el Senado y en Política interior. En nuestro país nuestros candidatos están hechos al vapor, sin experiencia, se debe completar la propuesta presentada para que el o la vicepresidenta se puedan incubar.

No está de acuerdo con la figura.

El último ponente, Arturo Ramos Sobarzo advirtió que hay focos muy graves, el más grave para él, la intervención del crimen organizado en las elecciones, considera que es el gran tema que se tiene que abordar; señaló que se tiene que cambiar el paradigma de que solo las autoridades electorales se encarguen de la fiscalización.

Respecto a la figura de vicepresidencia no está de acuerdo. Señala que la vicepresidencia lejos de ser una figura que solucione genera más problemas, dice que hay que revisar las últimas experiencias en Ecuador, Argentina y Brasil.

Siempre hay un nivel de competencia con todo y que se pongan candados en la legislación habría competencia y rivalidad.

Muchas veces un presidente tiene una imagen política aceptada por el electorado y el vicepresidente no, muchos de los casos sudamericanos es que a los vicepresidentes se les atribuyen asuntos de corrupción, lavado de dinero y eso lejos de generar condiciones propicias para que un sexenio funcione a cabalidad, lo debilita y hace vulnerable.

Comunicación, medios digitales y redes sociales

Roberto Ruz Sahrur dio inicio a las intervenciones diciendo que respecto a la reforma considera que el uso del internet y las redes sociales no están contempladas en la reforma, que si se analiza la reforma el modelo de comunicación política sí hay algunos temas que se están tocando, pero en cuestión de redes sociales y nuevas tecnologías no hay ni una sola mención, la palabra redes sociales no está en la reforma.

Propondría una reforma al artículo 41 constitucional para incluir ahí términos como redes

sociales, impacto, alcance, etc.

Dio un dato muy interesante respecto a la veda electoral, en el tiempo que dura la veda si alguien inicia una noticia falsa y la comparte por *whats- app* puede alcanzar aproximadamente a 3.5 millones de personas en el tiempo de la veda. ¿Quién podría contrarrestar esa noticia falsa?, los medios tradicionales, los cuales no tienen permitido meterse en temas electorales durante la veda. Al final la veda está permitiendo que las noticias falsas ganen más protagonismo.

Siguió el turno de Gabriel Sosa Plata quien dijo que la reforma prácticamente no toca los medios de comunicación, que hay una reducción en los tiempos de Radio y Televisión de 48 a 30 minutos de los 30 minutos el 90% sería para los partidos políticos y el 10% para el Nuevo Instituto Electoral que se quiere crear.

Durante las precampañas los partidos políticos tendrían un minuto por cada hora de transmisión por cada estación de Radio y por cada estación de Televisión para la difusión de sus procesos internos.

Hay un vacío en el tema de redes socio-digitales y es un tema en el que hay que meterse, pero el gran debate a nivel internacional es cómo regular las redes socio-digitales y cómo regular internet.

Por su parte José Antonio García Herrera nos dijo que no se ve ni en la iniciativa del presidente ni en la de los partidos políticos modificación mayor en el tema de comunicación. Sí debe haber una modificación mayor, de fondo en materia de comunicación política.

Que la saturación de spots no funciona, señaló que deberían existir en la ley criterios formales para determinar en primer lugar contenido informativo a lo que es propaganda electoral.

Respecto a la veda electoral dijo que no debería de existir pues a su parecer el presidente, gobernadores, alcaldes, senadores, diputados, tienen la obligación de informar a su electorado de sus actividades.

Que la legislación actual a los únicos medios que regula son a la televisión y a la Radio tradicionales.

Modificaciones a la estructura orgánica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El foro inició con la participación de la ponente Angélica Manríquez Pérez quien dijo que según el Índice de Democracia en el Mundo de The Economist, México se encuentra en la posición 80 de 167 países que se evalúan, hay muchas áreas de oportunidad para mejorar, pero una de las áreas donde México sale mejor evaluado es en la organización de sus procesos electorales y en materia de participación política. Con esto no digo que las instituciones están perfectas, sin duda hay oportunidad para la reflexión y ver de qué forma podemos hacer mejores las instituciones electorales.

Cualquier reforma electoral debe partir de 2 análisis muy importantes: en primer lugar tener presente que las instituciones electorales que hoy tenemos son fruto de las causas sociales más sensibles, son fruto de la oposición y minorías y me atrevo a decir que sin las instituciones no habría en nuestro gobierno después de un periodo de partido hegemónico alternancia, ni la posibilidad de que llegara al poder un partido de origen de izquierda; y segundo, la independencia judicial, cómo fortalecemos las instituciones electorales a través de la independencia y la autonomía.

La independencia judicial es un derecho fundamental, si queremos garantizar derechos fundamentales, si queremos garantizar derechos humanos, debemos contar con órganos independientes y autónomos. Sin independencia judicial no habría derechos humanos.

Siguió el turno a Eduardo Andrade Sánchez quien dijo que una vez que se observan tensiones entre el poder legislativo y el poder judicial desde el momento que el Tribunal Electoral pretende intervenir en la integración de un órgano del Congreso como es la Comisión Permanente. A su parecer las autoridades electorales se están tomando facultades de facto para legislar.

Señala que la judicialización de la política genera la politización de la justicia, fenómeno que preocupa a estudiosos de distintos países y se están buscando soluciones en distintas partes del mundo. El problema no es menor porque provoca que la política pierda eficacia y la justicia respetabilidad con el consecuente deterioro de la democracia.

Flavio Galván Rivera apuntó que el Tribunal Electoral debe ser independiente como surgió en 1986 -legalmente en 1987- y como era en 1990 como Tribunal Electoral Federal, para el ponente lo más valioso que perdió con la reforma de 1996 fue justamente su independencia ya que pasó de Tribunal Electoral Federal a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para el ponente es Tribunal Electoral Federal no Tribunal Nacional Electoral puesto que para él si México es una República, democrática, representativa y federal entre otras características no se justifica la existencia de órganos unitarios; o cambiamos la Constitución y hacemos a México una República unitaria y organismos unitarios, por supuesto, de lo contrario tiene que ser Tribunal Electoral Federal.

Por lo que hace a la estructura de la Sala Superior señaló que le parece buena la estructura integrada con 7 magistrados, pero desde hace mucho tiempo ha propuesto la integración de 2 salas con 3 magistrados cada una, el magistrado o magistrada presidenta que no integre sala solo plena.

Respecto a la designación de magistrados: a su parecer debe ser democrático pero no por voto, debe ser a una convocatoria abierta para todos aquellos que reúnan formalmente los requisitos exigidos en la Constitución y en la ley; una comisión de la Cámara de Senadores para revisar la satisfacción de los requisitos formales y todos los que cumplan los requisitos formales ser sometidos a examen de conocimientos, de experiencia por un comité académico y jurisdiccional con personalidades capaces de calificar y una vez que tengamos a todo el cuerpo de personas que tienen la capacidad de ocupar una magistratura designen como quieran, pues todos serán capaces de ocupar el cargo.

Proceso para la designación de consejerías y magistraturas

Carolina del Ángel Cruz nos dice que le parece que es de suma importancia mantener la autonomía de la autoridad electoral lo más alejadas de cualquiera de los 3 poderes; que es un propósito ver a las autoridades electorales haciendo campaña.

Que en este país no podemos contemplar la democracia sin partidos políticos; los partidos políticos son quienes saber hacer campañas electorales por lo que no podríamos sacarlos de un proceso de esta naturaleza, sería muy fácil perder esa línea entre la postulación ciudadana de personas que quieren ser árbitro electoral pero que tendrían que allegarse de algún partido político.

José Woldenberg en su intervención -una de las mejores ponencias que he escuchado advierte tajante que este es un asunto central porque México requiere una autoridad electoral independiente, autónoma, que dé garantías de imparcialidad a los partidos a los candidatos, a los ciudadanos y a lo largo de los últimos años México fue capaz de construir autoridades que realmente se han comportado de manera imparcial, transparente y los resultados están a la vista, hoy tenemos elecciones legítimas en donde es el voto de los ciudadanos quien decide quién debe gobernar y cómo deben componerse los cuerpos legislativos y esto no sucedía en el pasado 30-35 años.

La iniciativa del presidente es remar contra corriente y su propuesta es la peor que he escu-

chado en estos 30-40 años, por qué, porque ahora se supone que el presidente de la República va a proponer a 20 consejeros, la Cámara de diputados 10, la Cámara de senadores 10 y la Suprema Corte de Justicia otros 20 y vamos a ir a una elección general para elegir 7, qué quiere decir eso: que esas personas si quieren ganar van a tener que llegar a algún acuerdo con los partidos políticos por una simple y sencilla razón: son los únicos que tienen presencia a lo largo y ancho del territorio nacional.

Pongámonos en el extremo: supongamos que los que ganan son los 7 que propuso el Presidente de República, qué autonomía, cómo lo van a ver los partidos políticos, qué van a decir los ciudadanos, la prensa, los académicos, vamos a volver a un órgano electoral totalmente partidizado, es decir, si el asunto va por ahí lo que prefiero es que se mantenga tal y como está ahora porque como está ahora ha funcionado.

¿Por qué la autonomía es necesaria?, para que los órganos electorales no dependan ni de los poderes constitucionales, ni de los partidos, ni de los poderes fácticos.

¿Por qué tienen que estar por encima de esos poderes?, porque todos y cada uno de esos poderes tienen intereses particulares y en el caso de los partidos políticos son maquinarias muy poderosas, tienen recursos humanos, financieros, materiales, están implantados en todo el país, la legislación les otorga una serie de facultades enormes y como ya se ha dicho aquí no hay democracia sin partidos políticos, pero esos partidos políticos requieren de una institución que les dé garantías a todos no a uno, no a una parte y se ha demostrado a lo largo del tiempo que la suma de las parcialidades no arroja imparcialidad, por eso, poco a poco en nuestro país se fueron desplazando a los representantes del gobierno y de los partidos políticos en representantes que en principio se consideran independientes.

Una institución electoral que no fuera autónoma nos haría regresar décadas en materia política. Si algo ha construido México es un escenario, una normatividad y unas instituciones para que la

diversidad política que existe en el país se pueda expresar, se pueda recrear, pueda convivir y pueda competir de manera institucional y creo que eso no es poco.

De 1977 a 2014 ha habido 14 reformas electorales y todas han salido de la oposición, esta sería la primera que sale de la presidencia y obedece a exigencias del presidente.

Tratamiento a candidaturas independientes y derechos de minorías

Orlando Aragón Andrade señaló en su intervención que esta reforma que se plantea nos permite tener una oportunidad de ampliar nuestro sentido de entendimiento de la democracia.

Que ampliar nuestra noción de democracia a la demodiversidad, entender que si vivimos en un país que es plural, que es diverso, las formas de organización, las formas de democracia también tienen que serlo.

Por su parte Igor Vivero Ávila respecto de las candidaturas independientes dijo que este tema entró a partir del año 2000 por una crisis de representación de los partidos políticos.

Para el caso mexicano hay 3 elementos relevantes: en el año 2006 en Yucatán se legisla sobre candidaturas independientes; después en 2008 hay una condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de un litigio que un político mexicano elaboró porque no se le dejó participar dentro de las candidaturas independientes y la corte indicó al Estado mexicano que había que legislar sobre el tema; en el 2014 es cuando se permite regular la función de las candidaturas independientes.

Al final del día las candidaturas independientes necesitan hacer lo mismo que hacen los

partidos políticos, necesitan tener un plan, movilizar gente y tener recursos.

Por lo que hace a la propuesta de reforma del presente: al momento que se hace una votación por listas y al momento que se le da a las candidaturas independientes el tratamiento como partidos ¿cómo se organizaría la lista de los candidatos independientes por las diferentes entidades?

Jaime Cicourel Solano señaló que lo relevante de la candidatura independiente no es solo que se fortalece el derecho al voto pasivo a través de los candidatos independientes, sino que también se fortalece el derecho al voto activo de todos los ciudadanos que tienen más opciones.

Que la diferencia de la representatividad particularmente se enmarca en la crisis de los partidos políticos que a su vez es un elemento subsidiario, un fenómeno subsidiario de un fenómeno mayor que es la crisis de la democracia.

Por su parte Lidia Guadalupe Suárez nos dijo que las minorías en el país son los grupos que más se han invisibilizado, sus aportaciones son inexistentes para muchas personas, las reformas en las Constitución y leyes secundarias no sean traducido sustantivamente en el reconocimiento pleno de sus derechos, la segregación o exclusión de cualquier grupo social nos impide como sociedad avanzar en la búsqueda interminable del respeto irrestricto de los derechos humanos. Hablar de respeto a las comunidades indígenas es hablar de México, pero también es hablar de las comunidades afrodescendientes, de la comunidad LGTBIQ+, de las personas no binarias, de las personas con discapacidad, de las mujeres, de las y los jóvenes, de las y los migrantes y de otros grupos aún no reconocidos por la sociedad, las leyes y los gobiernos.

Sobre y subrepresentación electoral

Sara Pérez Rojas en su intervención nos dijo que hay una diversidad de propuestas que de una u otra forma están encaminadas hacia la pertinencia de la representación proporcional y su reducción en mayor o menor medida.

Cuál es el vínculo real entre un representante de representación proporcional y un elector, este es el tema que detonó si es pertinente y vigente, si se conserva o no la representación proporcional, básicamente a qué intereses obedecen.

Su origen tiene que ver con un tema de pluralidad, de integración de minorías, de conformar un Congreso mucho más incluyente.

La propuesta del Ejecutivo lo que pretende es básicamente integrar una representación parlamentaria de una dinámica poblacional, sin embargo, hay que tomar en cuenta dos cosas: el hecho de que se tome como base o referente la población no implica una representación real por qué, porque hay factores que van a incidir, por ejemplo: la base actualmente dice que el territorio se divide en 300 distritos y con base en ello hay 300 diputados de mayoría relativa, sin embargo, la base es poblacional y la otra base es el censo poblacional, eso se realiza cada 10 años, en ese lapso hay muchísimos factores que vana a incidir en la demarcación o el ámbito geográfico.

Por su parte Alejandro Romo Millán apuntó que hay que establecer primero si ésta reforma nace de una necesidad real y le parece que no y que carece de una visión de Estado.

Pregunta qué queremos construir como país para el acceso al poder.

La situación no parte como en 1996 pero en 1996 sí sabíamos para dónde queríamos transitar, hacia una democracia institucional, autonomía, reglas claras, pluralidad política.

Pero esta reforma como la de 2007, 2014 responden a traumas políticos que se van dando en las contiendas políticas, es decir, y a veces se piensa que reformando la Constitución los actores políticos no van a violar las normas que ellos mismos se imponen porque esas normas no son

consensadas a diferencia de 1996.

Si vamos a un sistema de lista sin tener planteado qué sistema de partido queremos nos va a llevar a un probable elitismo de designación de los cargos por parte de las élites partidistas.

Financiamiento público para las campañas electorales

De este foro rescatamos la intervención de Mariana Tamés Espadas quien apuntó: si la pregunta es: ¿hay que eliminar el financiamiento público a los partidos políticos?, la respuesta tajante es no; si la pregunta es: ¿habría que eliminar la prevalencia del financiamiento público sobre el privado que es la fórmula que rige actualmente a los partidos políticos? La respuesta tajante también es no.

Sin embargo, señala que sí cree que la fórmula constitucional que tenemos actualmente puede ser modificada, si cree que el dinero que reciben los partidos políticos y el uso que se le da no es el correcto y le parece que se pueden hacer reducciones.

Que es muy importante que conozcamos cuáles son las actividades que realizan los partidos políticos, qué actividades se realizan como actividades ordinarias, como actividades específicas y cuáles como gastos de campaña.

Nos dice que se debería voltear a ver una iniciativa de Jalisco, avalada por la Corte denominada “sin voto no hay dinero” que de lo que trata es que en lugar de dar financiamiento con base en el listado nominal se da según la votación obtenida en la última elección, de esta manera si los partidos políticos quieren más presupuesto buscarán la forma de que la ciudadanía vote por ellos.

Seguridad, combate a la violencia, prevención de la intervención del crimen organizado en los procesos electorales y nulidad de las elecciones

Carla Astrid Humhrey expuso que el proceso de 2021 ha sido el proceso electoral más violento de la historia, hubo 36 candidatos y candidatas que perdieron la vida y creo que esto nos lleva a pensar cómo tenemos que enfrentar el tema de seguridad.

Otro tema que preocupa mucho es la injerencia del dinero ilícito del crimen organizado en 3 vertientes:

El dinero en efectivo que fluye en las campañas electorales.

El dinero del crimen organizado.

El tema de fiscalización.

Una reforma que sea real tiene que obligar a las autoridades a proporcionar información en tiempo real.

Por su parte María de los Ángeles Fromow expresó que tenemos que analizar de dónde vienen los recursos y quiénes son esos candidatos, cuál es su trayectoria, qué participación ha tenido, tenemos que tener una trazabilidad para poder ver en qué momento esa persona pudo estar en riesgo de ser cooptada por la delincuencia organizada o si existen vínculos que puedan hacerle llegar dinero ilícito. Hoy hay mucha tecnología, muchos mecanismos financieros que nos pueden ayudar a saber antes en dónde está parado ese precandidato, candidato, candidato independiente. Yo si creo que es un riesgo que se permita un financiamiento mayor privado que el público.

Oswaldo Chacón Rojas expuso que el financiamiento público ha resultado ser muy importante para darle estabilidad al sistema de partidos políticos en nuestro país, él estaría en contra de suprimirlo, la fórmula puede modificarse sí, ahora esto de que porque hay financiamiento público no hay financiamiento privado presente en las campañas es un mito. Si en un país se ha avanzado en estrategias para controlar el financiamiento ilegal es en México. Vemos, escuchamos a candida-

tos en las campañas la incomodidad que les representa el esquema de fiscalización, tienen encima a los auditores.

La presencia financiera del crimen organizado no es la única que tenemos en el escenario, también tenemos que discutir el blindaje de los propios partidos políticos a sus postulaciones porque ellos tienen la primera responsabilidad del vínculo o no a estos negocios en las campañas.

La presencia del Estado mexicano para garantizar la seguridad de las elecciones, esto que podríamos decir son precondiciones necesarias para que haya elecciones, al ser elecciones del Estado mexicano no de las instituciones electorales o no exclusivamente de las instituciones electorales, tiene que haber dinero para que haya elecciones, quien diga lo contrario no sabe lo que está afirmando.

Para finalizar el foro Ricardo Suro Gutiérrez se expresó sobre la corresponsabilidad de todas las autoridades que participan en temas de seguridad, desde las policías municipales, estatal, federal es un tema de corresponsabilidad de brindar esa seguridad al ciudadano.

Se pronuncia a favor del financiamiento público, cree que cerrar el paso al financiamiento privado es un primer paso para complicarles la operación a la delincuencia organizada.

La corresponsabilidad también va al ciudadano, que vea quién gasta más, qué candidato tiene vínculos con el crimen organizado, a nivel local es mucho más fácil detectar ese tipo de situaciones.

Atacar el financiamiento público es retroceder democráticamente.

Integración de cámaras legislativas federales y locales

J. Ray Kennedy expuso que la representación es un factor significativo, quizá el más significativo en el equilibrio político en una sociedad democrática.

Lo más fundamental en esto es que las personas quieren ser escuchadas. Los ciudadanos entienden, por un lado, la importancia del principio de representación proporcional como sustituto de la participación directa de cada ciudadano en la gobernación diaria, pero no quieren sentir que son ignorados.

Las personas que no se sienten representadas, que se sienten ignoradas están más listas a participar en acciones en contra de un gobierno del que se sienten aislados.

Cuanto mayor el número de escaños más fácil es el trabajo de representación pues es posible tener comunidades de interés más homogéneas, más coherentes y es posible que la mayoría de voces se escuchen a través de los representantes electos.

Por su parte Uuc —Kib Espadas Ancona formuló que la proporcionalidad es la forma que mejor garantiza la representatividad de la sociedad, dicho esto hay que asumir que la democracia también es un límite, tenemos que decidir especialmente en el contexto actual, si seguimos creyendo que ocupar un cargo en la cámara es una consecuencia de haber sido electo o si es un derecho de quien puede ocupar la cámara que precede al derecho de quien elige representantes, mi posición es clara, en este sentido y uso en este sentido la analogía de la representación jurídica: A nadie se le ocurriría decir que para defenderse ante un tribunal penal, los abogados penalistas se disputarían el derecho de ejercer la representación jurídica del acusado, el acusado evidentemente está en toda libertad de elegir al defensor que se quiera, para decirlo claro: una mujer indígena, lesbiana tiene todo el derecho de hacerse representar por un hombre heterosexual blanco y nadie disputa eso hoy por hoy en la representación jurídica; ¿por qué sí en la representación política?, porque “la cabra tira para el monte” y este es un país que ha vivido permanentemente bajo cuotas corporativas.

En un régimen abiertamente democrático a la pregunta ¿cómo garantizar que toda la diversidad esté representada en las cámaras? Pues sencillamente no se puede.

Elecciones primarias, métodos de selección de candidatos y listas A y B

De este foro rescatamos la intervención de Eduardo Hugo Ramírez Salazar en su intervención cuestionó qué tanto debemos meternos en la vida interna de los partidos. A él le parece que la propia Constitución habla que los partidos políticos tienen el derecho de auto regularse ¿por qué la ley dice que se auto regulan?, por algo muy simple porque es parte de lo que la sociedad debe considerar para tomar la decisión de por quién vota.

También la Constitución y las leyes dicen que son entidades de interés público por lo tanto tenemos derecho a intervenir en su vida interna, entonces tenemos un margen: por un lado, hay que dejarlos que se auto regulen y en el otro extremo está el hay que regularlos mucho. Para qué queremos legislar su vida interna, no es para que elijan a los mejores candidatos esa es su responsabilidad una razón: que todos los militantes de un partido tengan derecho a participar, sin embargo, cuando uno va a legislar al respecto tiene que considerar que los partidos políticos no son individuos, son organizaciones.

Los partidos tendrían que ser los entes más transparentes que hay por la simple y sencilla razón de que son los encargados de llevar a la gente al poder: si tu propia casa no la tienes abierta como vas a tener abierto el gobierno.

Medios de financiamiento para actividades ordinarias

De este foro rescatamos las intervenciones de Víctor Alarcón Olgún quien advirtió que sí hay que reducir recursos pero hay que aprender a gastar mejor y eso sí es un reto para los partidos políticos que los ciudadanos no les vamos decir cómo hacerle, debe haber un proceso de autocrítica profunda de parte de los propios partidos políticos para saber cómo y de qué manera van a cumplir los cometidos para los cuales han sido llamados por un deber constitucional, formar ciudadanía construir confianza, crear que nuestra democracia sean nuestra forma de vida y en la cual podamos convivir entre todos nosotros.

En ese sentido los retos que tiene una reforma como la que tenemos aquí en términos de cómo reorganizar el gasto de financiamiento ordinario corresponderá entonces a poder afrontar retos muy importantes que también impactan al debido cumplimiento de comunicación política marcado en el artículo 134; en mejorar la tipificación de las dinámicas de fiscalización, pero también, de los delitos electorales y en consecuencia también diría la idea de que pudiéramos encontrar fórmulas en donde podamos facilitar que el INE junto con los partidos políticos diseñar y construir elementos que sean comprensibles para la propia ciudadanía porque de otra manera, con un sistema tan debilitado como dije hace un momento, nosotros no solo debilitamos la calidad de la contienda, modificamos y debilitamos la calidad del debate público.

A su vez Ramón Hernández Reyes cuestionó ¿se debe replantear la fórmula para la asignación de los recursos a los partidos políticos para el financiamiento público?, considera particularmente que sí; se debe tomar en consideración el listado nominal de la última elección, también se debe tomar en consideración la participación ciudadana de la última elección y el incremento en vez de ser anual debe participar en cada proceso electoral de esta fórmula haciendo un ajuste en la UMA diaria.

Asignación y distribución de tiempos oficiales por proceso electoral y etapas

Félix Vidal Mena nos dice que este modelo ya fue rebasado, ya estamos 15 años después de esa reforma de 2006-2007 y los medios de comunicación han cambiado sustancialmente, no podemos seguir pensando en lo que se pretendió regular en aquel entonces, si fue malo o fue bue-

no, fue en su momento, pero ahora ya los medios de comunicación digitales que a veces tienen una influencia mayor que la radio y la televisión.

Respecto a las campañas señala que deberían ser más de calidad y menos de cantidad.

Mariana de La Chica señala que la iniciativa del presidente de manera inexplicable en sus motivos modifica la distribución de los tiempos entre los partidos políticos y las autoridades electorales en las distintas etapas del proceso electoral pero de manera más evidente y oprobiosa le hace un nuevo regalo a las televisoras como si el decreto del pasado 2020 no hubiera sido suficiente con el impacto en el periodo ordinario que de por sí era escaso, para que ahora veamos, perdidos entre millones, 2 spots partidistas cada tercer día en cada estación de radio y canal de televisión.

Sustitución del INE por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas

Marco Baños Martínez insistió en que tener una sola institución no es nacionalizar es concentrar atribuciones que atentan contra temas del federalismo y me parece que eso habrá que revisarlo.

Señala que cree que una reforma electoral sí tiene que replantear atribuciones entre el INE y los Órganos Electorales de los Estados en eso está completamente de acuerdo.

También está de acuerdo en que las instituciones electorales tengan, no solamente los administrativos, sino también los jurisdiccionales un esquema de garantías sobre la parte presupuestal, está de acuerdo en que pueden ser muy onerosas las elecciones porque se han impulsado así y eso hace exageradamente onerosas las elecciones.

Señaló que vale la pena pensar si en todo momento las atribuciones centralizadas por ejemplo la integración de casillas deben permanecer en el INE o tienen que ir a los OPLES cuando no hay elecciones concurrentes.

Le preocupa mucho que la iniciativa tenga un aspecto que tiene que ver con la representación política porque afecta sensiblemente la estructura del INE, que sería la desaparición de los distritos electorales, desaparecerían en consecuencia, todas las juntas distritales y toda la parte que se hace a través de las juntas ejecutivas distritales del INE en rigor no va a poder cumplirse, particularmente lo que tiene que ver con rutas electorales, integración de mesas directivas de casillas y en general toda la logística del proceso electoral.

Cree que el tema de la confianza con el INE pasa hoy día por una discusión especialmente con la fracción parlamentaria de Morena, con la dirigencia nacional de Morena y con el gobierno federal, tenemos que entrar a la discusión de un punto central: ¿qué le hace más daño al país, impulsar una reforma de estas características que le está cobrando ciertas facturas al INE o pensar en una reforma que realmente sea útil para la modificación y actualización del sistema electoral?

Por su parte Armando Maitret Hernández cuestionó si son los tiempos adecuados para ir a una reforma de este calado. Advirtió que para nadie escapa que tenemos un ambiente de encono y este ambiente no es el propicio para hacer una reforma de este tamaño. La motivación del titular del ejecutivo se basa en 2 premisas: 1. Se reclama el desempeño de la autoridad electoral en el procedimiento de revocación de mandato y 2. Que es muy costoso el sistema electoral.

Para la Académica Stefanie Lindquist si reducimos la autonomía y si reducimos la independencia de las autoridades electorales en México, en este contexto le parece sería lo incorrecto que se debiera hacer.

Nos dice que desde la observación exterior la mayoría de los observadores internacionales están de acuerdo diciendo que el INE es una de las instituciones más admiradas en todo el mundo hablando del impacto que ha tenido en las elecciones libres aquí en México, y lo mismo se puede

se puede decir del Tribunal Federal Electoral, en este sentido es importante no tratar de arreglar algo que no está descompuesto.

Para el Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello hay elementos irreductibles que toda reforma electoral tiene que preservar para no mermar la calidad democrática de nuestro régimen político:

La autonomía e independencia de los órganos electorales; de ahí venimos, la verdad me sorprende mucho que un diputado muy prominente hace un año dijera “como ya cambiaron las cosas hay que volver a la época en la que la SE- GOB organizaba elecciones”, creo que ninguno en esta mesa está en esa lógica, ninguna de las iniciativas está en esa lógica y eso es algo que hay que agradecer porque implicaría que la lucha por la autonomía frente a los poderes e independencia frente a partidos; la autonomía e independencia de los órganos electorales no puede perderse. independencia frente a partidos; la autonomía e independencia de los órganos electorales no puede perderse.

El profesionalismo de la función electoral; así nació el IFE en 1990 era uno de los principios rectores de la función electoral, la profesionalización, después se quitó del artículo 41 constitucional porque eso ya se asumió. El servicio profesional electoral es la columna vertebral y la garantía fundamental de que las elecciones se realicen con profesionalismo y sin sesgos, ¿qué me preocupa de esto?, la permanencia de las estructuras electorales, cuando se constituyen estructuras electorales territoriales de temporal se pierde el profesionalismo.

Prohibición de propaganda gubernamental y veda electoral. Regulación de conferencias gubernamentales

Rubén Jesús Lara Patrón expuso que el modelo de comunicación política es un modelo exacto de los fines que persigue la norma fundamental en tanto que su inclusión en sede constitucional deriva de la lucha que iniciaron los partidos de oposición durante el proceso electoral 2005-2006 y por tanto es un claro ejemplo de que las provisiones contenidas en la Constitución representan límites al poder y en consecuencia a las mayorías políticas en beneficio o protección de derechos de las minorías.

La lógica del modelo de referencia persigue que nadie se aproveche de una situación privilegiada o ventajosa en perjuicio de sus adversarios y de esta forma atente o vulnere no solo el diseño de contienda electoral sino sobre todo la decisión relativa a quien tendrá en sus manos el ejercicio del poder político del Estado, determinación soberana que corresponde única y exclusivamente a la ciudadanía.

El modelo de comunicación política es una garantía de igualdad y libertad a favor del pueblo y una herramienta de equilibrio entre quienes participan directa o indirectamente en los procesos comiciales y también en los de participación ciudadana. El fin que persigue el modelo puede resumirse en una idea concreta: la categoría del debate determina en gran medida la calidad de la democracia.

Para Daniela Arellano Perdomo resulta fundamental incorporar un marco normativo expreso y sobre todo inteligible para dar luz al respecto a quiénes de los funcionarios están limitados están limitados para emitir estas conferencias o según si se pretenden reelegir o ya no pueden aspirar a otro cargo.

Se deben revisar los principios de equidad y neutralidad que rigen un proceso para que con miras a un proceso electoral se precise cuál es la norma u ordenamiento aplicable en este tema ya que si se va a determinar que va a ser la Ley General de Comunicación Social o simplemente va a ser un tema meramente electoral, siendo competencia de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que esta pueda celebrarse.

Sería conveniente regular tanto el contenido de dichas conferencias, así como el establecimiento de reglas claras, acorde con nuestro sistema de comunicación política, además de contemplar medidas reparatorias o de restitución que estén contempladas en un ordenamiento jurídico.

Por su parte Luis Octavio Vado Grajales señaló que México es un país muy distinto de aquel cuando se diseñó el actual modelo de comunicación política, lo señala porque los mecanismos que tienen que ver con la propaganda gubernamental fueron diseñados para un modelo distinto de comunicación donde lo que primaba era la Radio y la Televisión. Si vemos los datos de México del día de hoy, de 126 millones de personas, 86 millones tienen acceso a internet, el 75% de las redes sociales que más se utilizan en este orden son descontando los servicios de mensajería: Facebook, YouTube, Instagram, Tiktok y Twitter.

En este sentido lo que señala es que al hablar de propaganda gubernamental tenemos que estar conscientes de un modelo de comunicación completo que fue pensado para un México que tenía un concepto de democracia más estrecho y que tenía una forma de comunicación prácticamente unidireccional a partir de la Radio y Televisión.

Sistema de fiscalización de las campañas electorales en un sistema de elección basado en listas

De este foro rescatamos las ponencias de Norma Sandoval Sánchez y Marco Antonio Gómez.

Respecto a la intervención de Norma Sandoval Sánchez destacamos que actualmente el único modelo de lista que tenemos es el de Representación proporcional, no tenemos otro tipo, otra forma de lista como en otras partes del mundo.

Los candidatos de representación proporcional pueden decidir si hacen o no campaña y con base en eso se determina si reportan o no gastos de campaña, en el caso de realizar campaña se ajustan a los límites establecidos para los candidatos de mayoría relativa.

Por su parte Marco Antonio Gómez señaló que nuestro sistema electoral tiene que ver con tres troncos: uno tiene que ver con el padrón electoral y el listado nominal; otro tiene que ver con la organización electoral y el tercero tiene que ver con la equidad en la contienda.



La equidad tiene que ver con fiscalización y esta se acredita con que cada peso que beneficia a un candidato se contabilice, que la participación de los servidores públicos en un proceso no se dé o si se da sea bajo los lineamientos de ley, que no haya participación de tercero en la compra de propaganda en redes sociales para beneficiar una campaña, etc.

Eliminación de los OPLES y de los Tribunales locales

Arturo Espinosa señaló que es un tema ya analizado en 2014, en 2019 y la conclusión en ambos momentos fue que su eliminación no era oportuna, generaría un desbalance del sistema electoral y sobretodo no hay un análisis serio cuantitativo de que genere ahorro.

Expuso que el presupuesto electoral -él lo llama así- incluye el presupuesto del INE, del TEPJF, de los OPLES y de los Tribunales locales asciende a 24,300 millones de pesos, eso equivale al 0.11% del PIB del mismo año 2021 o representa el 0.24% del presupuesto del 2022, es decir es muy menor. Si a estas cifras les sumamos los financiamientos de los partidos políticos, entre el financiamiento nacional y el local, los partidos políticos reciben cerca de 11,300 millones de pesos, es decir, casi la mitad del presupuesto de los organismos electorales mencionados.

María Calderón Aramburu por su parte se cuestiona ¿qué queremos, un nuevo modelo con nuevas bases, nuevas estructuras, nuevas formas de operación, o un mejor modelo perfectible?; y el mejor modelo perfectible no requiere eliminación de instituciones que han demostrado servir, que han dado grandes resultados. Es una verdad irrefutable que los OPLES y el INE han permitido y han garantizado elecciones libres, auténticas e imparciales tan es así que la integración del Congreso actual refleja una pluralidad de partidos.

Para Paulina Ramírez Hohne la iniciativa de reforma político-electoral del Ejecutivo camina en sentido contrario, choca con las bases constitucionales fundadoras de nuestra República democrática y federal.

Señaló que lo que se ha presentado es una fórmula para que los estados dejen de organizar y administrar sus propias elecciones, que conozcan de autoridades jurisdiccionales y que además renuncien a sus facultades para determinar la dimensión de sus Congresos y 82 la composición básica de sus ayuntamientos como lo señala nuestra Constitución y aquí no puedo dejar de exhibir la consecuencia que ésta fórmula tendría para mi estado. Como plantean la reforma los municipios con población menor a 60,000 habitantes tendrán una regiduría, bueno, 105 de 125 municipios de Jalisco estarán integrados por una persona, cancelando toda pluralidad, todo contrapeso y todo equilibrio político.

Topes de gastos de campaña en un sistema electoral basado en listas

La catedrática Claudia Barbosa Rodríguez apunta que lo que se plantea en realidad es una reforma al Estado no al sistema electoral y debemos partir de ahí. Doctrinariamente sabemos muy bien que el Estado implica la existencia de un sistema político y dentro de un sistema político encontramos al sistema electoral, partiendo de esa premisa, nosotros tenemos que distinguir para qué nos sirve el sistema electoral como esa serie de mecanismos que nos permiten transformar los sufragios en escaños.

Dentro de las funciones más importantes del sistema electoral, normalmente los doctrinarios nos maneja cuatro: 1. la participación; 2. la representación; 3. la legitimación y; 4. el gobierno, entonces en este tema en específico quisiera basarme en las funciones de representación pero también en las de gobierno y legitimidad, es decir, existen elementos dentro del sistema electoral que son necesarios, no los podemos desterrar, obviamente el primero es el sufragio, no habría sistema electoral si no existiera el sufragio, pero también tenemos que hablar de circunscripción, es decir, todo sistema electoral debe tener una circunscripción que en diferentes Estados-nación le dan una denominación distinta, nosotros nos hemos dado como circunscripción, la existencia de

5 circunscripciones electorales plurinominales y tenemos 300 distritos electorales uninominales, por qué señalo esto, porque introducir un sistema de listas es igual a desaparecer un elemento de nuestro sistema electoral los 300 distritos y eso es preocupante.

Por su parte Jean Pierre Camby en su intervención señaló que las preguntas que surgen son cruciales para la democracia, no son asuntos técnicos, ellos acentúan profundamente la cuestión de la adhesión de los ciudadanos y de los electores al sistema electoral y a participación.

La representación proporcional que se está debatiendo en este momento está vinculada con la representación misma, esta de una fiel imagen, permite hacer una fotografía exacta de la opinión pública, pero por otro lado presenta 2 inconvenientes:

El elector se dirige a un partido político y no a un candidato identificado, la función de los partidos se incrementa, ciertamente su constitución en artículo 41 reconoce la función substancial para los partidos políticos.

No necesariamente hay un vínculo entre el sistema electoral y el financiamiento de campaña, lo que quiere decir con esto es que ya sea un sistema de mayoría o un sistema de listas las preguntas que surjan sobre financiamiento son independientes unas de otras.

Paridad de género en sistemas basados en listas de candidatos

Adriana Leonel de Cervantes dejo ver que es triste que en 2009 se haya especificado la paridad en todo y sin embargo, después tuvieron que impugnar los lineamientos en materia de gubernaturas por parte del Senado de la República, por parte de Acción Nacional porque la verdad es que todos los partidos se asumen “feministas”, partidos de las mujeres pero al momento de que nos tienen que dar el poder ya no les gusta y cuando fue paridad en gubernaturas lo primero que dijeron fue “si es paridad en todo, pero tampoco en todo”, si para los órganos colegiados, pero ya en unipersonales no y ha sido toda una batalla.

Señaló que en esta reforma se tiene que especificar la paridad transversal en todo Gubernaturas, Ayuntamientos, Alcaldías, Gabinetes, Secretarías, OPLES, INE porque luego no queda claro que todo es todo.

Para Georgina Ávila Silva en la propuesta que se presenta se plantea terminar toda esta regulación en ley y creo que es todo un tema que sí debería quedar en la Constitución porque es la integración de un poder del Estado y debería quedar muy claro cómo va a suceder, de qué manera se va a integrar, de qué manera se va a ajustar la lista.

Para la consejera Carla Humphrey hay que establecer este tipo de bloques o reglas de competitividad porque lo que está pasando ahora es que las mujeres sí están siendo postuladas paritariamente pero quizá no en los espacios más competitivos para los partidos políticos, los partidos políticos tienen hasta el 31 de octubre para modificar sus reglas a efecto de crear unas en las que la competitividad para las gubernaturas para que las mujeres no sean postuladas únicamente en aquellos espacios donde los partidos saben o tienen datos o estudios que no van a ganar.

Juan F. Molinar Horcasitas¹

Salomón Guzmán Rodríguez

Introducción

El resultado electoral de una votación se puede presentar de dos maneras, la continuidad del partido en el poder o la alternancia partidista. En la pasada justa electoral del primero de julio de 2012, los ciudadanos en México tomaron el segundo camino, puesto que después de doce años de haberse dado la primera gran alternancia en siete décadas, nuevamente, la ciudadanía, al sufragar, cambio al partido en el poder (Partido Acción Nacional).

El cambio de régimen político también lo es en un sentido estadístico, pues, estrictamente hablando, al presentarse la alternancia de partido, ésta es resultado del cambio de tendencia y magnitud de la votación que sufre la candidata del partido en el poder en 2012 respecto sus homónimos en las votaciones de 2006 y 2000, respectivamente.

En el año 2000, se inicia el régimen panista con Vicente Fox respecto a una amplia preferencia de la ciudadanía en todos los estados de la República. Esa preferencia se le refrenda por parte de los votantes a Felipe Calderón, segundo candidato que emana del partido del poder. Este refrendo de voluntades, refleja la misma tendencia que la experimentada por Vicente Fox en todas las entidades del país pero en menor magnitud; es decir, se presenta un equilibrio temporal y espacial entre las preferencias electorales por los candidatos del PAN en la elección de 2000 y 2006.



En el ejercicio democrático de 2012 para presidente de la República, el equilibrio señalado anteriormente se rompe, pues tanto la tendencia como la magnitud de los votos cambian de manera significativa. Mantener la tendencia implica mismas preferencias tanto espacial como temporal de los votos de una elección a otra, aun con variaciones en la magnitud. De tal suerte que con la candidata Josefina, preferencias y magnitud de los sufragios por el partido Acción Nacional se pierden.

1 Molinar Horcasitas, Juan F.; Guzmán Rodríguez, Salomón. Saldo electoral 2012. Documento de trabajo No. 445, septiembre del 2012. Págs. 36

En los datos agregados de nuestro objeto de estudio, se nota un cambio de régimen en el conjunto de datos, de las tres observaciones temporales, los datos correspondientes a los votos relativos de 2012 respecto a los datos de los votos de las también elecciones presidenciales del año 2000 y 2006. El resultado, que es objeto del presente documento así como la dinámica y el sentido del flujo de los votos, no se da de manera fortuita, es decir; se rompe el equilibrio del régimen y se da paso a uno nuevo con esos movimientos, pero son ocasionados por un evento externo, que modificó la tendencia y magnitud de los votos hacia Acción Nacional en las anteriores elecciones presidenciales direccionándolos a otros institutos, entendida esta causa como un shock que rompe el anterior equilibrio de voluntades ciudadanas hacia el PAN. La hipótesis que se plantea como explicatoria del fenómeno de cambio de la dinámica de los sufragios de 2006 a 2012 es la Teoría del Voto Económico que parte de la Escuela de Expectativas Racionales en la Economía Pública.

El voto económico puede ser definido como una función de castigo-recompensa usada por los individuos para evaluar el desempeño de sus gobiernos basándose en la percepción que tienen sobre el comportamiento pasado y futuro de la economía nacional. Esta teoría asume que las evaluaciones y expectativas de los individuos con respecto a la economía nacional dominan la función de utilidad de los individuos a la hora de evaluar el gobierno de turno.

Sin embargo, esta definición, aunque correcta, no debe ser entendida de manera literal pues podemos caer en una apreciación normativa (o sea que la economía sería la política pública más importante bajo la responsabilidad del gobierno), sino que debe ser comprendida bajo una perspectiva más instrumental. Es decir; en comparación con otras políticas públicas, la política económica suele tener mayor relevancia, pues generalmente, está siempre presente en la agenda de los medios de comunicación y sobre todo afecta la vida de los ciudadanos con independencia de su edad, género, nivel educativo o económico, o sea impacta de una manera uniforme a todos los grupos sociales. Es esa relevancia lo que hace que la economía sirva de información para los electores, como una medida sintética a la hora de evaluar la gestión del gobierno en global y bajo la Teoría de las Expectativas Racionales, en consecuencia, castigar con el voto en la urna al partido en el gobierno. Aunque en general exista una alta sensibilidad del comportamiento político de los individuos a las condiciones económicas, existen distintos modelos explicativos y enfoques metodológicos que se han venido desarrollando en los últimos años, que han modificado el desarrollo de la agenda de investigación en esta materia, pues ha permitido identificar varias limitaciones y condicionantes del voto económico.

Por ejemplo, en España la hipótesis de Maravall y Przeworski señala que el voto económico es de mayor impacto en sistemas políticos donde los partidos no tengan raíces profundas. Esta hipótesis está basada en un análisis sobre el impacto de la economía en la popularidad del gobierno de Felipe González en España, entre 1982 y 1996. Según esos autores, a lo largo de los 14 años de mandato socialista en La Moncloa los españoles que se identificaban con el PSOE han encontrado diferentes razones para apoyar el gobierno.

En Inglaterra, un estudio con características semejantes muestra evidencia empírica a favor de la hipótesis del arraigo del sistema de partidos. Clarke ha mostrado que los ingleses fuertemente identificados con los partidos Conservador y Laborista no tenían en cuenta sus percepciones sobre el estado de la economía a la hora de manifestar su intención de voto. Sus resultados indicaron que los individuos que se identificaban fuertemente con el Partido Conservador votarían por ese partido por más insatisfechos que estuviesen con el estado de la economía, mientras los laboristas no tenían intención de hacerlo por más satisfechos que se encontrasen.

En Italia, Bellucci está a favor de esta explicación del arraigo partidista, sin embargo, sugiere que el sistema electoral puede ser la variable latente que permite a los partidos políticos preservar fuertes lazos de identidad partidista. Según este autor, hasta 1993 la estabilidad del sistema de

partidos estaba anclada en los clivajes religioso, de clase e ideológico y eso impedía la aplicación de la función castigo-recompensa. A partir de 1993, entretanto, la reforma electoral que cambió el sistema de elección de diputados al Parlamento de proporcional a mixto desató según Bellucci muchos de los lazos partidistas antes existentes e incrementó la relevancia de la economía como explicación del comportamiento político.

En estos trabajos, la hipótesis del arraigo partidista está fundamentada en pautas de interacción más o menos estables entre los partidos políticos y los ciudadanos, en términos estadísticos muestran equilibrio, según el análisis de la teoría de los clivajes de Lipset y Rokkan. En la psicología política también se encuentran fundamentos a favor de la hipótesis de Maravall y Przeworski. A comenzar por el clásico *The American Voter*, donde Campbell ha sostenido que la identidad con un partido político impone a los votantes un marco cognitivo y eso, a su vez, puede condicionar su percepción sobre el estado de la economía nacional. En este caso, no es que los ciudadanos no castiguen a sus partidos por las malas condiciones económicas, sino que los individuos no le dan tanta importancia o exculpan al gobierno por esos resultados, puesto que su marco interpretativo se deriva de las informaciones y juicios emitidos por líderes partidistas, que en nuestro caso de estudio la percepción ciudadana con el desarrollo de la democracia y de las comunicaciones, está filtrada por los medios informativos pero en sentido inverso al gobierno panista.

En el caso de estudio que ocupa a esta investigación, se identifica a estas variantes y condicionantes de la Teoría del Voto Económico pues es aplicable, en varios aspectos, con las particularidades propias de las regiones en México y su historia, sin dejar de señalar que ningún estudio de las variantes que subestiman a la variable económica como determinística, se ha actualizado a la luz de la crisis económica mundial actual, que por su profundidad, se hace pertinente que esos mismos estudios se pasen por la prueba de esta óptica reciente, pues este trabajo sustenta que en los países en mención así como en muchas otras naciones, los partidos en el gobierno que les tocó lidiar con la crisis económica originada en Estados Unidos, han sido víctimas de ese voto contrario derivado de la percepción negativa de la gestión macroeconómica.

Con la pasada jornada electoral en México, donde el candidato del PRI resultó el ganador oficial, se vislumbran ciertos aspectos de interés para cualquier investigador. Con los datos oficiales y el comportamiento gráfico del número de votos por partido político, queda más que claro el saldo electoral del 2012, así como la fuerza de arrastre de la votación de diputado federal y senador por parte de la votación para presidente.

La de votos del candidato del PRI con los otros partidos, de acuerdo a las cifras presentadas por el Instituto Federal Electoral; la votación de este respecto a Josefina del PAN es superior en siete millones y con Andrés Manuel de las izquierdas en tres millones, aproximadamente. Por otra parte, es importante recalcar el gran arrastre que representó el candidato de las izquierdas sobre los candidatos a diputados y senadores del mismo partido, a diferencia de los candidatos del PAN y del PANAL.

El sentido de arrastre significa que los candidatos a presidente de la República lograron mayor votación que los candidatos a diputado y senador. Por ejemplo, para el PAN y PANAL, la votación de diputados y senadores fue superior a la votación de su candidato a presidente. Por otra parte, estos datos agregados pueden ser descompuestos por partido, pero ahora por Estado de la República.

Si se ordenan los datos observados de cada partido político de mayor a menor de acuerdo a la votación por Entidad, y se conjuntan con la votación de diputado federal y senador se observan algunos aspectos importantes en cada Estado. Por ejemplo, para seguir el orden citado, la votación del candidato de las izquierdas, por Estado, es muy superior a la votación que obtuvo en la votación para los candidatos a diputados y senadores. Por su parte, en el Distrito Federal y Guerrero la votación que se obtiene es muy similar mientras que, para Nayarit y Chiapas, lugares donde la

votación de presidente fue superior.

Por otra parte, el candidato ganador muestra otro comportamiento distinto por Entidad Federativa al del candidato de las izquierdas. En algunos Estados, por ejemplo, Nuevo León, Quintana Roo y Tabasco, la votación de los candidatos a diputados federales, fue por mucho superior a la votación por el candidato presidencial.

Mientras que, en Nayarit, Durango y Sinaloa, sucede lo contrario, la votación de presidente es superior a la votación de diputado federal y senador. Por otra parte, el Estado de Jalisco es un caso especial porque las tres votaciones son muy parecidas y congruentes, lo cual pareciera que la ciudadanía el votar en la misma dirección estuviera castigando en términos general al partido gobernante.

Por otro lado, la votación de la candidata del PAN muestra en conjunto mayor votación de diputado federal y senador en la gran mayoría de los Estados, no así en Guanajuato y Veracruz.

En el caso del partido del PANAL, los candidatos a diputado federal y senador lograron mayor votación que el mismo candidato a la presidencia de la República. (Ver gráfica 5). Por ejemplo, en el Estado de Sinaloa la votación por los candidatos a diputado federal fue ocho veces superior a la votación por Cuadri a diferencia de Yucatán donde la votación fue en el mismo sentido.

Desde 1993 al segundo trimestre de 2012, la economía mexicana ha experimentado dos ciclos económicos completos, el primero va desde el cuarto trimestre de 1994 al cuarto trimestre de 2000, es decir seis años, el periodo presidencial del Ernesto Zedillo, del PRI. El segundo ciclo va desde del cuarto trimestre de 2000 hasta el tercer trimestre de 2008, ocho años aproximadamente.

Es importante resaltar los dos años más de duración del ciclo económico bajo el mandato presidencial de Vicente Fox y Calderón, el aspecto sobresaliente es la estabilidad económica bajo este periodo. En 2006, Calderón, el candidato del PAN, gana la presidencia en la fase de expansión de la economía mexicana, sin embargo, casi tres años después, se presenta la crisis más grave que se ha presentado en la historia moderna, lo que en nuestra perspectiva demuestra la asociación de la actividad económica y el voto económico en este caso negativo al partido en el poder y su candidata.

Es claro que el ejercicio democrático del mes de Julio de 2012 se presenta bajo la etapa de expansión económica, sin embargo, con sólo tres meses de aparición, lo cual muestra que la decisión de los ciudadanos, al no percibir aún los beneficios de la situación económica, los flujos de votación fueron en dirección a castigar al régimen panista. Otro aspecto del análisis de este cambio muestra que las expectativas de los votantes no se enmarcan bajo el enfoque de arraigo partidista pues si éstas se hicieran presentes se hubiera refrendado el voto hacia la (el caso particular es el Estado de Guanajuato) candidata del partido en el poder derivado de la etapa de expansión económica. Lo que se muestra con el saldo electoral de 2012 es un castigo hacia el PAN y un flujo de votos de este hacia el PRI-VERDE, con un aspecto racional de acuerdo a lo que afirma la teoría.

Lo anterior apunta hacia un rompiente del equilibrio de cointegración de las votaciones del PAN de 2000 y 2006. En estas dos elecciones pasadas, el rasgo de expectativas racionales se cumple bajo el marco de buenos resultados económicos. Mientras que, en 2006, la racionalidad del voto se enfrenta bajo otros lentes o información. La profundidad de la racionalidad del voto queda fuera estudio de este documento, sólo es importante afirmar que la racionalidad del voto bajo las expectativas racionales en la elección 2012 se cumple.

El principal aspecto de la pasada jornada electoral en México es el cambio de régimen, el partido en el poder ha perdido las elecciones presidenciales. La pérdida de éste contiene aspectos estadísticos sobresalientes, que a continuación se revisa, no sin antes hacer notar en la gráfica 6, que en el cuarto trimestre de 2009 se observa que el punto más álgido de la depresión económica

y que es la más grave de la historia económica moderna, es también por coincidencia muy cercano a la justa electoral federal de 2009, cuyo resultado ya muestra el voto de castigo al partido en el gobierno en México y que asimismo fue un antecedente premonitorio de lo que ocurriría tres años después, toda vez que la etapa de recuperación económica en el país, apenas inicia y por lógica económica; las variables adyacentes tardan en reaccionar en la misma medida, como el empleo que siempre viene en rezago del crecimiento del producto.

Entonces se muestra que la recuperación económica y sus beneficios no alcanzan a percibirse entre los votantes del PAN en julio de 2012, pues la etapa de expansión económica es incipiente. Siguiendo la lógica en el orden de ideas puntualizado justo antes de la anterior referencia económica, el rompimiento del equilibrio o cambio de régimen no sólo ha sido perderlo en términos políticos, sino las preferencias espaciales y temporales de los votos, lo cual es, en términos estadísticos, lo más grave.

La votación porcentual del PAN en las elecciones de 2000, 2006 y 2012; se observa, si se ordena de mayor a menor de acuerdo a la votación de Josefina, candidata del PAN en 2012, como la votación de Vicente Fox y Calderón pareciera que comparten la misma tendencia espacial de votos, aunque en menor magnitud en la elección de 2006.

Mantener la misma tendencia significa que las mismas preferencias electorales de 2000 se mantienen en la votación de 2006, pero en menor magnitud; es decir, en la votación de 2006 para presidente, la tendencia permanece, las preferencias se mantienen, aunque en menor medida. Lo anterior puede ser corroborado con la prueba de cointegración anexada en la parte final del documento. Debe señalarse que cuando dos series de datos comparten la misma tendencia y están integradas en el mismo orden, es decir, después de diferenciar una vez la series ya no contienen raíz unitaria, la prueba de cointegración muestra la evidencia estadística de que ambas series comparten la misma tendencia.



En el caso de la votación de presidente del PAN en 2000 y 2006, se verifica que son integradas de orden uno y la votación en 2012 integrada de orden dos, por lo que al realizar la prueba de cointegración la probabilidad asociada al estadístico de MacKinnon-Haug-Michelis de que al menos existen un vector de cointegración entre la votación de 2000 y 2006 es menor a 0.05 (el nivel de significancia).

Por otra parte, la prueba de raíz unitaria de la votación de la candidata para la presidencia del PAN muestra que aun diferenciando la serie presenta raíz unitaria, en otras palabras no hay evidencia de que las tres elecciones contengan un vector de cointegración, es decir, se rompe la tendencia o en sentido estricto el equilibrio espacial.

Por su parte, la votación del PAN en 2000 y 2006 muestra evidencia de un equilibrio en la votación y por tanto en las preferencias, pero con menor magnitud en 2006. Esto significa que en 2006 se perdió magnitud de votación, el aspecto temporal, y se mantuvo la tendencia, el aspecto espacial. Por lo cual, se puede afirmar que existe evidencia estadística de equilibrio espacial en la votación de 2000 y 2006, el régimen panista se mantuvo en 2006, gracias al equilibrio espacial de las preferencias por el por el partido en el poder.

En otro aspecto, si en 2012 se rompe el equilibrio de la votación del PAN, es decir, se pierde la tendencia espacial y temporal, entonces cuál fue el saldo electoral por partido a nivel nacional y por estado en 2012 derivado del cambio de régimen. Medir el saldo electoral de la elección anterior, implica encontrar de manera significativa el flujo de votación entre partidos.

Por ejemplo, el candidato del PRI- VERDE obtuvo mayoría de votos en veinte Estados de la República, el PAN en cuatro y las Izquierdas en ocho; sin embargo, el flujo de votación muestra un patrón recurrente en todos los estados ganados por el candidato del PRI- VERDE.

Conclusiones

El saldo electoral de 2012 en México, ha sido consecuencia de la pérdida temporal y espacial de votos del PAN, es decir, el rompimiento del equilibrio de la votación de 2000 y 2006 respecto a 2012. Por lo tanto, el PAN pierde en 2012 en las Entidades Federativas que ganó casi en idéntica magnitud en 2000 y 2006. Pues el equilibrio de los datos en la variable de votos relativos hacia Acción Nacional, mostraba una cointegración tiempo-espacio que se trastocó en la elección de Julio pasado.

El candidato del PRI-VERDE, llega al poder como consecuencia de una mayor transición de votos del PAN hacia esta alianza de partidos. Pues la dirección del flujo de votos que salen o dejan de votar por el partido en el gobierno, toma mayoritariamente esa opción política. Dicho de otra manera, el PRI-VERDE, obtiene la mayoría de los votos ayudado por los votantes que en 2006 habían sufragado por Acción Nacional.

El cambio de régimen, es resultado del voto económico o castigo en el voto, valorado como una pérdida de bienestar económico por parte de los votantes del PAN, pues el flujo de votación coincidente con la depresión económica, demuestra esta afirmación.

María de Lourdes López Flores¹

La competencia por ejercer el poder político en una sociedad que se precie de ser democrática, está regulada por diversos factores que determinan su funcionamiento y efectividad en el propósito de convertir la voluntad popular en representación pública. El estudio de los sistemas electorales se concentra, esencialmente, en los principios que sustentan el modelo de integración de la representación política, sea mayoritario o proporcional, y en los mecanismos utilizados para colmar cada uno de esos principios. Al seguir esta proposición es importante distinguir al sistema electoral del régimen electoral, que se refiere concretamente, al conjunto de normas formales previstas en la Constitución y las Leyes electorales.

Mientras que el régimen electoral define las reglas del juego político, el sistema electoral define el modelo representativo de una sociedad. En este sentido el régimen electoral es el camino que se sigue para materializar, en el espacio de representación política, al sistema electoral.

Los sistemas electorales están intrínsecamente relacionados con los sistemas de partidos políticos; esta relación es bilateral, toda vez que el diseño y comportamiento de uno, afecta al otro y viceversa.

Por considerarlos objeto de estudio básico de la Ciencia Política, en este capítulo se revisan aspectos relevantes de ambos sistemas; para este propósito en los primeros cinco apartados, se aborda de manera general, desde los antecedentes históricos de la representación política; después se presentan los conceptos centrales de los sistemas electorales, empezando por la definición de su función e importancia, para posteriormente revisar las modalidades posibles y las variables que comprenden. En el quinto y sexto apartado se revisa rápidamente la tipología de los sistemas de partidos, que es definitoria de las condiciones reales de la competencia electoral y la relación que guardan los sistemas de partidos con los sistemas electorales. En la última sección, se ofrecen algunas consideraciones sobre el Sistema Electoral Mexicano.

Sufragio y Elecciones

Por considerarlos objeto de estudio básico de la Ciencia Política, en este capítulo se revisan aspectos relevantes de ambos sistemas; para este propósito en los primeros cinco apartados, se aborda de manera general, desde los antecedentes históricos de la representación política; después se presentan los conceptos centrales de los sistemas electorales, empezando por la definición de su función e importancia, para posteriormente revisar las modalidades posibles y las variables que comprenden. En el quinto y sexto apartado se revisa rápidamente la tipología de los sistemas de partidos, que es definitoria de las condiciones reales de la competencia electoral y la relación que guardan los sistemas de partidos con los sistemas electorales. En la última sección,

¹ López Flores, María de Lourdes. Sistema electoral y partidos políticos. México: El [El Autor], 2015. Págs.83-100

se ofrecen algunas consideraciones sobre el Sistema Electoral Mexicano.

La tendencia general en los países democráticos es que el sufragio sea: universal, libre, igual, secreto y directo. En el caso de México, los principales requisitos para emitir el sufragio son: ciudadanía, edad, estar inscrito en el padrón de electores, tener credencial para votar y estar en pleno ejercicio de los derechos político- electorales. El derecho al sufragio es uno de los principales bienes públicos de los Estados democráticos.



La representación política

La figura de la representación política surge durante la Edad Media, como un mecanismo de protección de los intereses particulares de la nobleza, frente a los abusos del soberano. Esta representación, de carácter imperativo, obligaba a los representantes a atender exclusivamente el mandato de quienes le habían elegido. Con la propagación del pensamiento liberal a partir del siglo XVII, la idea de la representación política se desarrolla para incorporar el interés general como propósito de un gobierno representativo y así se crea una fuente de legitimidad del gobierno, en donde la soberanía popular sustituye al derecho divino. Las grandes revoluciones de finales del Siglo XVIII, como la francesa y la Independencia de los Estados Unidos de América, apuntalan la expansión de la idea de la representación popular como base de los gobiernos modernos.

Relevancia de los Sistemas Electorales

En las sociedades democráticas, las instituciones políticas establecen las reglas del juego político democrático y en sí mismo, el sistema electoral es una institución política flexible, que se adapta a las condiciones de cada sociedad, por lo que es posible que existan tantos sistemas elec-

torales como sociedades democráticas haya. Pero, en cualquier caso, el sistema electoral cumple la función de estructurar las preferencias políticas de los electores y producir resultados electorales que formalicen el ejercicio del poder político (Nohlen, 1994). La articulación de las expectativas electorales de los ciudadanos permite disminuir e incluso erradicar las tensiones que produce la competencia partidista. La eficiencia de un sistema electoral puede medirse en función de la capacidad que tenga para incorporar la diversidad social en la oferta política. Un sistema electoral podrá considerarse justo en la medida que favorezca la participación de grupos minoritarios, y canalice su expresión hacia los espacios formales de decisión pública. En síntesis, un sistema electoral sirve para ordenar y dar un cauce institucional a la competencia partidista porque brinda certeza, tanto a competidores como a los electores y produce arreglos institucionales que favorecen la interacción política y la estabilidad social.

Que la contribución fundamental de los sistemas electorales pueda materializarse, depende de múltiples factores: en primer término, el contexto social y político en que se desarrollan juega un papel fundamental; la tradición o vocación democrática de los ciudadanos es uno de los aspectos más relevantes, de poco sirve abrir espacios para la expresión y la participación política, si las elecciones no son un aspecto significativo en la vida pública de los ciudadanos. El involucramiento en las decisiones colectivas a través del ejercicio del sufragio es el primer eslabón en la cadena de la democracia electoral (Dahl, 1991); los efectos de un sistema electoral dependen en gran medida del modo en que está constituida la sociedad: de su homogeneidad o heterogeneidad; de la cantidad y dispersión de la población; de la diversidad ideológica, religiosa, étnica o socioeconómica; de la existencia de partidos políticos, consolidados o emergentes y también, de manera muy significativa, de la cultura política.

El funcionamiento de un sistema electoral generalmente entraña la introducción de valores políticos afines al modelo democrático que se pretende, y requiere también de un cuerpo de leyes y reglas partidarias que reglamenten y ordenen la disputa electoral entre partidos políticos y al interior de ellos.

Componentes del sistema electoral

El sistema electoral debe hacerse cargo de la forma en que se establece el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes, este lazo se crea a través de la emisión del sufragio o voto. Las democracias contemporáneas se allanan predominantemente al modelo representativo, en el cual los ciudadanos eligen representantes a partir de las propuestas presentadas por los partidos políticos o de postulaciones independientes a éstos.

Para ordenar ese procedimiento de elección, un sistema electoral debe atender distintas variables, cuya combinación asigna al voto valores específicos que producen un modelo determinado de representación. Sin discusión, se reconoce en el sufragio la manifestación plena de la soberanía popular, y en las democracias representativas esta manifestación se ajusta a cuatro cuestiones fundamentales: además del principio que se adopte para convertir votos en escaños, y que fue revisado en el apartado anterior, son elementos esenciales del sistema electoral: 1. El ámbito territorial en el que se vinculan electores y representantes, es decir, las demarcaciones o circunscripciones electorales; 2. en quienes recae el voto, esto es: partidos y candidatos y; c) las barreras legales y umbrales de acceso a la representación.

Representación Nacional y Demarcaciones electorales

El diseño de las instituciones representativa cruza por distintos dilemas que se van resolviendo en aras de garantizar la estabilidad de las estructuras del poder político. En un inicio, armonizar el cumplimiento del ejercicio soberano del poder político a los ciudadanos, con las intenciones y expectativas de las elites burguesas, llevó a acotar los alcances de la voluntad popular; de ahí el surgimiento de la democracia delegativa, creada para encauzar el principio de un ciudadano un voto. Se puede decir que éste es el tópico central en el diseño de sistemas electorales: cómo hacer que el derecho individual ejercido mediante el sufragio, no fragmente a las estructuras políticas y, qué hacer para que la universalidad del voto accesible para todos, no ponga en riesgo la ventaja de las élites económicas.

El diseño de las instituciones representativa cruza por distintos dilemas que se van resolviendo en aras de garantizar la estabilidad de las estructuras del poder político. En un inicio, armonizar el cumplimiento del ejercicio soberano del poder político a los ciudadanos, con las intenciones y expectativas de las elites burguesas, llevó a acotar los alcances de la voluntad popular; de ahí el surgimiento de la democracia delegativa, creada para encauzar el principio de un ciudadano un voto. Se puede decir que éste es el tópico central en el diseño de sistemas electorales: cómo hacer que el derecho individual ejercido mediante el sufragio, no fragmente a las estructuras políticas y, qué hacer para que la universalidad del voto (accesible para todos), no ponga en riesgo la ventaja de las élites económicas.

En el siglo XVIII, Edmundo Burke justificó el rechazo del mandato imperativo en la representación política, argumentando que los representantes, una vez electos, no son portadores de un interés específico, sino que se convierten en representantes de la nación. Esto es, que los representantes son responsables ante toda la nación y no solamente frente a los electores que votaron por ellos. En el sistema político norteamericano, la reelección ha jugado un papel importante para establecer un vínculo estrecho entre representantes y representados, dejando en esta figura, la de la reelección, la oportunidad que tienen los electores de sancionar el desempeño de sus representantes, castigándolos o premiándolos.

El centro de la preocupación de las teorías sobre la representación política tiene dos vertientes, una es el método de la elección de representantes, y la otra, de lo que nos ocuparemos a continuación, es la definición de las demarcaciones electorales.

Las elecciones se realizan para definir la representación política que corresponde a un ámbito territorial definido; la estructura de las demarcaciones electorales, comúnmente denominadas circunscripciones o distritos, se refiere al área geográfica específica, prescrita por la ley, donde se concentran los electores a cuyos votos corresponde un número de representantes necesario para garantizar la igualdad del valor de los votos.

El total de las demarcaciones electorales corresponde al número de escaños en disputa y resulta de dividir el total de la población entre los escaños. En el caso de los sistemas electorales proporcionales o mixtos que se votan mediante listas, los criterios para definir la magnitud de las demarcaciones deben estar previstos en las normas constitucionales y legales en materia electoral. La manipulación de los trazos geográficos para delimitar el territorio de los distritos electorales

para beneficiar o perjudicar a determinados competidores, especialmente en sistemas mayoritarios, puede producir el denominado efecto salamandra.

Cuando solamente es un escaño en la demarcación, se trata de una circunscripción o distrito uninominal; si en la circunscripción se asigna más de un asiento, entonces es plurinominal. El nivel de competencia es distinto en cada modalidad; se requieren más votos cuando se compite por un escaño, que cuando están disponibles más de uno.

En México, la definición de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales está prevista en el artículo 53 de la Constitución Política² y la base para su establecimiento es el censo poblacional que se realiza cada diez años, lo que implica una periodicidad replicable para la revisión de los límites distritales. Por lo que se refiere a la definición de las circunscripciones plurinominales, la Constitución remite a la legislación electoral la precisión de los criterios correspondientes (López & Centeno, 2014). Con la Reforma Política Electoral de 1977, se estableció que serían 300 un total de distritos electorales uninominales, más 100 de Representación Proporcional (RP), con lo que se acrecentó la representatividad de Cámara de Diputados. Posteriormente, con la reforma de 1986, se duplicó el número de diputados de RP, para quedar en 200, equivalente al 40% del órgano legislativo.

La emisión del voto por parte del electorado es la conducta agregada que materializa las estrategias implícitas en el sistema electoral que a final de cuentas debe ser el reflejo de la estructura social prevaleciente. Los diseños electorales son prácticamente únicos, como también lo es la sociedad en la que se introduce. En condiciones de fragmentación social, es posible que se instaure un sistema proporcional soportado por un sistema multipartidista; cuando la sociedad es homogénea, es altamente probable que se consolide un sistema bipartidista, o un pluralismo limitado de partidos políticos (Cox, 2004). En cualquier circunstancia, el sistema electoral, induce la modalidad en que los electores conocen y reciben la oferta política para pronunciarse frente a ella.

Tradicionalmente, la competencia electoral ha privilegiado la competencia partidista, aunque la figura de los candidatos juega un papel importante. En este sentido, hay países que han incorporado la figura de las candidaturas no partidistas o independientes aplicables, esencialmente, en la representación uninominal. Cuando se vota por candidaturas personales, basta con señalar la opción preferencial; en el caso de las listas propuestas por partidos, se identifican tres modalidades básicas:

Listas cerradas y bloqueadas. En esta lista, no es posible modificar el orden en que se presentan los candidatos. Los electores emiten solamente un voto para expresar su preferencia entre las listas propuestas por los partidos políticos.

Listas cerradas y no bloqueadas. En esta modalidad es factible cambiar el orden de los candidatos que, a través de la lista, postulan los partidos políticos. Aunque el elector tiene a su disposición solamente un voto para definir su preferencia por un candidato en particular, tiene la potestad de cambiar el orden de prelación de los candidatos que postula el partido.

Listas abiertas. En este caso es posible conformar una lista distinta a la que originalmente

proponen los partidos. Para esto, cada elector cuenta, al menos, con dos votos: uno previsto para optar por la lista del partido que prefiera, y otro para apoyar a un candidato particular que aparezca en esa lista. Cuando tiene a su disposición varios votos, el elector puede elaborar una lista propia, con base en las propuestas de los partidos.

La dimensión del órgano que se elige es otro factor relevante del sistema electoral, y tiene un fuerte impacto en la proporcionalidad de los resultados y la cantidad de partidos representados. Aunque en apariencia este elemento no es característico del sistema electoral, indudablemente es el factor determinante para establecer el alcance de la competencia electoral y la asignación de escaños. La importancia del número de cargos legislativos que se eligen, particularmente mediante principios de proporcionalidad se justifica, al menos, con dos argumentos: en primer término, el número reducido de cargos electivos en los congresos o parlamento, obstaculiza el alto grado de proporcionalidad; la probabilidad de integrar una representación proporcional exacta, o cercana a la exactitud, se incrementa cuando el número de escaños es mayor. En segundo lugar, por lo general, los países densamente poblados cuentan con cuerpos legislativos amplios y los que tienen poblaciones reducidas tienen parlamentos más pequeños, pero en ambos casos la tendencia general es que el número de escaños equivale a la raíz cúbica de la población. Las elecciones por mayoría suelen no ser proporcionales, y esta desproporción se incrementa cuando el número de legisladores es inferior a la raíz cúbica.

Umbral de acceso y barreras legales

Se denomina umbral o barrera legal, al porcentaje o cantidad de votos que debe alcanzar un partido para tener derecho a participar en la distribución de escaños por el principio de representación proporcional. El análisis comparado muestra que en los diversos sistemas electorales predominan dos tipos de barreras legales:

Umbral alto, cuando se requiere más del 5% de la votación para tener acceso a los escaños.

Umbral bajo, cuando se requiere menos del 5%.

Los umbrales altos tienden a beneficiar a los partidos grandes, y los umbrales bajos favorecen la representación pluripartidista al permitir a los partidos minoritarios formar parte de los parlamentos. En el caso de México, actualmente, a partir de la reforma electoral del año 2014, el umbral se incrementó del 2 al 3%.

En adición a la barrera legal, formalmente existe otro umbral, denominado efectivo o real, que es una medida estadística, mediante la cual se define el costo de alcanzar un escaño. Este resulta de la relación matemática entre el número de asientos y el porcentaje de votos; en este caso, también es relevante el número de candidatos o partidos que compiten; la constante es que mientras más grande es el distrito, menor será el umbral efectivo. Otra variable a considerar es el porcentaje de participación ciudadana en las elecciones: cuando la participación es baja, en términos de votos, es más fácil para los partidos pequeños lograr el umbral de inclusión porque con un número menor de votos es posible alcanzar el porcentaje establecido.

Puede suceder que, derivado del resultado electoral, un partido alcance el umbral legal para

participar de la repartición de escaños pero que éste no sea suficiente, en relación a otros partidos para obtenerlo. Esto depende de la fórmula de RP que se aplique para la distribución.

Las barreras legales pueden ser interpretadas como la puerta de acceso o de salida por la que un partido cruza al participar en el sistema electoral. En el caso de México, lograr el porcentaje de votación del 3%, les da a los partidos políticos la oportunidad de obtener el registro definitivo, y por consiguiente, además de tener la posibilidad de obtener al menos un escaño en la cámara de diputados, tienen el derecho a recibir prerrogativas: esto es, participar del régimen especial que la Constitución y las Leyes electorales conceden a los partidos políticos, como son el financiamiento público, el acceso a los medios de comunicación y tener representación ante los órganos, entre otras prerrogativas.

Las Autoridades Electorales

Un aspecto también relevante en el diseño de los sistemas electorales, es la definición de la estructura responsable de recibir y contabilizar los votos. Dada la naturaleza de las elecciones, consideradas el mecanismo idóneo para la integración de la representación pública, invariablemente en el mundo se consideran como una función de Estado. Esto no significa, necesariamente, que los gobiernos organicen siempre los procesos electorales; esta obligación se cumple de diversas maneras. En algunos países, como Inglaterra y España, la tarea electoral es cumplida por entes privados, que son contratados por el gobierno para actuar sólo cuando se celebran las elecciones; en otros, como los Estados Unidos de América, la función se ejerce desde las estructuras de la administración pública, pero se desconcentra hasta los condados, que es la estructura equiparable a los Municipios en México. Otra modalidad es la de Argentina, en la que el Gobierno cumple la tarea de manera centralizada a través del Ministerio del Interior el cual, para cada elección y a nivel nacional, instala una estructura operativa que recibe y cuenta los votos.

En el caso de México, después de un largo período de desconfianza en la organización y resultados de las elecciones, desde 1990 la función estatal se cumple a través de un organismo especializado, el cual inicialmente fue un órgano desconcentrado del Gobierno Federal, pero que en 1996 obtuvo autonomía técnica y jurídica, para ser dirigido por ciudadanos. El originalmente denominado Instituto Federal Electoral (IFE), en el año 2014 se transformó en Instituto Nacional Electoral (INE), y aunque sus atribuciones se han incrementado, la tarea electoral básica, es decir, la recepción y el cómputo de los votos, descansa en un ejército de ciudadanos que son reclutados mediante procedimientos aleatorios. Con este modelo se busca dar la confianza a los electores y que tengan la seguridad de que sus votos están en manos de ciudadanos.

Clasificación de los sistemas electorales

A partir del análisis comparado de las democracias en el mundo, se pueden identificar tres tipos básicos de sistemas electorales: sistemas de mayoría, los sistemas de RP y los sistemas mixtos y combinados. Dieter Nohlen señala que el criterio básico para alinear en esta clasificación a un sistema electoral determinado, es el del principio de representación que pretende (Sistemas Electorales y Partidos Políticos, 1994).

Principio de Mayoría

En la representación por mayoría se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa) de los votos emitidos por la totalidad de los electores. La aplicación de este principio busca esencialmente la formación de mayorías que trae como consecuencia la asignación desproporcionada de los escaños. Al utilizar esta modalidad para elegir representantes al Congreso

o Parlamento, un partido o una coalición de partidos puede asegurarse el control del mismo, limitando las manifestaciones de la pluralidad política y generar problemas de sobrerrepresentación política (Valdés, 1998). Para la elección de cargos del Poder Ejecutivo, el principio de mayoría es prácticamente el único aplicable y definitivamente el más conveniente, porque la sola sumatoria de los votos ofrece claridad sobre la definición del ganador.

Mayoría Relativa

Usualmente, los sistemas de mayoría relativa o pluralidad, se basan en distritos uninominales o unipersonales, y como se señalaba, el candidato ganador es el que obtiene el mayor número de votos en relación a otros candidatos. La principal debilidad de este sistema de elección es que quien obtiene la mayor cantidad de votos, no necesariamente cuenta con la mayoría absoluta de los mismos, en este caso, el resultado puede derivar en problemas de legitimidad política. La aplicación pura del principio de mayoría relativa, favorece a los partidos con mayor peso electoral, aunque esta condición resulta de la distribución de la votación restante entre sus partidos opositores (por ejemplo, la suma de los votos que recibieron los partidos perdedores, puede superar la votación que recibió el partido ganador, por lo que, en todo caso, sólo representa a la minoría más grande). Los regímenes políticos que se apuntalan primordialmente en el principio de mayoría, pretenden contar con condiciones para el ejercicio pleno del poder político, acotando la interacción con los opositores partidistas.

Mayoría absoluta

Para corregir las fallas de mayoría o mayoría relativa, en algunos sistemas electorales se ha introducido la variante de reconocer al ganador sólo cuando ha alcanzado al menos la mitad más uno de los votos, la cual es denominada mayoría absoluta (Valdés, 1998). Una ventaja del modelo de mayoría absoluta es el que le da a los cargos unipersonales el respaldo mayoritario del electorado y consecuentemente la fuerza política para ejercer su mandato. En caso de que, en la elección, ningún candidato alcance la mayoría absoluta, procede la realización de una segunda ronda de votación también conocida como ballottage. De este método se pueden identificar al menos tres modalidades.

Sin barreras de acceso, que implica que, a la segunda vuelta, pasarán los candidatos que hayan obtenido más votos; será ganador quien logre la mayoría simple.

Acceso simple: cuando ningún candidato alcanza la mitad más uno de la votación recibida, se celebra a segunda vuelta con la participación solamente de los dos candidatos que obtuvieron más votos, sin importar la distancia entre primero y segundo lugar.

Mecanismo compuesto de acceso, el cual impone restricciones para la realización de la segunda vuelta. Por ejemplo, que la distancia entre el primero y segundo lugar sea reducida (menos del 10%), y que el primer lugar no haya alcanzado el 40 o 45% de la votación total emitida.

En algunos países, la segunda vuelta también se utiliza en elecciones legislativas, en el caso de que, en algún distrito o demarcación electoral, en la primera ronda de votación ningún candidato alcance el 50%. En la segunda vuelta participan los mismos candidatos o los que alcancen un porcentaje de votación predeterminado. El ganador de la segunda vuelta se define por mayoría relativa. Otra posibilidad es ir a la segunda ronda sólo con los dos candidatos mejor posicionados.

Principios de representación proporcional

El debate teórico sobre la preeminencia de la Representación Proporcional (RP) sobre la elección mayoritaria, se alimenta en la percepción de que la primera favorece la toma de decisiones por consenso, esto es, que se logra la incorporación de todas las posiciones en torno a un asunto determinado especialmente en países con sistemas multipartidistas (Lijphart A., 2000). Como método de asignación de espacios de representación política es mucho más complejo que la aplicación de la regla de la mayoría, pero facilita la integración más representativa de los Congresos o Parlamentos y, por lo tanto, se considera que afianzan el establecimiento de regímenes democráticos.

Los sistemas electorales de RP tienen el propósito de vincular, de manera equilibrada, los votos obtenidos con la asignación de escaños para asegurar la presencia en el parlamento de representantes de los distintos segmentos de electores; si coinciden votos y escaños, la representación será exacta; si el porcentaje de votos supera al porcentaje de escaños asignados habrá subrepresentación, si es en el sentido inverso, es decir, que el porcentaje de escaños asignado es superior al porcentaje de votos obtenidos, habrá «*sobrerrepresentación*» (Duverger, 1992). El punto de partida es el establecimiento de la cuota de representación, es decir: la cuota de habitantes de un estado que valga un representante. Este factor, relacionado con el número de escaños que integra el Congreso o Parlamento, determina el alcance de la proporcionalidad.

En la búsqueda de la representación exacta, se han diseñado fórmulas matemáticas, mediante las cuales, se puedan vincular, de manera eficiente, votos con escaños; la variedad es amplísima, y el modelo que cada democracia adopte depende, en gran medida, del contexto político que impone la competencia partidista. Es decir que, los factores que afectan el diseño tienen que ver con la cantidad de partidos y el tamaño de éstos: cuántos partidos alcanzarán una tajada de ese gran pastel que es la representación pública. En la actualidad, los principales métodos utilizados para la asignación proporcional de escaños son de dos tipos: sistemas de listas basadas en el método de divisor o cifra mayor y; método de cociente o cuota electoral (Cox, 2004; Colomer, 2004). Los métodos más utilizados son: el D'Hont, de Santa-Lagué, Droop y el Hare.

Para la definición del tipo de representación, las fórmulas de asignación de reglas son muy relevantes, pues éstas pueden producir un efecto «reductor», en el caso de que se favorezca a pocos partidos, o «multiplicador», si se favorece a muchos. En cualquier caso, el fin virtuoso de la proporcionalidad podría ser «desproporcionado», al propiciar que muchos partidos lleguen al congreso con pocos representantes, y viceversa: que pocos partidos lleguen con muchos.

La fórmula D'Hont se utiliza en algunos países de América Latina, como Argentina, Guatemala y República Dominicana. El sistema electoral mexicano se caracteriza por la baja proporcionalidad y se construyó para favorecer un efecto multiplicador de los partidos de oposición, aunque la tendencia actual es la reducción de partidos con representación en el Congreso. En nuestro país, la asignación de escaños se hace mediante la aplicación de las fórmulas de Hare, combinada con la fórmula de resto mayor.

Sistemas electorales mixtos

Sistemas de mayoría y los de RP. Usualmente, en este tipo de sistemas coexisten dos o más métodos que utilizan distintas fórmulas para hacer valer los votos. Estos sistemas tienen su base en la estructura de mayoría simple en distritos uninominales, que se perfecciona con diputaciones adicionales, asignadas mediante fórmulas de RP. Según sean elecciones presidenciales o de asamblea, los sistemas electorales suelen clasificarse separadamente, de ahí que puedan coexistir diversos principios de votación y su asignación de escaños parlamentarios. Hay tres tipos

predominantes de sistemas electorales mixtos:

Sistemas de coexistencia, que son aquellos que definen reglas diferentes para diferentes votantes o escaños, en diferentes distritos.

Sistemas de asignación en múltiples niveles, en los que al voto de un elector se aplican dos o más reglas. En los sistemas proporcionales cada elector vota sólo por una lista, aunque se aplica en dos o más distritos sobrepuestos, para conceder más escaños, con base en los mismos votos. Este modelo recurre frecuentemente a la aplicación de la fórmula de Hare, conocida también como exacta y la fórmula Droop, entre otras, que necesitan un criterio adicional para distribuir, los escaños restantes.

Sistemas paralelos, que involucra dos votos y dos reglas. Cada votante tiene dos votos, uno destinado al candidato y otro para una lista. Los escaños se determinan en diferentes segmentos, a partir de cada uno de los votos aplicando dos reglas distintas, que incluyen las de mayoría absoluta o relativa y la de RP.

El sistema electoral mexicano es de tipo mixto. En el caso de la elección de cargos del poder ejecutivo, como la de Presidente de la República o Gobernador, se aplica el principio de mayoría relativa. En el caso del Congreso de la Unión, se combina el sistema de mayoría con el de RP en un esquema de asignación en múltiples niveles. La Cámara de Diputados, hasta hoy se integra por 500 legisladores: 200 electos por el principio de mayoría relativa y 200 electos por el principio de RP, con base en 5 listas plurinominales que se eligen por el voto ejercido en el principio de mayoría. Esto es que, cuando el elector vota por un partido o candidato, vota también por la lista de RP. Este sistema a su vez coexiste con los sistemas electorales de los estados, en los que hay una variada gama de métodos para asignar las curules de representación que corresponden a los Congresos Estatales.

Sistemas de partidos

Los partidos políticos, como institución, cobraron importancia en el siglo XIX, pero su figura se fue perfilando desde los inicios de la edad moderna, esto es, en el siglo XVIII. En esta etapa, los representantes a las asambleas públicas o en el parlamento atendían fundamentalmente a los intereses de dos segmentos de la población: por una parte, los nobles o aristócratas, y por la otra, el interés del pueblo. Con la expansión del modelo republicano y el sufragio como mecanismo de decisión, se diseñaron reglas para ordenar la disputa electoral por el poder político. Los partidos políticos modernos se formaron asociados a las estructuras representativas del parlamento y reflejan la composición de la sociedad en sus partes. En el origen sólo dos visiones se expresaban, los *conservadores*, que pretendían mantener el status quo, y los *liberales*, que buscaron imponer en la representación política, el cumplimiento de los principios de soberanía popular e igualdad entre los individuos. En la actualidad, en la mayor parte de los países del mundo, el espectro de los partidos políticos se mueve entre estos dos extremos. Pero desde el origen, los partidos políticos son, como lo define Leonardo Valdés: «un *instrumento privilegiado de organización política, de comunicación entre gobernados y gobernantes, y de conformación de la representación política ciudadana*» (1998). En el deber ser, los partidos son articuladores de la participación popular en la integración de los órganos de gobierno y el ejercicio del poder político.

El referente básico en el estudio de los sistemas electorales, es la emisión de votos y el

punto de llegada, es la adjudicación de puestos de representación pública; entre ambos, aparecen diversos elementos cuyo diseño e interacción pueden producir efectos distintos en el modelo de representación. El sistema electoral está íntimamente relacionado al sistema de partidos políticos, el cual comprende la cantidad y variedad de la oferta política puesta a disposición de los ciudadanos para que éstos elijan a sus representantes en el poder ejecutivo, en el legislativo o en ambos. Los sistemas electorales y los sistemas de partidos se afectan mutuamente.



Mientras que el sistema electoral es el conjunto de reglas y procedimientos diseñados para designar mediante los votos populares a los representantes públicos, el sistema de partidos puede entenderse como la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado. Para Giovanni Sartori, está constituido por las interacciones derivadas de la competencia entre partidos (2005). Debemos asumir entonces, que el comportamiento de los partidos políticos está supeditado a las condiciones de la competencia por el poder político, las cuales varían de una sociedad a otra.

En estudios pioneros sobre el tema, Duverger identificó al sistema electoral como el factor explicativo de la estructura y desarrollo de los sistemas de partidos, posición que fue criticada por otros teóricos como Sartori, Lapalombara y Winer, quienes consideran que los sistemas de partidos están determinados por variables adicionales, como son: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con la sociedad o con grupos sociales y f) su actitud frente al sistema político (Nohlen, 1994). Con base en estos elementos se han elaborado diversas tipologías que aportan elementos para el análisis de los sistemas de partidos; en este apartado se revisan algunas de ellas.

Relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos

Una vez conocidas las diferencias genéricas entre ambos sistemas, es importante recordar que entre ellos existe una relación en doble vía. Toda vez que los sistemas electorales son diseñados

dos para reducir las tensiones que genera la competencia electoral, están encaminados a producir estructuras definidas de representación. Una consecuencia notoria es la integración del poder legislativo que refleja el comportamiento del sistema de partidos. Los elementos del sistema electoral relativos a la definición de las demarcaciones, al método para procesar los votos y los umbrales de inclusión, inciden directamente en la determinación de la oferta política. La aplicación de los principios de mayoría y proporcionalidad, o la combinación de ambos, impone pautas específicas para la interacción partidista: los sistemas electorales de mayoría tienden a fortalecer los sistemas bipartidistas; los sistemas de proporcionalidad favorecen a los sistemas partidistas plurales y, con los sistemas mixtos se refuerza el régimen de partido dominante.

En un círculo virtuoso, con alta propensión a desvirtuarse, los partidos políticos con representación en el legislativo, tienen la capacidad para introducir cambios legales al régimen electoral que les permita mejorar su *status quo* en el sistema de partidos. Impulsar la formación de nuevas fuerzas políticas que participen de la competencia electoral y de las prerrogativas que les confiere la vida política, es una potestad de los partidos en el poder, sea ejecutivo o legislativo. Cuando el contexto social hace evidente que la oferta política, formalmente representada, no satisface las expectativas ciudadanas, mediante adecuaciones al sistema electoral es posible reducir las tensiones y canalizar, a través de procesos formales de participación, las demandas sociales. Y también, en sentido inverso, cuando la sociedad parece satisfecha o al menos se conduce de manera pasiva frente a los procesos políticos, también mediante cambios en el sistema electoral, las élites partidistas encuentran la oportunidad de fortalecer sus privilegios.

En el caso concreto de México, el sistema electoral es de tipo mixto. Como ya se ha dicho, el principio de mayoría relativa y por lo tanto de una ronda o vuelta, se aplica para elegir al Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, los Presidentes Municipales quienes encabezan los Ayuntamientos, y por ese principio, se eligen, además, a nivel federal, a un segmento de las Cámaras de Diputados y de Senadores, el resto es electo bajo la representación proporcional. En los Estados de la Federación, el poder legislativo se integra también bajo ambos principios. Esta pauta es el resultado de un proceso constante de adecuaciones legales y constitucionales que se han dado en el transcurso de casi cuarenta años, el cual inició con la reforma electoral de 1997 que favoreció la incorporación de nuevos partidos políticos a la competencia electoral e introdujo la representación proporcional.

Desde entonces y con distinto ritmo se han hecho ajustes que permitieron transitar de un régimen de partido hegemónico a uno plural de partidos políticos. En este trayecto, el umbral de inclusión ha sido establecido, en distintos momentos, entre el 1.5% y el 3%, por lo que la configuración de la oferta política ha tenido un comportamiento que puede calificarse como elástico, ya que desde 1997, el número de partidos políticos ha variado constantemente. No obstante, lo anterior, además de los partidos mayoritarios, que son: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), ambos con más de 70 años de antigüedad y, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que se formó en 1989, tomando el registro del extinto Partido Mexicano Socialista (PMS), mediante la formación de coaliciones electorales, se han mantenido presentes en la competencia electoral los partidos minoritarios.

No obstante, el desempeño de los partidos políticos no ha sido el idóneo para articular las demandas populares. Los mecanismos diseñados para crear condiciones para una competencia electoral equitativa han derivado en el establecimiento de un régimen de privilegio para los partidos políticos, distanciándolos del ánimo popular. La más reciente reforma electoral, aprobada finalmente en el año 2014, consolida ese régimen.

Al establecer el 3% de la votación como umbral de acceso formal y definitivo al sistema de partidos, se favorece la preeminencia de los partidos políticos mayoritarios y la incorporación y permanencia de nuevas tendencias partidistas parece una opción lejana. Por otra parte, se han incorporado figuras como la reelección de los legisladores que favorece la permanencia de las élites partidistas consolidadas, en detrimento de la posibilidad de renovar los cuadros políticos; si bien también se abre la posibilidad de contar con candidaturas no partidistas, los términos previstos en las normas aprobadas, dificultan su instrumentación.

Por otra parte, la concentración de la competencia electoral en tres fuerzas partidistas predominantes, ha conducido al estancamiento en la redefinición de las demarcaciones electorales, distorsionando los alcances de la representación popular.

Si bien en el plano formal se ha resuelto el problema de la confianza en la recepción de los votos, y que éstos cuenten efectivamente para los destinatarios electos por los ciudadanos, la competencia real que de esto deriva, ha llevado a complicar las reglas electorales, trasladando a la etapa de campañas electorales la manifestación de los dilemas que inciden en la calidad de las elecciones.

Leticia Barraza¹

Ilán Bizekrg

Existe amplio consenso entre los autores que han estudiado el patrón seguido por el sistema electoral mexicano, en el sentido de que el PAN ha incrementado constantemente su proporción de votantes, tanto en las elecciones presidenciales como en las de diputados federales (101 diputaciones para el periodo 1988-1991). Tiene, además, 18 asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y gobierna actualmente (enero de 1990) en 35 presidencias municipales. Por otra parte, según el informe de Luis H. Álvarez, el número de afiliados se elevó de 17 000 a 63 419 entre 1987 y 1990. Ha logrado, además, que se le reconozca su triunfo en la gubernatura de Baja California.

Por sí solos, estos datos no tienen mayor significado; sería incluso necesario explicar algunas de sus inflexiones. Se requiere, en primer lugar, buscar una interpretación a este crecimiento prácticamente continuo, que parece estar referido a una razón "estructural". De hecho, nuestro primer argumento es que este constante aumento de triunfos electorales del PAN refleja un cambio en la sociedad mexicana, debido al surgimiento de nuevos sectores sociales durante el periodo de crecimiento económico que se extendió hasta 1981, algo que en otro escrito hemos llamado una crisis de crecimiento. Por otra parte, existe una crisis de *sistema*, que se acentúa a partir de 1982, aunque ya está presente desde fines de los años sesenta. El régimen político mexicano, en su forma autoritaria de estatismo orgánico, ha ido perdiendo efectividad y legitimidad, lo que está resquebrajando el sistema de control corporativo de las organizaciones populares, que se encuentra actualmente en crisis.

Otro tema que no explican las cifras, y que es el segundo de los que abordaremos, son las consecuencias de la oposición panista para el sistema electoral, algo que hubiera tenido cualquier otro partido de oposición con métodos democráticos de acción, y que consideramos tanto en su aspecto de efecto demostración, como de aumento de la competencia ante un electorado cada vez más exigente.

La última cuestión que analizaremos se refiere a la evolución interna del Partido Acción Nacional; intentamos identificar las distintas etapas por las cuales ha transitado este partido, las características de cada una de ellas en lo que se refiere a las diversas maneras en las que el partido se ha presentado ante el electorado (y por ende, a una relativamente distinta composición de sus votantes), a las pugnas y debates internos de cada periodo, así como a la distinta relación con los sucesivos gobiernos y el Estado.

Las causas estructurales del crecimiento del PAN

El desarrollo económico sostenido que experimentó el país entre 1940 y 1981 llevó al surgimiento de un importante contingente de población que no estaba incorporado al sistema corporativo. Estos sectores sociales constituidos por nuevos grupos de empresarios y por una numerosa gama de clases medias tienen en el terreno electoral su campo de acción privilegiada. En primer lugar, por el hecho banal de que al no estar incorporados en el sistema corporativo, carecen de la capacidad de influir sobre el Estado mediante dicho sistema. En segundo lugar, como el sistema corporativo está dominado por el Estado, sólo es posible enfrentársele en otro terreno, uno de ellos el electoral. Y, en tercer lugar, siguiendo una idea clásica de Tocqueville, tanto las clases medias como la clase empresarial tienen un carácter más individualista que las lleva a depender de sus propias fuerzas, a plantear que la función del Estado es sólo la de crear condiciones iguales para todos con el objeto de que cada individuo haga uso de ellas. Esta es una característica cultural de

1 Revista Foro Internacional. Vol. 31 No. 3 (123), enero-marzo de 1991. Págs. 118-145

las clases medias, que las hace tender “naturalmente” hacia la democracia, entendida en su sentido estrictamente formal de igualdad de condiciones políticas ante la ley, y no de igualdad social, de justicia social.” El sistema sociocultural como diría Habermas de estas clases medias y empresarios, hace que surjan reivindicaciones que no pueden ser satisfechas en un régimen autoritario corporativo, lo que empuja hacia la ampliación del espacio electoral.

El desarrollo económico nacional dio lugar a un sector de empresarios ligados a las inversiones y concesiones estatales. Este sector, que se encuentra en el centro del país es, por así decirlo, el empresariado que surge con el modelo de sustitución de importaciones; un modelo que giró en torno a la intervención estatal en la economía. Los nuevos empresarios, ubicados en el noroeste y en el norte del país, son en general más independientes del Estado el motor económico de esta región es, en gran medida, la exportación, algunos de ellos tienen incluso acceso al mercado financiero internacional (entendiendo por ello básicamente el norteamericano, aunque en tiempos recientes, por lo menos en Sonora, se están dando casos de maquiladoras japonesas en la producción agrícola.



Esta caracterización parece confirmarse con el estudio de García, que señala que el contingente de empresarios, comerciantes y trabajadores que laboran por cuenta propia se ha incrementado considerablemente en las regiones del noroeste, más que en el resto del país. Lo que Tirado llama radicalismo es simplemente la participación más activa en la política partidista, en general en el PAN. Esta participación no sólo se da porque no están incorporados al aparato corporativo, sino porque se sienten amenazados por él, ya que su independencia real del Estado, en el aspecto económico e incluso financiero, puede verse afectada por ciertas medidas gubernamentales. A raíz de las pugnas entre el capital privado y el gobierno durante el sexenio de Echeverría, pero sobre todo por la nacionalización de la banca a fines del de José López Portillo, algunos de los empresarios se plantearon que, aunque: “eran dueños de su compañía un decreto imprevisto, que está fuera de su control, puede quitárselas sin que ellos dispongan de medios efectivos para evitarlo”.

En un primer momento, la respuesta empresarial ante esta incertidumbre fue bastante homogénea: la nacionalización de la banca se consideró una arbitrariedad del gobierno, que era facilitada por el carácter autoritario y corporativo del régimen. Está documentado el hecho de que muchos empresarios apoyaron, más o menos abiertamente, al Partido Acción Nacional en las elecciones de 1983 en Chihuahua y de 1985 en Sonora y Nuevo León sobre todo en Monterrey. En esos momentos predominaba entre los empresarios la concepción de que era necesario cambiar al sistema (como ellos denominan al régimen), y que la única forma de crear un contrapeso al poder concentrado en el ejecutivo era obligarlo a democratizarse; sólo de esta manera podría evitarse que en el futuro se diesen cambios bruscos en las reglas del juego. Había que cambiar un régimen que permitía “la concentración del poder y la responsabilidad en un solo hombre”, por un sistema en el cual los partidos sirvieran de contrapeso, solamente por medio de un sistema de partidos más abierto sería posible establecer un límite al poder del gobierno y su partido.

La homogeneidad de la respuesta empresarial pronto se vino abajo. Los grandes empresarios del norte y del centro del país dejaron de apoyar al PAN: de hecho, sólo habían usado este partido de forma instrumental, con el objeto de ejercer presión sobre el gobierno de De la Madrid por medios distintos a los utilizados tradicionalmente. Los empresarios directamente afectados por la nacionalización bancaria, que fueron compensados económicamente y con la posibilidad de establecer casas de bolsa, habían presionado con el único objetivo de que se les indemnizara mejor; se retiraron en Monterrey desde el final de la campaña de 1985 y en Chihuahua en las elecciones de 1986. Por su parte, los grandes empresarios que se habían endeudado de manera parecida a la del Estado mexicano (en especial el grupo Alfa de Monterrey) dependían de éste para que su deuda fuera negociada e incluso absorbida como de hecho sucedió en 1985 con FICORCA. Como bien lo señala Hernández Rodríguez, toda la política del gobierno de De la Madrid se dirigió a recuperar la confianza de este sector de empresarios para neutralizarlos políticamente o recuperarlos para el PRI.

Pero la situación seguía prácticamente igual para los pequeños y medianos empresarios ubicados en el noroeste y norte del país, tradicionalmente más independientes del Estado, y que no habían sido directamente afectados por la nacionalización de la banca muchos de ellos se habían distanciado del gobierno mucho antes, a raíz de la nacionalización de las tierras de riego de los valles del Yaqui y mayo en Sonora a fines del sexenio de Echeverría, ni se habían endeudado de manera importante. La única opción seguía siendo establecer un límite al Estado, a la capacidad de acción del gobierno. Por eso, este sector empresarial siguió militando en el PAN, con el objetivo de contra balancear un poder político autoritario; lo que significa que consideran su acción en el PAN de manera permanente y que no lo utilizaron de manera instrumental.

Existieron, pues, dos tipos de reacción empresarial ante la situación que se generó después de 1982. La primera fue una acción instrumental, que utilizó al PAN para intentar obtener un mayor beneficio de la necesidad del gobierno de De la Madrid de restablecer las relaciones con el sector empresarial, rotas con la nacionalización de la banca. Esta constituye la postura tradicional del empresariado y, en general, de todos los sectores sociales en un régimen autoritario corporativo, ya que su fuerza depende de su capacidad de influir sobre el gobierno con todos los medios a su alcance (ahora incluido el electoral) y elevar así el precio de su cooptación. Pero existió otra actitud empresarial que tenía sus orígenes en los conflictos entre el empresariado y el gobierno de Echeverría, que se reforzó en 1982, y que obligaba a seguir militando en el PAN, puesto que consideraba que la única opción ante un poder político autoritario-corporativo era contrabalancearlo ampliando el espacio electoral con el objeto de crear un sistema político con autonomía del Estado, que llevara al fortalecimiento del congreso y que diera lugar a una verdadera división de poderes.

Por otra parte, las clases medias que también tuvieron un gran crecimiento durante todo el periodo de desarrollo sostenido, utilizan el espacio electoral ya que como lo dice este último concepto, es un espacio público son ellas las que tienen más capacidad de influir en él, porque tienen

una vocación de liderazgo político asentada en sus niveles de escolaridad y sus características culturales, y porque son más capaces de articular sus críticas y acceder a los medios de comunicación. Su acción está dirigida preferentemente hacia el espacio electoral, en principio no tanto porque sean más o menos democráticas con base en la experiencia del Cono Sur, se piensa en general lo último, sino porque utilizan el ámbito en el que tienen mayores ventajas.

Pero las clases medias no sólo intentan defender sus privilegios mediante su acción electoral, como generalmente se ha enfatizado en los estudios sobre el tema, sino que también defienden su propia capacidad de acción y de organización frente a un sistema político dominado por el Estado y por sus corporaciones, que le son ajenas. Las clases medias, y aun las populares del norte, defienden el espacio electoral frente a un centro del país identificado con el Estado, el que a su vez está asimilado a los intereses corporativos; se defienden ante una burocracia que consideran que se ha beneficiado a costa de los esfuerzos individuales en el caso de las clases medias urbanas y a costa de las regiones en el caso de la población del norte. Tanto para las clases medias como para los empresarios, el corporativismo le ha permitido al Estado y a su partido la estabilidad, le ha dado la fuerza para imponer su proyecto, sus decisiones, y para cambiar en cualquier momento las reglas del juego. La única forma de defensa real es equilibrar el poder corporativo con el poder electoral.

En los numerosos estudios sobre el surgimiento del sindicalismo independiente en los años setenta, en los conflictos conocidos como la “insurgencia sindical”, puede verse que prácticamente todos ellos tuvieron como origen una crisis de legitimidad debida a que el sindicato ya no podía garantizar el intercambio entre apoyo político y privilegios económicos, y no tanto a un deseo de mayor democracia formal en las organizaciones sindicales (como lo querían ver muchos intelectuales). En realidad, más que crisis de legitimidad como tal, fue una crisis de efectividad de los líderes. En las encuestas que llevamos a cabo en Las Truchas (Lázaro Cárdenas, Michoacán) y en Altos Hornos de México (Monclova, Coahuila), vimos que muchos obreros pensaban que a pesar de que los dirigentes fueran corruptos, de que no hubiera elecciones libres ni democracia interna, de que se les obligara a votar por el PRI no importaba mientras esas prácticas les dieran fuerza a los líderes ante el gobierno para exigirle, a su vez, todo tipo de concesiones. Esta situación era mucho más común en sindicatos como el petrolero, donde los beneficios y privilegios de los obreros eran generalizados y muy generosos, pero dicha actitud estaba ampliamente extendida.

El proyecto de modernización económica, que se inicia desde mediados del sexenio de De la Madrid, implica necesariamente un desgaste del sindicalismo oficialista. Los líderes sindicales, a pesar de haber visto reducidas sus prerrogativas y privilegios en todos los ámbitos, por diversas razones han tenido que aceptar esta situación y seguir leales al mismo gobierno que los está golpeando. Por otra parte, los mecanismos de los que se ha valido el Estado para asegurarse el control corporativo se han mantenido intactos. La Secretaría del Trabajo sigue teniendo la facultad de otorgar o negar el registro a cualquier sindicato, de decidir si es o no válida una elección, si una huelga es legal o no, etc. Esto le da al gobierno un amplio control, a pesar de que la capacidad de mediación de los sindicatos está siendo mermada. Pero la característica fundamental del régimen autoritario corporativo no es exclusivamente su capacidad de control sino la legitimidad obtenida con la mediación de las organizaciones corporativas. No obstante, en la medida en que el sistema corporativo se encuentra en crisis, el gobierno tiene que recurrir con más frecuencia al control directo, como lo hemos visto recientemente en los casos de la Ford, la Modelo y la Confederación Obrera Revolucionaria.

De esta manera, en la medida en que el espacio sindical está cerrado, el espacio electoral constituye la única opción para este sector. La irrupción en el espacio electoral por parte del empresariado y de las clases medias se magnifica sin duda con la crisis del sistema corporativo, con la participación de los sectores que al encontrar bloqueadas las vías en este sistema, ven en el espacio electoral una posible salida a su descontento. El ámbito electoral es utilizado como una

forma de defender sus intereses frente a un proyecto modernizador que los perjudica y, en algunos casos, como una posible forma de regenerar desde fuera al propio corporativismo. Los intentos por parte de los obreros o campesinos de utilizar los espacios que sus propias asociaciones les tenían bloqueados, o como en el caso de Línea Proletaria y otras organizaciones disidentes, por abrir otro frente a su oposición acciones que a principios de los años ochenta eran sucesos aislados se generalizan, pero adoptan un carácter *individual* mediante el voto, a fines de los años ochenta. Este fenómeno es favorecido por el hecho de que, desde 1988, los obreros y empleados encuentran en el ámbito electoral una opción política que aparece teóricamente como más viable para ellos: el neocardenismo.

Está claro que el PAN también tiene arraigo entre el sector obrero. Como lo demuestra Klesner, hay una relación positiva entre la votación por el PAN y la urbanización, la ubicación en el sector secundario y terciario y la escolaridad. Tratar de limitar al PAN a ser un partido exclusivamente de clases empresariales y medias es incorrecto; los datos de los votos que obtiene en regiones como el norte del país en Monterrey y en Monclova, por ejemplo, demuestran que recibe un apoyo sustantivo de la clase obrera.

Por un lado, nunca (como lo demuestran las muchas encuestas de opinión en los países desarrollados) se vota exclusivamente con base en el proyecto partidista, el sufragio depende mucho del candidato y su imagen pública. Por otro lado, no está claro que el proyecto panista sea del todo ajeno a las clases trabajadoras, en particular a aquellas que *no* se sienten directamente amenazadas por la modernización salmista, como serían los empleados del gobierno y de las empresas paraestatales. Las encuestas llevadas a cabo por J. Carrillo en varias maquiladoras del norte del país ofrecen un indicador de que la tradición corporativa del sindicalismo mexicano ha generado un rechazo hacia los sindicatos entre los obreros de las nuevas plantas. Como lo plantea el autor: “la lucha intersindical, la protección sindical ante los cierres de empresa y el velado manejo de los fondos sindicales, han sido los factores cruciales que han derivado en el desarrollo de una visión antisindical”. No sería extraño, entonces, que los trabajadores de las maquiladoras vieran con recelo ciertas tendencias neocorporativas del Partido de la Revolución Democrática PRI. Carrillo también encontró actitudes que podrían atraer a los obreros de manera positiva hacia las concepciones del PAN: una percepción consensual en la mayoría de los trabajadores hacia su trabajo, hacia la gerencia y hacia los nuevos métodos organizativos de la producción basada en métodos consensuales como los círculos de calidad”.

En la medida en que se reafirme la tendencia del PAN a tratar de allegarse más votantes con un discurso a la vez liberal y social, y ante la creciente crisis de legitimidad del corporativismo, no debería sorprendernos que este partido reclutara más simpatizantes entre el sector obrero. Por otra parte, el que la modernización económica del país tome como modelo de organización del trabajo la que existe en algunas regiones en las que se están instalando las maquiladoras, podría tener como resultado un creciente electorado potencial para el PAN.

De esta manera, actualmente no son sólo los empresarios y las clases medias los que pugnan por una apertura del espacio electoral, a ellos se han sumado los sectores populares que lo hacen por razones defensivas o afirmativas. La modernización económica no sólo está llevando a una crisis del corporativismo, sino que indirectamente está fortaleciendo el espacio electoral, lo que a su vez debilita todavía más al corporativismo.

El PAN y el Sistema Electoral

En los trabajos sobre las clases medias en México, se ha enfatizado en general el hecho de que éstas tienden a defender sus privilegios. A este sector social se le asigna una actitud defensiva, que tendería a fortalecerse en el contexto de una crisis económica que las golpea directamente y con el surgimiento del neocardenismo, como representante de los sectores más desposeídos.

Esta perspectiva nos explica que las clases medias urbanas, las de Ciudad Satélite, por ejemplo, alíen sus asociaciones civiles con el PAN, con el objeto de luchar por conservar un modo de vida frente a diversas acciones gubernamentales que intentan homogeneizar sus condiciones con respecto a las colonias que rodean esta zona. La población del norte del país, que se asocia a las clases medias en la medida en que cuentan con niveles de vida y de educación superiores al resto del país y en tanto que gran parte de ella se dedica a pequeños comercios o pequeñas propiedades agrícolas, defiende su región de los esfuerzos de redistribución del Estado, que en teoría estaría intentando compensar a las regiones más deprimidas del país.

Sin negar que, en efecto, esta interpretación da cuenta de un aspecto de la acción de las clases medias, por sí sola esta explicación es unilateral. La acción de cualquier actor social debe ser interpretada desde una actitud defensiva y desde una actitud afirmativa, aunque sea claramente posible que una de ellas predomine. Con los mismos estudios que proponen que la acción de las clases medias es fundamentalmente defensiva se puede argumentar también que responde a la concepción de Tocqueville.

Las clases medias, especialmente en un país como el nuestro en el que existe una enorme disparidad del ingreso, pueden ser vistas como clases que forman parte de esta disparidad, que en gran medida la constituyen. Pero también es cierto que, entre 1940 y 1981, la economía mexicana logró integrar a una creciente proporción de la población al desarrollo, lo que dio lugar a una clase media considerable. De esta manera, hasta principios de los ochenta, estos sectores eran una clara prueba de que existía la posibilidad de movilidad social, fenómeno que no es una característica de desigualdad, sino de una creciente igualdad. Los individuos que emigraban del campo a la ciudad, que encontraban ahí un empleo, que lograban que sus hijos fueran a la escuela y se convirtieran en profesionistas, eran la prueba fehaciente de la capacidad individual y de las posibilidades de ascenso, de un proceso que tendía a una creciente (aunque restringida) igualdad. Según Loaeza, estos individuos se definen y se identifican entre sí, más por su nivel de educación y cultura, por un determinado prestigio social, que por su nivel de vida. En su célebre libro *La démocratie en Amérique*, Tocqueville propone que estas características pueden llevar a que surja en estos individuos un espíritu democrático.

Es posible que ante la existencia de una amplia población desposeída, especialmente en momentos de crisis económica, las clases medias tiendan hacia una actitud defensiva, por miedo a perder sus privilegios. Pero no hay que olvidar que es sólo hasta los años ochenta que se instaló el pesimismo social. Por otro lado, aunque ésta podría ser una explicación correcta de la actitud de las clases medias en las grandes urbes del centro del país, en el norte la crisis no ha tenido el mismo carácter ni la misma virulencia; por lo menos desde mediados de la década de los ochenta, la maquila ha significado un *boom* económico. La crisis ha afectado más a las regiones del centro, donde se concentran la administración pública y las inversiones del Estado.

Tanto los trabajos que estudian el comportamiento político al interior del PAN, como los que analizan las formas de organización y de participación de las asociaciones de clases medias, plantean que se trata de organizaciones dominadas por lo que Tarrés llama la democracia como práctica entre iguales. Esta autora propone que la práctica de la democracia en el interior de la Asociación de Colonos ha traspasado sus fronteras y se ha extendido a otras actividades de la comunidad. El espacio democrático creado dentro de la Asociación es uno de los valores más apreciados por sus miembros y directivos. Esta práctica se presenta a diferentes niveles y constituye un mecanismo de socialización para la comunidad.

Esta conclusión de Tarrés puede ser entendida en una comunidad constituida por un sector de población que surge de un proceso de movilidad social ascendente, que piensa que su ascenso es resultado de su esfuerzo individual, que concibe su status social no como adscrito, sino como adquirido. Se trata, además, de una comunidad integrada por individuos con niveles de ingreso y

de escolaridad similares. Todo eso parece tener como resultado una tendencia real a la práctica de la democracia.

En el caso de la población del norte, que también es más homogénea que la del resto del país, y en la que muchos de sus integrantes ejercen su profesión de manera individual y se sienten en cierta medida herederos de una tradición de colonización, encontramos una tendencia similar. En otro estudio, en el que se analizan las formas de acción y de organización del PAN en el norte del país, se ve claramente que las asambleas para elegir candidatos a los puestos locales, las acciones en defensa del voto y de resistencia civil, están basadas en una práctica democrática. Además, es patente que, a los mítines del PAN, así como a las manifestaciones de resistencia civil, la gente acude por su propia voluntad. En el caso del PAN en Ciudad Camargo, Chihuahua, también es posible notar la tendencia a una asociación entre iguales y a un respeto por las formas democráticas, que contrastan marcadamente con las formas tradicionales de acción política en el país. En este caso, el candidato del PAN en las elecciones de 1980 en las que este partido triunfa por un pequeño margen (51 contra 49%, aunque este resultado no fue respetado fue electo directamente entre los asistentes a una asamblea general de militantes del partido. Los dos precandidatos, Carlos Aguilar y Alfonso Solís fueron propuestos por los mismos militantes mediante recabación de firmas. En el caso de Monclova, Coahuila, cuando la presidencia municipal estuvo en poder del PAN, se eligió a un obrero de Altos Hornos de México como candidato a la alcaldía, incluso en contra de los deseos de los panistas tradicionales del municipio; esto por sí mismo indica que existe un nivel de democracia tal en las asambleas de delegados, que se puede llegar a elegir a un candidato aun contrariando los deseos de los dirigentes locales.

Pero quizá la prueba más fehaciente de los métodos democráticos que utiliza el PAN para elegir a sus candidatos locales y para conducir su vida interna, está en un indicador indirecto. Desde 1985, el propio PRI fue obligado a adoptar (o a pretenderlo) métodos más democráticos en la elección de candidatos, * como en Tabasco y Nayarit. En 1989, la razón para lanzar la llamada "operación Chihuahua", en los lugares en los que realmente se llevó a cabo, fue la necesidad de elegir a candidatos más populares para enfrentarlos al PAN; como es bien sabido, la mayor parte de los casos de disidencia electoral en contra del PRI comenzó como una reacción ante candidaturas impopulares. Así sucedió en Ciudad Camargo, cuando dentro de una lógica netamente corporativa, se eligió como candidato para la alcaldía al líder del sindicato local de músicos, afiliado a la (PPM. Se trataba de un personaje que era, por muchas razones, inaceptable para la población. En Monclova, ciudad en la cual el PAN había sido prácticamente inexistente, la agitación electoral a favor de este partido comenzó cuando se decidió proponer como candidato a un fuereño, a un líder del sindicato de maestros que, a decir de nuestros entrevistados, había sido enviado desde Saltillo, por órdenes del gobernador, dentro de una lógica de cuotas de poder sectorial.

De esta manera, en algunas localidades la presencia del PAN influyó para generar una incipiente cultura política de participación. En 1990, en Baja California Sur, el PRI llegó al extremo de llevar a cabo verdaderos referenda entre la población, y no sólo entre sus militantes, para elegir a los candidatos a las presidencias municipales con base en ternas que habían sido designadas por el PRI local. Se comprobó una gran participación en estas "primarias", que tuvo como resultado que en todos los casos triunfaran candidatos que no eran adeptos del gobernador. Aunque este proceso resultó en una menor participación en las elecciones, permitió que el PRI ganara en todas las localidades, a pesar de que los candidatos del PAN eran notables locales y del ímpetu que había generado la elección de Ruffo Appel a la gubernatura de Baja California.

Toda esta discusión acerca del surgimiento de un espíritu democrático como lo llama Tocqueville entre las clases medias y entre los simpatizantes y militantes del panismo norteño, nos lleva a considerar un error teórico que es frecuente entre la mayoría de los analistas del sistema político mexicano. Se confunde, en general, la existencia o el incipiente surgimiento de formas elementales de la vida democrática, reflejadas en la acción de una asociación social o política, con

el proyecto y con los objetivos que persigue. ¿Es necesario diferenciar radical y claramente lo que es la democracia formal, la democracia como procedimiento, de lo que a raíz de la hegemonía que ejerció durante muchos años el pensamiento marxista sobre los análisis sociales (aun entre autores no marxistas) se conoció como la democracia real?

El que muchos de los análisis todavía confundan estas dos cuestiones, o por lo menos no las diferencien de manera suficiente, implica casi siempre devaluar la importancia de la democracia formal. También se da el caso contrario, que la confusión y el énfasis puesto hasta ahora en la supuesta democracia real haga que el péndulo tienda al otro lado, y que ahora se le dé importancia a la democracia *exclusivamente* como mercado de intereses y de poder político, cuando, como lo propone Touraine, es mucho más que eso.

Decir que el PAN o las distintas asociaciones de clase media, son democráticas internamente pero que esto no es compatible con el hecho de que sólo defienden sus privilegios, que no quieren la democracia para el resto de la sociedad, significa confundir las concepciones de democracia. Una cosa es la democracia como procedimiento lo único que, a nuestro parecer, debe ser llamado democracia, otra es un proyecto más o menos igualitario o incluso justo de sociedad. La democracia es una forma de funcionamiento y de organización de una sociedad, el igualitarismo (como la defensa de los privilegios) es un proyecto, una finalidad social. Ambos tienen su dignidad e importancia como conceptos y por ello deben ser diferenciados. Es necesario separar analíticamente los proyectos y objetivos de las distintas asociaciones o partidos del hecho de que existan asociaciones sociales y políticas que actúen de manera democrática; esto último no solamente tiene importancia para las propias asociaciones, sino que sirve de enseñanza al resto de la sociedad en la que se ubican, es el germen de un espíritu democrático, de una incipiente cultura política democrática que puede llegar a incidir en el resto de la sociedad.

El Partido Acción Nacional y el Estado

Pasemos, por último, a discutir cómo ha cambiado el Partido Acción Nacional y su relación con el gobierno. Como lo mencionan los especialistas de la historia del PAN, éste ha pasado por dos grandes etapas en su vida política, y se encuentra actualmente entrando a la tercera. Estos tres periodos se caracterizan por diferencias importantes en lo que se refiere a la relación del PAN con la ciudadanía, a la forma en la que este partido se concibe a sí mismo, y a su actitud hacia el gobierno y el Estado. En cada una de las etapas predomina un tema: en la primera, la participación o no participación; en la segunda, el propósito, el para qué, de la acción partidista, y en la actual, el de las formas, el cómo, de la participación.

En términos muy generales, poco después de su creación, cuando el gobierno logra atraer a los empresarios mediante la “rectificación” que se dio en el periodo presidencial de Ávila Camacho y con la llegada de Miguel Alemán a la presidencia de la República, el PAN se propone como función principal ser la conciencia democrática del país. Más que un partido político destinado a conseguir la mayor cantidad de votos posible, su preocupación se centraba en la doctrina y en el hecho de que los ciudadanos votaran por la opción panista de manera razonada. Lo que movía al PAN era ser el instrumento de educación cívica de la población mexicana. Es por eso por lo que, en este periodo, como dice Arriola, predomina una visión totalizadora en el PAN, una visión congruente y coherente de los problemas nacionales, y no un énfasis en ciertos temas que permitieran atraer a determinados grupos dentro del electorado. El PAN se veía a sí mismo como un instrumento para el bien común de la sociedad y no gestor transitorio o permanente de intereses parciales, de clase o de grupos en función de oportunidades variables. Se fundamentaba básicamente en la doctrina social de la Iglesia, y menos en el liberalismo, que sería acentuado en los años setenta y ochenta.

La segunda etapa puede ser ubicada a partir del inicio de los años setenta, durante la presidencia de José Ángel Conchello. Este periodo, identificado por algunos autores como la colonización del PAN por parte de los empresarios, o en otros términos como el auge del neopanismo, se

distingue del anterior menos por el hecho de que los empresarios hayan tenido una intervención más activa en el partido, que, por la manera en la cual el PAN se concebía a sí mismo, lo que tuvo como resultado la mayor participación de los empresarios en el partido, quienes en efecto intentaron colonizarlo. Tampoco puede caracterizarse a esta segunda etapa por un cambio radical de doctrina; en realidad ésta no se transformó, como se pretende, de una orientación social cristiana a una liberal empresarial. A partir de los setenta, la ideología panista no es homogéneamente proempresarial. En la convención nacional de 1985 se rescatan planteamientos ideológicos que acentúan la preeminencia del trabajo y reconocen los problemas de injusticia y marginación. Durante la campaña de 1988, tanto Clouthier como el presidente del partido en ese momento, Luis H. Álvarez, ponen énfasis en el Solidarismo: en las relaciones solidarias entre obreros y empresarios. Como lo plantea Dale Story, esto significa que, aun en el periodo en el cual los neopanistas supuestamente pudieron asumir una posición dominante en el partido, la vieja línea base del PAN y la ideología de conciencia social siguieron conservando una influencia significativa en las decisiones partidistas".⁴¹ Lo que sí cambió fue el peso que se le dio a los temas liberales; imperó el énfasis en los puntos de la doctrina que estaban orientados hacia las clases empresariales y medias, como por ejemplo la retracción económica del Estado y el espíritu de empresa.

Lo que es evidente es que en ese momento la diferencia fundamental ya no era participar o no en las elecciones, ya estaba saldada esta disyuntiva entre participar y, en cierta medida, otorgar legitimidad a un proceso electoral considerado viciado, o no participar en las elecciones y seguir utilizando el espacio existente solamente para difundir la doctrina del PAN. Lo que distingue a esta etapa es la cuestión del *para qué* de esta participación. Definir el objetivo de la participación se imponía ahora ante los hechos estructurales que hemos mencionado y frente a la coyuntura de la presidencia de Echeverría. Como ya los hemos discutido anteriormente, el crecimiento de la economía durante los años cincuenta y sesenta dio lugar al surgimiento de un importante contingente de grupos sociales no incorporados a la estructura corporativa. Por otro lado, la forma en la que terminó el conflicto estudiantil de 1968, el aumento de las acciones guerrilleras en los setenta, el incremento de la inflación y la devaluación de 1976, el inicio de la crisis del sistema corporativo con el auge del sindicalismo independiente, así como los conflictos entre el gobierno de Echeverría y los grupos empresariales, marcaron el inicio de la crisis de legitimidad del régimen.

Ambas cuestiones le plantearon al PAN, así como a los grupos que iban integrándosele y que veían en él el único canal para oponerse al partido en el poder, la necesidad de hacer más flexible y vaga su doctrina con el objetivo de captar a este electorado potencial que se había desarrollado fuera de las organizaciones corporativas y tratar de aprovechar el creciente descontento con el gobierno. Es el momento en el cual el interés del PAN se desplaza de la doctrina y de su misión de educar políticamente al pueblo mexicano, al usufructo del antipriísmo. Una vez pasada la crisis de 1976 y sus resabios de 1979, esta etapa se caracteriza por la ampliación de la base electoral del PAN. Su discurso también acusa este cambio y se caracteriza por los ataques a la intervención estatal en la economía, a la preeminencia del Estado en la sociedad y al control corporativo del PRI.

Los conflictos al interior del PAN se daban entre los que proponían que su participación siguiera estrictamente apegada a la doctrina y buscara solamente el voto razonado, y los que planteaban que se trataba de aglutinar electores y afiliados, estuvieran o no convencidos de todo lo que significaba el panismo. En estos momentos, en muchos lugares se dio lo que en un escrito anterior llamamos la eclosión del PAN. El PAN, más que ser colonizado y servir de instrumento de los empresarios, constituía un aparato político que servía para cobijar a todo tipo de oposiciones que no contaban con otro canal de expresión: grupos de obreros, de clases medias y de empresarios, que veían en el partido el medio para expresar su descontento con el gobierno, en el único ámbito en el que el régimen permitía un espacio no controlado por las organizaciones corporativas, y en el que, a diferencia de las organizaciones sectoriales, se podía aglutinar a una población pluriclasista. Los grupos que buscaban refugio en el PAN también lo hacían estallar desde dentro: los viejos

panistas, que habían luchado en el pasado prácticamente sin apoyo, y que eran unos cuantos, en cada localidad, ahora se veían relegados por los nuevos panistas a quienes difícilmente podían controlar.

De esta manera, el incremento de los afiliados y militantes del partido, aunado a la posibilidad real de aumentar su electorado si dejaba de ser un partido doctrinario y se convertía en una especie de frente amplio anti-PRI, imponía una mayor flexibilidad ideológica y campañas que explotaran las debilidades del PRI y las preferencias de los nuevos grupos sociales. El impasse de 1973 fue resultado de la incapacidad de resolver de una u otra forma la disyuntiva entre las distintas concepciones del partido; las dos estaban empatadas. El hecho de que, en 1981, Pablo Emilio Madero haya logrado obtener la nominación panista a la presidencia de la República indica claramente que había triunfado la tendencia favorable a utilizar al antipriísmo y a la doctrina para ampliar la base electoral. De esta manera, no es tanto que los empresarios colonizaran al partido, sino que los nuevos militantes y simpatizantes no estaban tan identificados con los principios doctrinarios. Para los años ochenta, la masa crítica la constituían estos nuevos panistas, atraídos al PAN porque era el aparato partidista de oposición más sólidamente constituido.

Esto significa que, en muchas ocasiones, no era tanto la ideología la que atraía a los nuevos militantes y simpatizantes, sino el hecho de que el PAN les otorgaba una estructura para la participación fuera de los canales corporativos. El caso de Monclova es muy ilustrativo: ahí el grupo de obreros de Altos Hornos de México, afiliados a las secciones 147 y 288 del sindicato minero metalúrgico, se une al PAN para proseguir su lucha sindical en contra del oficialismo en otros terrenos y por otros medios, en momentos en los que la dirección local estaba en manos de Línea Proletaria, de tendencia maoísta.

Es bien cierto que la situación cambia brevemente después de la nacionalización bancaria, cuando algunos de los grandes empresarios participan y apoyan activamente al PAN. No obstante, como lo vimos al inicio de este trabajo, esta participación se dio de manera instrumental, para intentar una mejor negociación en las compensaciones del gobierno por la nacionalización; pero una vez obtenida, directamente o con la posibilidad de establecer una banca paralela por medio de las casas de bolsa, dejan de apoyar al partido. El propio Pablo Emilio Madero ha declarado que los grandes empresarios todavía están con el PRI porque piensan que es demasiado arriesgado oponerse al partido en el poder.

Los argumentos para apoyar la idea de que el PAN es un partido de empresarios son muy pobres. Sólo en momentos muy específicos, los hombres de negocios importantes han apoyado abiertamente a este partido: a finales del sexenio de Cárdenas, para retirarse a partir de la presidencia de Miguel Alemán; a fines del sexenio de Echeverría, a raíz de los conflictos que se generaron con ese gobierno y que dieron lugar a la creación del Consejo Coordinador Empresarial, y desde la nacionalización de la banca hasta aproximadamente 1985, cuando ya se había compensado, de una u otra manera, a los ex banqueros. Los grandes empresarios que participan activamente en el PAN, como Canales Clariond, Adán Elizondo, José Luis Coindreau, Jorge Eugenio Ortiz, Mauricio Fernández, Rogelio Sada y Andrés Marcelo Sada, son todos de Monterrey y responden a una circunstancia histórica y regional particular, pero no son de ninguna manera una constante en el resto del país; más bien constituyen la excepción. En su mayoría, los candidatos panistas a los puestos públicos son pequeños o medianos empresarios y profesionistas, en algunos pocos casos surgen de las clases populares.

De esta manera, aunque la presencia de los empresarios ha sido fundamental en algunos momentos, en esta segunda etapa, el PAN más que un partido de clase se constituye en un frente aglutinador del antipriísmo, en el que se encuentran diversos sectores de la población que lo adoptan por diferentes razones. Para los empresarios, el PAN significa una oposición a la intervención del Estado en la economía y a la capacidad del gobierno de cambiar las reglas del juego en

cualquier momento. Las clases medias ven en el PAN un canal para protestar por el descenso de su nivel de vida y la corrupción, y para exigirle al gobierno responsabilidad por su acción. Para los sectores obreros es un instrumento para rechazar el corporativismo y el control estatal sobre los sindicatos. Por último, en el ámbito regional, el PAN actúa como crítico del centralismo, en particular de la manera en que éste se traduce en corporativismo y corrupción.

El PAN sigue una estrategia de catch~all party se apoya en personalidades locales que pudieran apelar a toda la población: en profesionistas o empresarios, donde las clases medias constituyen la mayoría de los votantes, y en dirigentes obreros en localidades netamente industriales. El discurso y el “menú” que se ofrecen en las campañas, aunque siempre centrados en la crítica al PRI gobierno, son modificados de acuerdo con los distintos electorados. En el norte se escoge un discurso regionalista y anticentralista, en el que el centro es identificado con el PRI y con la corrupción. En aquellos lugares donde el electorado está constituido por pequeños y medianos empresarios y por productores independientes, el discurso se orienta a defender la propiedad privada frente a la intervención estatal. Cuando se está ante las clases medias, el discurso hace énfasis en la ineficiencia del gobierno y la corrupción. Finalmente, en los pocos lugares en los que el partido se dirige a los obreros, se acentúa el control estatal de los sindicatos.

Para 1988, la pugna que existía entre los panistas que querían conservar al partido como una escuela cívica y los que proponían ampliar su base con los nuevos sectores sociales y aprovechar el creciente déficit de legitimidad del gobierno y del PRI, ya se había resuelto a favor de estos últimos. Baste indicar que los dos grupos que lucharon, tanto en 1987 por la candidatura a la presidencia como en 1990 por la presidencia del partido, eran lo que se dio en llamar “neopanistas”. En 1990, en ese grupo neopanista estaban Luis H. Álvarez y Abel Vicencio Tovar, apoyados por Ernesto Ruffo Appel. Pero detrás de Jiménez Remus estaban los que en 1976 eran considerados los neopanistas del momento: Madero, Conchello, González Schmall. De hecho, personajes tan importantes como Rosas Magallón, que actualmente está escenificando un conflicto con el ayuntamiento panista de Tijuana y que, en ese contexto, podría ser considerado como tradicionalista, apoyó a Álvarez para la presidencia del partido.

Es muy significativo que las etiquetas que podrían haber tenido algún sentido hasta la nueva etapa que se abrió a raíz de las elecciones de 1988 (que nunca significó la colonización del PAN por los empresarios), sean absolutamente obsoletas en el presente. A partir de ese momento, las circunstancias cambian de manera radical, tanto para el PAN como para el resto de la oposición política. Queda definitivamente saldada la pugna que estalló en 1976; en la mente de la gran mayoría de los dirigentes y afiliados el PAN tiene la función, como cualquier partido, de ser lo menos rígido posible en su doctrina, basar sus campañas en los temas más atractivos para su electorado potencial y ganar el mayor número de votos y de puestos de elección popular que sea posible.

En 1988, tres sucesos fundamentales modifican el panorama para el PAN: 1) el surgimiento del neocardenismo; 2) el debilitamiento del PRI hasta el grado de que ya no cuenta con la mayoría de las dos terceras partes del congreso, necesarias para cualquier modificación a la Constitución; 3) el enorme déficit de legitimidad con el que inicia su gobierno Carlos Salinas de Gortari.

El primer punto significa que el PAN ya no es la única (o casi la única) fuerza de oposición. El neocardenismo compite por el electorado descontento con el PRI, en condiciones similares en lo que a las clases medias se refiere y en situación más ventajosa entre las clases populares.”¹¹ La inclusión del PRD en el panorama electoral implica que el PAN tiene que diferenciarse de aquél, sobre todo como frente antipriísta. Esto lo puede hacer de dos maneras, que dependen de dos tiempos distintos: en el largo plazo, modificando su proyecto, y en el corto, cambiando sus métodos de acción, lo que creemos que está sucediendo actualmente. Mientras el PAN tuvo la posibilidad de aglutinar a toda la oposición antipriísta, no requería más que demarcarse del poder, del gobierno.

Ahora que ha surgido un partido que compite por representar a la oposición contra el PRI, necesita diferenciarse de él en alguna forma.

Por el momento, el PRD está en formación y actúa por ello de manera poco coherente. Como es inevitable que suceda en cualquier nuevo partido, especialmente en uno que surgió de un movimiento tan espontáneo y heterogéneo como el neocardenismo, hay planteamientos divergentes y en ocasiones contradictorios: los dirigentes son rebasados por las bases, se incluye en el seno del partido a personas y a grupos poco controlables que lo llevan a acciones que la dirigencia nacional no aprueba. Mientras ésta siga siendo la situación y el PRD sea un frente heterogéneo, un movimiento definido solamente por una actitud de oposición hacia el gobierno, con una identidad y metas poco definidas, y sin el aparato y la organización suficientes para impartirle un orden partidista a sus fuerzas, este tipo de acción es inevitable.

Mientras el PRD no se haya constituido como partido, el PAN tendrá la posibilidad de distinguirse de él mediante una acción más congruente y coherente, que pueda presentarse a la opinión pública como más responsable. Acción Nacional ha tratado de mostrarse como la oposición menos intransigente, con la que se puede negociar. Esto lo ha intentado cuando se ha postulado como intermediario entre el PRI y el PRD en los conflictos surgidos a raíz de las elecciones de 1990 en Michoacán y Guerrero. Es en este contexto que puede entenderse, por lo menos parcialmente, su aceptación e interés por llegar al acuerdo de 1989 para la reforma al código electoral. En esta etapa de constitución del PRD, esta actitud puede inclinar hacia el PAN a simpatizantes de clase media originalmente atraídos por el neocardenismo.

En esta nueva etapa en la que ha entrado el PAN ya no se trata de decidir si se intenta o no apelar a la totalidad del electorado de oposición, sino de pensar *cómo*. En un primer momento, el problema de definición será en torno a los métodos de acción, en el segundo, en función de la ideología y del proyecto. Estamos ya viviendo el primero de los momentos, no sólo de cómo se presenta el PAN ante la opinión pública, sino del carácter de los conflictos internos; si excluimos la lucha por el poder que existe en toda organización política, el fondo de la pugna actual en el partido se debe a divergencias sobre la actitud de Álvarez frente al gobierno de Salinas. En el futuro veremos una pugna en torno a si es necesario regresar a la doctrina social de la Iglesia o si, por el contrario, se requiere eliminarla para que el PAN se convierta en un partido, liberal.

Además del surgimiento del neocardenismo, los otros dos cambios que mencionamos se deducen en cierta medida del primero y modifican, a su vez, la acción del PAN en el congreso: sus alianzas y su actitud ante el gobierno. El hecho de que las elecciones de 1988 tuvieran como resultado que el PRI perdiera la mayoría necesaria para llevar a cabo reformas constitucionales y que el presidente de la República enfrentara un déficit de legitimidad inédito, implicó que el PAN se ubicara en el centro de la dinámica del congreso. Es el grupo de oposición más numeroso y homogéneo; el contraste con el PRD es claro, cuando se toma en cuenta que los diputados neocardenistas son el producto de una coalición de varios partidos. Por ello, el PAN se encontraba en una posición singular que le permitía unirse a la oposición perredista y bloquear cualquier iniciativa de cambio constitucional, o apoyar al PRI para llevarlo a cabo.

Así, resultaba fácil para el PAN distinguirse del PRD en los términos antes planteados. Mientras que el neocardenismo estaba obligado a una oposición a ultranza, en la medida en que en ningún momento reconoció al gobierno de Salinas, el PAN, aunque en un primer momento también cuestionó las elecciones, ante el hecho consumado de la toma de posesión consideró que era inútil seguir planteando la ilegitimidad del gobierno, y propuso como una táctica más constructiva que el gobierno debía legitimarse con sus actos. Su intención era obtener la apertura política aprovechando el déficit de legitimidad del presidente. Para el PAN, esto significaba que el jefe del ejecutivo tendría que establecer una nueva relación con los partidos de oposición, en especial con los que estuvieran más dispuestos a ello. Cabía la posibilidad de llevar al primer mandatario a un

proceso de reforma electoral, o por lo menos a que se aceptaran los triunfos locales del PAN, como de hecho sucedió en Baja California.

Es esto lo que, según los propios actores, estuvo detrás de la forma en la cual el PAN negoció la reforma del código electoral. Al negociar esa reforma con el PRI, el PAN se mostraba ante la opinión pública como un partido más responsable y razonable, mientras que al PRD se le veía como más intransigente. Esto también explica por qué se apresuró tanto la decisión del acuerdo sobre el proyecto de reforma, puesto que por más pequeños que pudieran parecer los logros, si no se hubiera firmado en aquel momento se arriesgaba perder todo por querer una reforma más ambiciosa. Se tenía que aprovechar la poca legitimidad de la presidencia, algo que había llevado al propio presidente a comprometerse desde su discurso de toma de posesión con una reforma política que diera credibilidad a los futuros procesos electorales. Era necesario, entonces, aprovechar esta circunstancia antes de que el presidente lograra legitimarse por sí mismo y ya no necesitara hacer concesiones a los partidos de oposición.

En lo que se refiere a lo limitado del proyecto de reforma, que incluso fue considerado por algunos comentaristas políticos como una contrarreforma, el discurso de la dirección panista y de los diputados que participaron en las negociaciones era en el sentido de que el deseo de mucha gente que hoy está aquí es el cambio total, pero es ingenuo pensar en cambiar 60 años de dominio priista repentinamente puede ser que lo conseguido en esta reforma electoral les parezca insignificante a esas personas, pero el PAN tiene historia, experiencia y sabemos que todo acuerdo debe llevarnos a obtener el máximo posible. Desde esta perspectiva los logros más significativos habían sido:

La creación de un órgano autónomo encargado del Desarrollo y la vigilancia electoral.

La creación de un tribunal electoral cuyas decisiones sólo podrán ser modificadas por la mayoría de dos terceras partes de los colegios electorales.

Que las sesiones de todos los organismos electorales, por disposición constitucional, sean públicas.

La asociación libre de los ciudadanos a los partidos políticos.

El establecimiento del registro nacional de ciudadanos y de la cédula de identidad.

La disposición de que ningún partido político pueda tener mayoría absoluta en la cámara de diputados si no alcanza el 35% de la votación.

Los acuerdos van en el sentido de que el PAN obtiene reglas del juego un poco más claras y la conformación lo más imparcial posible de los organismos electorales, a cambio de una sobrerrepresentación en la cámara de diputados del partido que obtenga más del 35% de los votos, lo que obviamente se refiere al PRI. De esta manera, aunque en 1991 el PRI no obtenga más del 35%, el presidente Salinas tiene la garantía de que, durante la segunda mitad de su mandato, podrá gobernar aún más confortablemente que en la actualidad. Esta concesión se da a cambio de una actitud aparentemente más favorable hacia los triunfos panistas. Por otro lado, algunos de los puntos de la reforma que exista el registro nacional de ciudadanos y la cédula de identidad, así como el hecho de que las sesiones electorales sean públicas y de que se constituyan órganos autónomos del gobierno para vigilar las elecciones, efectivamente dificultan algunas formas de fraude electoral.

Esta decisión de apoyar el proyecto de reforma electoral en 1989 generó una pugna al interior del partido, la cual se expresó todavía con más intensidad a raíz de las elecciones para renovar la dirección nacional y que sigue hasta la fecha. Este conflicto, además de ser una lucha por el poder, está definido en torno a *cómo* llevar a cabo la acción del PAN, si con una actitud más agresiva en contra del gobierno, o con una actitud que plantea una política de entendimiento, como la actual, de disposición a negociar y a conciliar con el gobierno de Salinas.



Además de que a corto plazo esta táctica sirva a Acción Nacional para distinguirse del neocardenismo, el que este partido se haya ubicado en el centro de la acción del congreso y desde diciembre de 1989 gobierne un estado, ha influido de manera importante en la actitud de un sector del partido. Este sector considera que el PAN tiene una responsabilidad en el gobierno, puesto que ahora es partido de oposición y de gobierno; no sólo en el sentido de que ha obtenido el reconocimiento de señalados triunfos electorales, sino que ha conquistado el derecho de ser interlocutor del gobierno. Empezamos a tomar parte de las decisiones y tenemos que reconocer las circunstancias. Como dirigente de esta corriente, Luis H. Álvarez propone que:

Esta nueva posición de ser parcialmente gobierno, de coexistir en el ejercicio de gobierno, tiene que significar un cambio, no pensando en que ya el pasado queda atrás, sino a partir de nuestras raíces fincar nuevas actitudes, nuevas estrategias, nuevas tácticas y cuáles son los valores políticos que deben nutrir el cambio de mentalidad y el cambio de conducta de los panistas y de qué manera estamos induciendo una transformación en el gobierno y en las estructuras; que no debemos tener miedo de cambiar nosotros mismos, porque tiene que cambiar el gobierno y tenemos que cambiar nosotros también.

Pero hay voces al interior del PAN que se oponen a esta postura; González Schmall fue uno de los primeros panistas en mostrar su inconformidad con el acuerdo entre ambos partidos para aprobar el proyecto de reforma; a él se sumaron otros miembros del partido convocando a una reunión extraordinaria del Consejo Nacional con el fin de evaluar lo obtenido en el periodo extraordinario de sesiones de la cámara de diputados. En la reunión ganaron los que habían llegado al acuerdo, por 97 votos a favor y 49 en contra. Los argumentos del grupo opositor, que tras la derrota de su candidato al Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Jiménez Remus, forman el Foro Doctri-

nario y Democrático, plantean que la política de la actual dirección ha tenido como consecuencia una pérdida del carácter original del PAN: el gradualismo es una desviación a una línea y a una trayectoria política es una distorsión más de lo que ha sido una trayectoria muy clara de ir abriendo espacios y logrando avances irrefutables, jamás de dudoso beneficio democrático.

No obstante, no hay indicios de que este grupo actuaría de manera distinta y de que la pugna fuera más allá de un conflicto por el poder. Esto es especialmente factible en la medida en que el proyecto económico que está llevando a cabo Salinas de Gortari convence tanto al grupo de Álvarez como al de Madero y Conchello. Por otra parte, aunque puedan trabar alianzas con el PRD si se trata de debilitar al PRI, los afecta el hecho de que, como lo demostraron las elecciones de 1988, si el PRI se debilita demasiado rápidamente el principal beneficiario no es el PAN, sino el neocardenismo. Es por ello que cualquier grupo en la dirección de Acción Nacional tendería a adoptar una postura gradualista, que promueva el desgaste paulatino del PRI.

Aunque pensemos que la pugna actual al interior del PAN no está planteada en base a distintos matices ideológicos o de formas de acción, sino básicamente en torno a dos diferentes grupos políticos, es posible que con el tiempo derive en la creación de corrientes con posiciones políticas distintas. La necesidad que tiene todo grupo de distinguirse de los demás lleva no sólo a la formación de corrientes dentro de los partidos, sino a las escisiones partidistas y al surgimiento de partidos nuevos. El hecho de que uno de los grupos panistas esté proponiendo regresar a los orígenes del PAN, puede ser el germen de una diferenciación interna y el surgimiento de una corriente que realmente y no sólo como bandera política) proponga que el PAN recupere su carácter original ligado a la doctrina social de la Iglesia. Pero el que esto suceda no depende solamente de la evolución del partido, sino del desarrollo electoral.

A juzgar por el presente panorama partidista, no parece haber el espacio político para tres partidos; o, dicho de otra forma, el PRI está irremediamente dividido en dos corrientes, una muy cercana al PAN y a su proyecto liberal, y otra que se acerca al nacionalismo revolucionario que ha caracterizado tradicionalmente al PRI y que ahora es enarbolado por el PRD. Si esto fuera cierto, no habría lugar para la existencia simultánea del PRI y del PRD. Para que este escenario llegue a sus últimas consecuencias se requeriría de un contexto de libertad electoral efectiva, en el que el PRI recupere su legitimidad y al electorado del PRD o se escinda en las dos corrientes mencionadas. En cualquiera de los casos se establecería un sistema bipartidista, con un partido liberal y otro socialdemócrata; una polarización parecida a la que se dio en Brasil en 1989.

Lo más probable, sin embargo, es un escenario en el que el PRI no se escinda y el PRD logre consolidarse. De ser así, a mediano plazo tendrían que delinearse más claramente las diferencias ideológicas y programáticas de cada uno de los dos principales partidos de oposición. En ese momento tendría que redefinirse no sólo el PAN, sino el propio PRD e incluso el PRI. En este escenario, el PAN tendría que regresar a sus orígenes para no perder su carácter, vincular cada vez más su liberalismo con un discurso y un proyecto socialcristianos. Esto lo distinguiría de un PRI que en el futuro posiblemente intentaría ligar el liberalismo económico con una conciencia social, para parecerse cada vez más a un partido socialdemócrata. Al PRD le quedaría adoptar firmemente la ideología y doctrina de la revolución mexicana, o un proyecto más cercano al socialismo.

Dieter Nohlen¹

Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños.

Los sistemas electorales constituyen una parte del más extenso concepto del derecho electoral, el que, sin embargo, en sentido estricto puede ser entendido sólo como el requisito legal del derecho de elegir y de ser elegido.

Básicamente, los sistemas electorales pueden clasificarse según dos principios: el principio de la elección mayoritaria y el principio de la elección proporcional. Pero esa distinción no está sujeta a las reglas técnicas, sino a las funciones y a las intenciones políticas de los sistemas electorales mediante los cuales se transforma, de modo específico, la cantidad de votos (data of votes) en escaños parlamentarios (parliamentary seats).

Esta distinción no ha perdido vigencia alguna, aun cuando las afirmaciones entre otros de Hermens, 1941; Duverger, 1959 sobre los efectos que ejercen los tipos básicos de sistemas electorales en la estructuración del sistema de partidos ya no pueden ser sostenidas hoy en día.

Los sistemas de partidos se analizan según su estructura “considerando características tales como número de partidos, su tamaño, fuerza política, posición y la constelación estratégica que forman entre ellos. Tal análisis no excluye la posibilidad de estudiar, desde un punto de vista dinámico, los cambios de estas características que se producen a lo largo del tiempo, ya sea individualmente o resaltando la relación entre ellas; y, de ser posible, explicarlas desde una perspectiva estructural

El sistema electoral representa una variable para explicar las características de la organización y del funcionamiento de los sistemas de partidos.

Aspectos fundamentales y enfoques de investigación de los sistemas electorales

En el debate político y científico sobre los sistemas electorales y su relación con los sistemas de partidos, los aspectos más importantes y controvertidos son: la importancia de los sistemas electorales, sus efectos políticos y su valoración. Estos aspectos representan las tres dimensiones del debate, siempre actual a nivel internacional, en torno a los sistemas electorales y a los sistemas de partidos políticos.

¿Qué importancia tienen los sistemas electorales?

La importancia del sistema electoral para el sistema de partidos y el sistema y desarrollo político de un país es un tema sobre el cual discrepan tanto los politólogos como los políticos. ¿Tiene el sistema electoral mayor importancia que otros factores institucionales tales como el sistema de gobierno (por ejemplo, la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo)? ¿Es el sistema electoral más importante que los factores sociopolíticos tales como la estructura social o los patrones dominantes de canalización de conflictos?

1 Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. México: FCE, 1994. Págs. 34-46



Para algunos estudiosos de la materia, el destino de la democracia depende del sistema electoral aplicado. Así, atribuyeron el hundimiento de la República de Weimar en Alemania al sistema de representación proporcional (Herinens, 1941). Tal interpretación es, sin duda, exagerada, pues pasa por alto el hecho de que, por lo general, los factores determinantes del desarrollo político son múltiples y de origen muy variado. En consecuencia, los intentos de establecer relaciones monocausales conducen casi siempre al error. Pero tampoco es sostenible la posición opuesta, defendida con frecuencia, según la cual los sistemas electorales tienen poca importancia. Esta es invalidada por un sinnúmero de pruebas empíricas.

El efecto de los sistemas electorales sobre el proceso de formación de voluntad política se puede comprobar fácilmente en los resultados electorales. Analicemos, por ejemplo, la constitución de mayorías parlamentarias. Con mucha frecuencia las mayorías parlamentarias de un partido se deben al efecto desproporcional de los sistemas electorales al convertir votos en escaños.

También podríamos preguntar qué partidos con representación parlamentaria se hacen cargo del gobierno. Observamos que, con frecuencia, no es el partido que obtuvo más votos el que forma el gobierno (solo o aliado con otros partidos). Hay sistemas electorales capaces de permitir que el segundo y tercer partidos superen al primero en fuerza parlamentaria y que formen el gobierno en contra de éste. Por otra parte, hay sistemas electorales cuyo efecto es que el segundo partido según votos obtenidos forme el gobierno porque supera al primero en escaños parlamentarios. Podemos afirmar entonces que los sistemas electorales son importantes para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia de poder (típicamente mediante escaños parlamentarios). Los sistemas electorales orientan las actitudes y los resultados electorales.

¿En qué sentido operan los sistemas electorales?

Los efectos concretos de los sistemas electorales son un tema aún más incierto y controvertido que el de su importancia. ¿Cuáles son los efectos de los sistemas mayoritarios o de plu-

alidad? ¿Cuáles, los de la representación proporcional? ¿Es cierto que los sistemas electorales fomentan y/u obstaculizan la integración del electorado, la concentración del sistema de partidos, la estabilidad política, el cambio de gobierno, etcétera? Los autores funcionalistas, fijándose en el parlamentarismo británico, atribuyen tales efectos únicamente al sistema de pluralidad, es decir, al sistema de mayoría relativa con circunscripciones uninominales. En cambio, los sistemas de representación proporcional se asociaron con tales efectos políticos como la desintegración, atomización partidista, la inestabilidad política, etcétera.

De los efectos políticos de los sistemas electorales hay más supuestos que conocimientos científicamente fundados. Generalizaciones como las arriba citadas, que no tienen fundamentos empíricos, son cuestionadas a menudo.

Empíricamente se puede comprobar que los sistemas de representación de mayorías no facilitan siempre la integración ni el cambio de gobierno. Mucho depende de la consideración de las condiciones sociales y políticas concretas de cada caso. Incluso, bajo determinadas condiciones sociopolíticas, es posible que la representación proporcional cumpla más eficientemente las funciones esperadas de un sistema mayoritario o de pluralidad.

Por otra parte, la materia no es tan compleja como para impedir generalizaciones en tiempo y espacio. Naturalmente, éstas habrán de formularse de manera diferenciada, teniendo en cuenta las condiciones específicas del sistema social y político respectivo; es decir, por ejemplo, la relativa homogeneidad o heterogeneidad de la sociedad en cuestión. En consecuencia, no deseamos sustituir ahora las afirmaciones hechas respecto a los efectos de los sistemas electorales en los sistemas de partidos por otras afirmaciones, sino que resaltamos las condiciones previas de orden metodológico, subrayando que los sistemas electorales funcionan en contextos complejos de factores diferentes que cambian en el tiempo y de un país a otro. El análisis de los efectos de sistemas electorales debe partir de las condiciones históricas y sociopolíticas de los países respectivos.

¿Cómo han de valorarse los efectos de los sistemas electorales?

Al tener mayor conocimiento sobre los efectos de los sistemas electorales, hay que preguntar por la valoración de los mismos. Los intereses de los partidos han sido, históricamente, la medida más importante para valorar un sistema electoral. Por lo tanto, los criterios dependen, evidentemente, de las ventajas y desventajas que éste implica para las fuerzas sociales y agrupaciones políticas.

Un partido estructuralmente pequeño (es decir, un partido que es y seguirá siendo pequeño, dado que se apoya en un sector social limitado o en una minoría étnica o religiosa que no puede extenderse arbitrariamente, como por ejemplo el Partido Sueco de la minoría sueca en Finlandia evaluará los efectos de los sistemas electorales de manera distinta que un partido (popular/pluriclasista) grande que tendencialmente podría lograr una mayoría parlamentaria. El partido pequeño resaltaré el criterio de la "representación justa", mientras que el partido grande destacará la estabilidad del gobierno con base en mayorías partidistas.

Aparte de los intereses concretos de los partidos, también existen consideraciones de interés nacional. Pero aun este elevado criterio permite valoraciones diferentes, sobre todo en vista de la variación de las condiciones sociopolíticas a través del tiempo y de un país a otro. Los teóricos de la política que parten de un modelo óptimo de gobierno democrático, abstraen de estas condiciones y, en el marco de este modelo, atribuyen al sistema electoral una determinada función.

En consecuencia, la medida de valoración del sistema electoral es el grado en el que el sistema electoral cumple con el modelo esperado. Así, la base para la valoración del sistema electoral la constituyen medidas de carácter fundonalista y, sobre esta misma base, se cuestiona sobre el modelo óptimo de sistema electoral, dando, así como resultado una respuesta unívoca.

En adelante nos mantendremos alejados de tal criterio al destacar que, para valorar los efectos de los sistemas electorales, hay que considerar también las condiciones sociopolíticas concretas en cada caso, que se dan en los diferentes países en períodos distintos.

A continuación, se introduce el tema de los sistemas de partidos. Aquí se esbozan los enfoques esenciales de investigación, se presenta una tipología de sistemas de partidos y se pregunta acerca de los tipos de sistemas de partidos luego de la valoración de los mismos.

Concepto e importancia

En primer lugar: ¿qué entendemos por sistema de partidos? La definición, o más bien, los elementos de la definición, no son estáticos, de tal forma que en vista del creciente énfasis que la ciencia política pone en los sistemas de partidos la pregunta sería: ¿cuáles son hoy los elementos constitutivos de ese fenómeno político?

Por “sistema de partidos” se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado. Los elementos o interrogantes mencionados, tratados por los investigadores de los sistemas de partidos, son los siguientes: *a)* el número de partidos, *b)* su tamaño, *c)* la distancia ideológica entre ellos, *d)* sus pautas de interacción, *e)* su relación con la sociedad o con grupos sociales, *f)* su actitud frente al sistema político.

Respecto a los sistemas de partidos, Leslie Lipson afirmó que en un Estado democrático ellos constituyen el punto de intersección donde convergen todas las fuerzas políticas; todo lo que es de importancia política encuentra su lugar dentro de los partidos y en las relaciones entre ellos”.

Rainer M. Lepsius a su vez, comprobó que la importancia política de los partidos depende del sistema de partidos. La importancia de un partido no resulta necesariamente de su existencia y del tamaño relativo (de un partido), sino de la función que éste tiene en un sistema de partidos concreto para la formación de coaliciones o de mayorías. También el comportamiento del electorado obtiene su peso dependiendo de la estructura del sistema de partidos. De hecho, la atención se centra en la estructura de los sistemas de partidos y en la pregunta por las causas de la estructura específica de un sistema de partidos, o las causas de su permanencia o de sus variaciones en el tiempo.

Enfoques de investigación y tipologías

Los enfoques de investigación de los sistemas de partidos pueden diferenciarse, a grandes rasgos, según las causas que se den para la estructura, la permanencia y las variaciones de los sistemas de partidos. El énfasis, a veces también el enfoque único, radica en los factores institucionales o bien en los sociales.

Los primeros intentos para explicar la estructura de los sistemas de partidos mediante factores institucionales se concentraron en encontrar las causas de la diferencia del número de partidos en el sistema de partidos, que inicialmente se dividieron en sistemas de partido único, bipartidismo y pluripartidismo.

En los años cincuenta, Maurice Duverger encabezó al grupo de investigadores que pusieron el acento en el factor “sistema electoral” para explicar la estructura y el desarrollo de los sistemas de partidos.

Duverger fue criticado poco después por los representantes de las investigaciones conforme a pautas socioestructurales Lavau, 1953, 1957.

Según Giovanni Sartori y Joseph La Palombara/Víron Weiner 1966, la estructura de los sistemas de partidos está determinada por más variables; con esto se comenzó a distinguir varios tipos de sistemas de partidos. Sartori parte de la distinción, ante todo dentro de los sistemas pluri-

partidistas, entre pluralismo moderado y pluralismo extremo.

Considerando la diferencia entre fragmentación ¿cuán fragmentados están los sistemas de partidos? y polarización ¿a qué distancia se encuentran los partidos, ideológicamente, de un centro imaginario? y abordando la cuestión de la dinámica interna de los sistemas de partidos ¿se mueven los partidos hacia el centro o se alejan de él?, Sartori desarrolló las características siguientes de tres tipos de sistemas de partidos: Dado que Sartori consideró la fragmentación y la polarización como dos fenómenos que se presentan en estrecha conexión recíproca, vio en el sistema electoral, al igual que Duverger, el medio para reducir el grado de fragmentación y con ello la polarización:

Dado que Sartori consideró la fragmentación y la polarización como dos fenómenos que se presentan en estrecha conexión recíproca, vio en el sistema electoral, al igual que Duverger, el medio para reducir el grado de fragmentación y con ello la polarización:

No deberíamos aceptar la idea de que los arreglos partidistas y los sistemas electorales, sólo expresan los determinantes más profundos de la sociedad y, en particular, deberíamos reconsiderar el problema de la representación proporcional.

La Palombara/Weiner, en su intento de clasificación de los sistemas de partidos, introdujeron una serie de criterios cualitativos: por un lado, la distinción entre sistemas competitivos y sistemas no competitivos, por otro lado, una especie de modelo básico de la orientación o del comportamiento de los partidos entre los polos ideológicos y pragmáticos. Finalmente introdujeron la diferenciación según la relación de fuerzas de los partidos, sujeta al concepto de alternancia (dos partidos son más o menos igualmente fuertes y pueden sustituirse en el gobierno) y hegemonía (de un partido). En el ámbito de los sistemas competitivos. La Palombara/Weiner distinguen cuatro subtipos de sistemas de partidos: 1) sistema con alternancia ideológica; 2) con alternancia pragmática; 3) ideológicamente hegemónico; 4) pragmáticamente hegemónico.

En los años setenta, Sartori extendió su tipología en varios aspectos: amplió el marco de investigación más allá de los casos conocidos, aumentó el número de tipos y el número de criterios para determinar los tipos.

El criterio básico sigue siendo el número de partidos, pero Sartori, para determinar cada uno de los tipos, introduce alternativamente otros criterios. En virtud de que también trató el aspecto dinámico del cambio en los sistemas de partidos, Sartori ordenó los tipos en un continuum (entre paréntesis están los ejemplos citados por Sartori):

Sistema de partido único (Unión Soviética)

Sistema de partido hegemónico (México)

Sistema de partido dominante (India, Japón)

Sistema bipartidista (Estados Unidos, Gran Bretaña)

Pluralismo moderado (Países Bajos, Suiza, Bélgica, República Federal de Alemania)

Pluralismo polarizado (Chile hasta 1973, Italia, Finlandia).

Más allá del último tipo, Sartori ve en el *continuum* sólo situaciones de extrema atomización de los partidos políticos.

Sin duda, en la investigación internacional sobre los sistemas de partidos, en la mayoría de los casos, se trabaja hoy con la tipología de Sartori. Esta aparece lo suficientemente diferenciada como para reducir, realmente, la múltiple realidad a un punto de partida conveniente para el análisis y para las afirmaciones teóricas.

Este requisito no puede cumplirse si un solo tipo comprende fenómenos demasiado dife-

rentes. Sin embargo, si un tipo comprende solamente un caso histórico, se puede cuestionar la posibilidad de generalización. También nos encontramos con ese problema, parcialmente, cuando las definiciones de los tipos de los sistemas de partidos se presentan de un modo muy normativo o se apoyan muy fuertemente en una realidad concreta. En el caso de la definición del sistema bipartidista, el sistema de partidos británico constituye un modelo en una determinada fase de su desarrollo. Leslie Lipson ha señalado los siguientes criterios: 1) en cada elección dos partidos y no más de dos comparten la posibilidad de llegar al poder; 2) uno de los dos partidos es capaz de constituir el gobierno solo, sin el apoyo de un tercer partido; 3) existe la posibilidad real de que el partido en el gobierno sea relevado por el partido de la oposición. Esta definición es tan estricta que los casos de sistemas bipartidistas son extremadamente raros; no obstante, comprende sólo la situación en el nivel parlamentario. Si se agrega el nivel del electorado y la presencia de un sistema bipartidista en un sistema electoral mayoritario/de pluralidad, se la hace depender de las siguientes condiciones: 1) que se presenten menos de tres candidatos por cada circunscripción; 2) que los dos partidos más grandes alcancen juntos un porcentaje de alrededor del 90%; 3) que un partido gane la mayoría parlamentaria. También en situaciones en las que ningún partido logra una mayoría parlamentaria, formándose gobiernos de sólo un partido, los límites para poder hablar de un sistema bipartidista son aún más estrechos. Una frase como: El sistema de mayoría relativa conduce hacia un sistema bipartidista pierde su validez ante el hecho empírico de que en realidad ya no o apenas existen sistemas bipartidistas. En este sentido, no se puede añadir más a lo dicho por Klaus von Beyme: "Sistemas bipartidistas representan más una abstracción que una realidad".

Desde entonces, se debe partir de la posibilidad de que se puede producir un grado más alto de distancia ideológica y, al mismo tiempo, una dinámica más centrípeta en los sistemas de partidos que cuentan con un número relativamente bajo de partidos políticos. Ese resultado es importante para la cuestión de la valoración de los sistemas de partidos, que trataremos más adelante. Klaus von Beyme, por otra parte, ha apuntado que "el tipo del pluralismo polarizado ya casi no puede distinguirse del pluralismo moderado", y en vista de los desarrollos empíricos en algunos países, ha propuesto la elaboración de subtipos del pluralismo polarizado: 1) subtipo con oposición fundamental (como en la República de Weimar y en la segunda República Española); 2) subtipo con partidos del centro, capaces de estar en el gobierno (como Francia, Israel, Italia y España después de 1976). Tal diferenciación, orientada en los casos empíricos, es importante para el cuestionamiento fundamental planteado en el presente libro. Esta diferenciación debilita la idea de que los tipos expuestos por Sartori tengan pautas de interacción o modos de funcionamiento posiblemente producidos por el sistema electoral similares y estáticos (en vista de sistemas electorales inmodificados).

En varias ocasiones se ha indicado la importancia que tienen los pequeños partidos para la interacción en los sistemas de partidos: ante la necesidad de formar coaliciones, los partidos pequeños pueden tener una función mediadora entre los dos partidos más grandes de la coalición, cuyas relaciones son más conflictivas.

Finalmente, se le atribuyó más importancia al modo de funcionamiento de los sistemas de partidos, particularmente al modo de formación y de alternancia de los gobiernos.

Seymour M. Lipset y Stein Rokkan 1967 han dado una explicación socioestructural del origen, de la estructura y de la continuidad de los sistemas de partidos. Intentaron comprender el desarrollo de los sistemas de partidos europeos mediante determinados clivajes sociales. Esas tensiones sociales se pueden reducir a problemas que son consecuencia de dos procesos: la formación de la nación (revolución nacional) y el proceso de la industrialización (revolución industrial).

Desde el punto de vista de las concepciones, ambos clivajes sociales fundamentales son transmitidos en un esquema bidimensional, con una dimensión funcional y otra territorial. Los cuatro clivajes resultantes son: 1) la tensión entre centro y periferia (entre la cultura dominante y la

cultura sometida); 2) la tensión entre Estado e Iglesia; 3) la tensión entre grupos de propietarios de la tierra, comerciantes e industriales (entre intereses agrarios e industriales); 4) la tensión entre los poseedores de los medios de producción y los trabajadores (entre capital y trabajo).

Una primera tesis de Lipset/Rokkan sostiene que la estructura de los diferentes sistemas de partidos nacionales resulta del desarrollo específico de esas tensiones sociales. Una segunda tesis sostiene que el modo en que las elites dominantes utilizan las respectivas posibilidades electorales para constituir determinadas coaliciones de grupos sociales, ha producido una configuración específica del sistema de partidos en cada país. Una tercera tesis enuncia, finalmente, que los sistemas de partidos de Europa occidental después de la primera Guerra Mundial, desde la parlamentarización de los sistemas políticos y la democratización del sufragio, están “congelados”, ya que las coaliciones formadas en la primera movilización son perdurables. Según Lipset/Rokkan, los sistemas de partidos están sujetos a la estructura social, y las instituciones (entre otras, el sistema electoral) están insertas en el marco del sistema de conflictos existente.

Si se sostiene que la estructura del sistema de partidos depende del sistema de clivajes, los sistemas de instituciones convenidos corresponden más o menos a los sistemas de partidos fundados en la estructura social. Dicho de otra manera, en la relación causal investigada, sistema electoral-sistema de partidos, al sistema de partidos le corresponde la función de variable independiente.

Sin embargo, no se debe explicar la estructura de los sistemas de partidos en forma lineal y determinista. La causalidad es circular, es decir, los efectos repercuten a su vez en las causas. La causalidad también es relativa en el sentido de que en una relación causal concreta la estructura de un sistema de partidos en un país en un periodo determinado, los grados de acción de los factores puestos en relación recíproca sistema de partidos, sistema electoral, estructura social varían respecto de lo que es causa y de lo que es efecto dentro de la interrelación.

En el contexto de esas reflexiones sobre conocimientos teóricos generales, estos dos enfoques de investigación no satisfacen cada uno por sí mismo. La capacidad explicativa de cada uno de ellos es sólo parcial y además existe el peligro de que sea lineal y monocausal. Si se quiere evitar esas fallas, la combinación de argumentos explicativos de ambos enfoques de investigación aparece como el único camino viable.

Valoración

Los sistemas de partidos son valorados desde distintos puntos de vista. En la mayoría de los casos, el criterio de compatibilidad del tipo de sistema de partidos con las exigencias, las expectativas que se tienen acerca de la representación política y del sistema democrático, ocupa un primer plano. Aquí vuelven a surgir puntos de vista que ya han sido presentados en la valoración de los efectos de los sistemas electorales ¿Cómo han de valorarse los efectos de los sistemas electorales? Partiendo de las medidas de valoración de una representación justa y de la capacidad de funcionamiento de la democracia, se considera a priori un número mayor o menor de partidos como adecuado. La concepción británica de una democracia competitiva está vinculada al sistema bipartidista Condiciones constitutivas, e Importancia del factor sistema, que es defendido por sus representantes que generalmente omiten los criterios de espacio y tiempo. La concepción de las instituciones democráticas y de los procesos democráticos, denominada democracia de concordancia de compromiso, considera otras funciones para valorar los sistemas de partidos

Por otra parte, la valoración de los sistemas de partidos, tanto en la ciencia como en la política, depende de posiciones fundamentales aún más generales. Estas son el resultado de supuestos casi filosóficos, de validez general sobre un principio preestablecido, el cual conforma la estructura de fenómenos sociopolíticos y el comportamiento de actores sociales y políticos, o permite, al menos, ordenar categóricamente esos fenómenos.

Según estas posiciones fundamentales, el mundo de los fenómenos investigados se percibe como con una estructura dualista o trídica, o bien determinado por un centro o que parte de un punto cero.

La concepción de un dualismo político natural ha sido representada por los investigadores de los sistemas de partidos, sobre todo por Maurice Duverger: El movimiento natural de la sociedad tiende al dualismo de partidos. Esto no significa, sino que las posibilidades políticas, en la mayoría de los casos, se presentan en una forma dualista; cada política produce una alternativa entre dos soluciones, pues las soluciones conciliantes se apoyan en una o en otra. Esto sólo indica que en la política no existe ningún centro. Puede existir un partido del centro, pero no una tendencia de centro, ni una ideología de centro.

Duverger reconoció también una tendencia fundamental al dualismo en los países aparentemente heterogéneos en lo político. Por el contrario, Klaus von Beyme tomó posición contra la idea dicotómica y propuso más bien un “sistema rudimentario de cinco partidos” en diferentes situaciones históricas, por ejemplo, en la revolución inglesa, la oposición entre digger, leveller, republicanos clásicos, monarquistas y partidarios del divine right of the king; en la Revolución francesa, la oposición entre babouvistas, jacobinos, girondistas, constitucionalistas aristocráticos y partidarios del Antiguo Régimen (Anden Régime) Von Beyme.

Von Beyme también destacó la formación de un centro en distintos sistemas de partidos como una tendencia contraria a la tesis del dualismo, la cual favoreció, en las investigaciones sobre sistemas de partidos y sistemas electorales, la valoración de los sistemas de partidos concretos según su cercanía con el dualismo idealizado natural y a crear la mística del sistema bipartidista.

En la investigación internacional sobre sistemas de partidos, la valoración *a priori* de los sistemas de partidos ha perdido terreno. Robert Dahl comprobó que al preguntarnos si, en un país determinado, el número óptimo de partidos para expresar y agregar las preferencias es de dos, tres, cuatro o más, no podemos dar una respuesta, ni siquiera aproximada, sin examinar el sistema de segmentación de ese país en particular. Seymour M. Lipset resaltó asimismo correctamente: Existen condiciones bajo las cuales un sistema bipartidista sirve mucho menos para mantener el orden democrático que un sistema pluripartidista. Allí donde la estructura de solidaridad es polarizada mediante clase, raza o religión y allí donde las líneas de fuerzas políticas se presentan paralelamente con los conflictos sociales, un sistema bipartidista puede agudizar aún más los conflictos internos en lugar de promover la integración de la sociedad.



Análisis comparativo de sistemas electorales: objetivos generales y enfoques del presente estudio

En lo dicho anteriormente ya se ha indicado cuáles son los objetivos del análisis comparativo de los sistemas electorales y qué enfoques se sigue en el presente estudio.

Los objetivos son en particular:

El registro de las diversas reglas técnicas de la distribución de las circunscripciones electorales, las formas de las candidaturas, los procedimientos de votación y las modalidades de cómputo de los votos para su conversión en escaños parlamentarios. Aquí no se trata únicamente de un inventario positivista, sino del modo de funcionamiento de los sistemas electorales (how the electoral Systems work) y de la importancia de elementos específicos en los efectos de los sistemas electorales.

Sistematización de la materia mediante la explicación de conceptos básicos, como representación, por mayoría y representación proporcional, establecimiento de diversas clases y subclases de sistemas electorales y la de los sistemas electorales empíricos.

Formulación y examen de hipótesis de los efectos de los distintos sistemas electorales en los sistemas políticos y especialmente en los sistemas de partidos, con base en investigaciones concretas de casos individuales y comparativas de varios países. Una forma especial de análisis son los estudios hipotéticos que tratan de responder a la pregunta: ¿cuál habría sido el resultado de las elecciones si se hubiera utilizado otro sistema electoral?

El presente estudio se ocupa de estos objetivos, entre otras cosas, con la intención de discutir la valoración del sistema electoral. Debe mencionarse que esta discusión no desemboca en la distinción (y propagación) de un sistema electoral como el mejor. Se exponen más bien criterios para valorar científicamente los sistemas electorales, se comparan teoremas entre sí y se les confronta con los casos empíricos, lo que lleva a la corroboración de su validez o su falsificación.

Por cierto, con ello también se alude a la pregunta: ¿hasta qué punto pueden servir científicamente los estudios sobre los sistemas electorales? En esto se basan muchas de las reflexiones y propuestas metodológicas y teóricas de este estudio que acompañan la información sobre la sistemática electoral y los sistemas electorales empíricos. Así, se pueden descubrir las deficiencias de las teorías que se han transmitido en la investigación de los sistemas electorales, especialmente respecto a la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos.

El postulado más importante dice: las generalizaciones o las afirmaciones teóricas deben sujetarse más a los casos empíricos y a los contextos y condiciones sociopolíticas concretos. De ello resulta que teorías de alcance medio deberían sustituir a las teorías con pretensiones implícitamente más globales, pero, por lo general, no bien enunciadas, que encontramos aún hoy en la investigación sobre los sistemas electorales. La orientación histórica, la referencia al espacio y al tiempo, tiene importancia en tanto que, sin conocimiento del contexto sociopolítico, no pueden ser determinados los efectos de los sistemas electorales ni abarcadas las posibilidades reales de opción de los actores políticos respecto al sistema electoral de preferencia. Este punto de partida histórico-empírico es indispensable para las cuestiones normativas.

Ernesto Casas Cárdenas¹

Roció Jazmín Ávila Sánchez

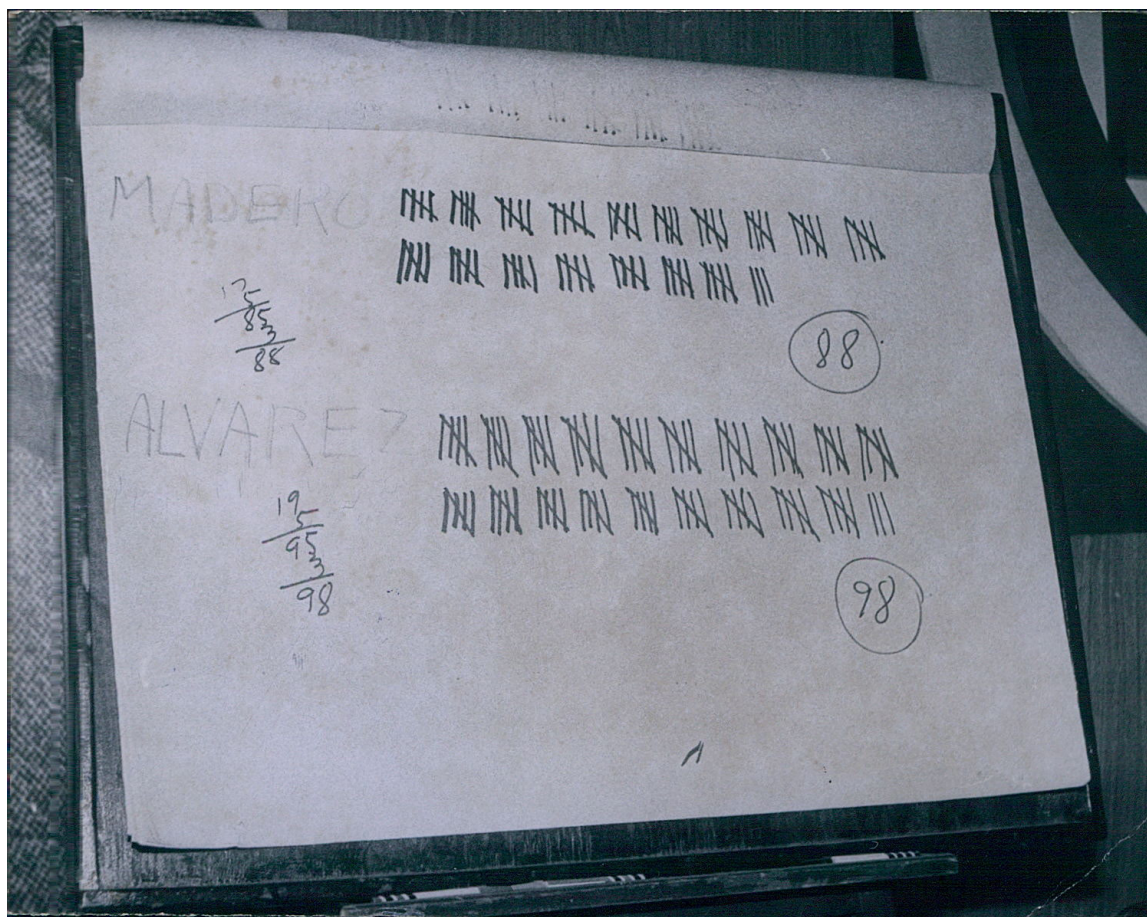
El desarrollo del sistema electoral mexicano ha estado definido en general por tres constantes: un nivel significativo de centralización en la toma de decisiones; la institucionalización de partidos políticos como corrientes de opinión críticas, en alguna medida, respecto al régimen en turno.

En este marco, ha sido práctica común la implementación de reformas electorales impulsadas por el partido dominante, entre cuyos resultados destaca la propia regulación de los partidos pequeños. Estas constantes modificaciones conllevan que el supuesto de estabilidad característico de los sistemas electorales en las democracias representativas no se observe en México; y además se mantenga la tendencia de reforma-elección-reforma, independientemente de los cambios al sistema de partidos, hecho que cuestiona la afirmación de que el diseño del sistema electoral y sus reformas constantes estaban estrecha y necesariamente relacionados con la existencia de un partido hegemónico.

Desde finales de la década de los sesenta del siglo XX, con la investigación pionera de González Casanova (1967), a la que siguió una extensa producción académica sobre el tema, se han documentado y analizado los mecanismos políticos y electorales utilizados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para conservar el poder durante casi siete décadas. La simbiosis entre el PRI y el gobierno durante los años en que se delineó el perfil de las instituciones políticas posrevolucionarias, frente a la limitada presencia e injerencia de los partidos de oposición en funciones de gobierno y en los organismos electorales, derivó en que se vinculara la existencia de un partido hegemónico con las particularidades del sistema electoral, de modo que para numerosos sectores la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia del país en el año 2000 debía suponer el fin de dicha interrelación.

Sin embargo, la evidencia empírica permite establecer que, a diez años de la alternancia en el gobierno federal, en varias entidades federativas se han reproducido las condiciones estructurales que posibilitaron la existencia de un sistema de partido hegemónico nacional: reformas al sistema electoral estatal con un patrón reforma elección reforma; predominio de gobiernos unificados; bajas tasas de yuxtaposición municipal; incidencia del gobierno en los procesos y organismos electorales; así como atribución *de jacto* del Ejecutivo estatal para definir la carrera política de la élite local. En otras palabras, se puede advertir que el proceso de apertura para una mayor representación de intereses políticos, que tuvo un carácter centrípeto (Aranda, 2005), y que en el año 2000 derivó en la alternancia en el gobierno federal, muestra actualmente una tendencia inversa donde el partido en el gobierno estatal concentra cada vez más facultades para la toma de decisiones, a través, entre otros mecanismos, de reformas al sistema electoral.

1 Revista Polis. Vol. 9 No. 1, 2009. Págs. 11-42



De tal forma, la corta vigencia de los sistemas electorales estatales permite establecer que se mantiene la tendencia reformista en el gobierno de alternancia, con respecto a los años de hegemonía del PRI, pues persiste la modificación sistemática a las reglas de la competencia electoral.

Estabilidad de los sistemas electorales

Desde la segunda mitad del siglo XX, las referencias a los procesos electorales en las entidades federativas mexicanas han ido de la mano de constantes reformas a las normas que los rigen. Durante los primeros años de este periodo, la característica principal fue la tendencia a impulsar las modificaciones a los sistemas electorales locales desde la capital del país. No obstante, a partir de la última década del siglo XX, dichas reformas empezaron a registrar una influencia cada vez mayor de actores regionales y, en ese sentido, a reflejar la propia correlación de fuerzas entre los actores políticos en los estados, aunque seguiría vigente en menor medida la presencia de figuras enviadas por el líder nacional.

En particular desde el año 2000, cuando se inició el proceso de alternancia política en el ámbito federal, han sido los gobernadores quienes han impulsado reformas a la legislación electoral en su estado a través de congresos locales mayoritariamente afines. Un análisis diacrónico permite observar que al menos una vez en la década, se han modificado los componentes básicos del sistema electoral en casi la totalidad de los estados, aunque los efectos no siempre han sido los mismos.

A la luz de fenómenos como la desafección, el abstencionismo electoral y la poca implicación ciudadana en los comicios de carácter estatal, es dable inferir que las constantes adecuaciones a los sistemas electorales han impactado negativamente en la legitimidad de los procesos mediante los cuales se conforman los poderes en sus diferentes niveles.

Ante ello, resulta pertinente indagar la dinámica de los procesos de reforma, así como sobre sus beneficiarios.

En principio, cabe reparar en el hecho de que la elaboración y reforma de un sistema electoral no es solo obra de técnicos o expertos que se le implican para crear el mejor; asimismo, que no es el resultado de una disertación teórica, es decir, un invento construido de modo artificial en los despachos de los científicos sociales. Históricamente, la mayoría de estos sistemas han sido consecuencia de un proceso evolutivo prolongado y, en última instancia, son el reflejo de decisiones de políticos adoptadas en función de intereses de grupo específicos.

A partir de estas premisas, los sistemas electorales se conciben como objeto de estudio susceptible de análisis al menos desde dos vertientes: considerando los criterios establecidos por Duverger, una primera perspectiva permite investigar el efecto que las distintas combinaciones entre los componentes básicos del sistema tienen en el de partidos y en la proporcionalidad en los congresos; y en una segunda perspectiva, los procesos políticos mediante los cuales se adopta y adapta un sistema electoral, evidencian la relación recíproca entre ambos sistemas.

De acuerdo con este segundo enfoque, las constantes reformas a los sistemas electorales estatales representan el punto de partida del análisis, debido a la efímera vigencia que experimentan las legislaciones respectivas, lo que se contrapone al supuesto de estabilidad, y de resistencia al cambio, que teóricamente se suele atribuir a dichos sistemas; pues en efecto, la evidencia empírica referida fundamentalmente a las democracias occidentales apunta a que no se realizan con frecuencia reformas significativas a los sistemas electorales.

Si bien en gran parte de los países latinoamericanos durante las últimas décadas se han efectuado cambios a sus legislaciones electorales, en muchos casos de carácter estructural, la mayoría han sido implementados luego del restablecimiento de elecciones democráticas, y con menor frecuencia en países donde existen gobiernos estables.

En el caso de las entidades federativas de México, la frecuencia en las reformas electorales muestra el mismo patrón desde hace poco más de dos décadas

Destaca que en 21 años se han realizado al menos cinco reformas en cada uno de los estados -llegando incluso a diez en un caso-, mediante las cuales se han modificado componentes esenciales de los sistemas electorales: como el tamaño del congreso, el diseño distrital y las formas de candidatura. En torno a esta dinámica general se pueden inferir dos 14 explicaciones no excluyentes. Por una parte, después de siete décadas de hegemonía priista, los cambios a los sistemas de partido en los estados harían necesaria la adecuación de la legislación que regula los procesos electorales; la segunda apela a que, con independencia de la alternancia en el gobierno federal, los usos y costumbres del sistema político mexicano se mantienen en esencia, contexto en el que los ejecutivos estatales han desempeñado una función decisiva en la determinación del sentido de las adecuaciones a las reglas para la competencia electoral.

De tal forma que la evidencia histórica permite establecer que si bien la dinámica reforma-elección-reforma antecede por varios lustros a la alternancia en el gobierno federal, en la antesala de que concluya el segundo gobierno de la nación emanado del PAN, aquella persiste. Asimismo, esta evidencia enriquece el sustento empírico que habilita para afirmar que las reformas electorales estarían siendo utilizadas como mecanismo para garantizar la permanencia en el gobierno local de grupos políticos específicos, paralelamente a la ampliación de facultades meta-constitucionales de los gobernadores que abonan al mismo fin, sin que a la fecha ningún partido dé muestras contundentes de que pretende alterar dicha dinámica de reformas y revertir la acumulación *de jacto* de atribuciones por parte de los ejecutivos estatales. En este sentido, podríamos afirmar que, en un escenario de "juego de suma cero", el incentivo de ganar una gubernatura es tan alto que los actores políticos en la oposición prefieren no modificar las condiciones que favorecen la acumulación de poder, ni acotar las facultades meta-constitucionales de los gobernantes, sino concentrar sus esfuerzos en buscar el cargo por la vía electoral.

Dinámica de las reformas electorales estatales

Hasta mediados de la década de 1990, las reformas electorales estatales se realizaban básicamente para homologar la legislación estatal a la federal y, en algunos casos, para favorecer o limitar a determinados partidos de oposición, buscando mantener un equilibrio consecuente con el marco nacional. Los pocos casos de partidos de oposición con presencia nacional que evidenciaron alguna fuerza para ganar elecciones locales, no lograron modificar sustancialmente la situación referida; de hecho, ni la fuerza electoral del PAN en San Luis Potosí y Chihuahua desde 16 finales de la década de los sesenta, o del PARM en Tamaulipas una década más tarde, incidió en que se reformaran los sistemas electorales estatales para favorecer la representación de estos partidos.

Por otra parte, la señalada centralización en la toma de decisiones que ha caracterizado al ámbito nacional, la mayor visibilidad de los procesos de reforma, así como la relevancia de la disputa por los cargos de representación, han incidido en el alcance de las reformas federales que, básicamente desde 1977, han modificado de manera constante al sistema electoral. No obstante, aunque comparten generalidades, las reformas estatales no han marchado por la misma vía en todos los aspectos. El rezago en criterios esenciales de justicia electoral que se observa en algunas legislaciones locales, podría sugerir la prevalencia de una estrategia de disimulación entre los partidos dominantes, esto es, de impulso de reformas que no alteran lo sustancial, mientras posibilitan algún grado de manejo discrecional en la materia (Méndez, 2006: 78). En ese sentido, las constantes modificaciones a las reglas ponen de manifiesto el mismo patrón reformista característico del periodo de partido hegemónico, durante el cual el marco electoral se alteró para mantener la presencia de partidos opositores, pero garantizando la mayoría para el PRI.

Es importante observar entonces que, hasta finales de la década de 1980, en las legislaciones estatales se reproducían los planteamientos de la ley federal electoral en sus aspectos fundamentales, con pocas diferencias entre ambos textos; mientras que, a partir de la década de 1990, en las reformas locales se han incorporado elementos propios que las diferencian de las efectuadas en las otras entidades y de la legislación federal; caso concreto es la existencia de candidaturas independientes, en estados como Yucatán, o los métodos de asignación de las curules por el principio de representación proporcional. Sin embargo, cabe profundizar en torno a la dinámica de las reformas estatales durante las últimas dos décadas, en particular durante la reforma que ha dado lugar a los sistemas electorales vigentes en 2010.

Usualmente, las reformas electorales son fomentadas por la élite política en el gobierno, en tanto cuenta con los apoyos mayoritarios de carácter legislativo (Boix, 1999); estos actores controlan el proceso de toma de decisiones en función de sus intereses. Las reglas político-electorales terminan, de ese modo, dependiendo de las preferencias de quienes compiten por y controlan el poder regional. La bibliografía al respecto apunta que, durante los procesos de reforma, intentan respetar las reglas del juego básicas en tanto los legitiman a ellos, al proceso y a los resultados.

Pese a la frecuencia con que políticos, partidos e incluso organizaciones sociales proponen reformas al sistema electoral, la aprobación de estas no es común en los sistemas políticos consolidados, pues, como se apuntó, la mayoría de los sistemas electorales tienden a la estabilidad y a la resistencia al cambio; además de que, como apunta García Díez, debe darse una combinación de factores (tendencias económicas, políticas y sociales) para que sea factible ponerlas en práctica.

Empero, en el caso de las entidades federativas en México, la vigencia de la legislación electoral se limita en promedio a poco más de tres años; esta frecuencia, así como los propios procesos reformistas y los resultados respectivos, se convierten por tanto en una fuente de información fundamental para comprender el objeto de estudio.

Cabe destacar que, pese a la notoria diferencia que existe en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre las 31 entidades federativas, no se puede establecer relación directa entre la esta-

bilidad de los sistemas electorales y factores socioeconómicos, pues algunos estados con mayor IDH, como Sonora y Chihuahua, han tenido en el periodo cinco y seis reformas respectivamente, lo mismo que Guerrero o Oaxaca, también con seis reformas e indicadores socioeconómicos bajos. factores socioeconómicos, lo que al final se traduce en sesgos mayoritarios y/o conservadores. Sin embargo, la escasa correlación entre ambas variables apunta a que el número de reformas electorales no puede explicarse por medio de las diferencias en el IDH de las entidades.

En el mismo sentido, variables como el tamaño de la población o de los congresos, tampoco muestran relación directa con la frecuencia de las reformas electorales.

Partidos políticos y alternancia de gobierno

Tomando como variable de análisis a los partidos políticos, el promedio de reformas electorales en los 19 estados gobernados por el PRI y en los cuatro encabezados por el PRD en 2010, se puede registrar una diferencia pequeña frente a aquellos en donde gobernaba el PAN en ese año, o con los que eran gobernados por la coalición PAN-PRD, que registraban en promedio una reforma menos en el mismo periodo de 20 años.

Por otra parte, en 2010 el PRI era partido mayoritario en 22 congresos estatales, el PAN en cinco, el PRD en dos y, en igual número de legislativos, dos bancadas tenían el mismo número de integrantes. Estos datos, sumados a que 21 de las 31 entidades han experimentado cambio en el partido gobernante durante las dos últimas décadas, permiten afirmar que la variable de partido en el gobierno no es determinante para la periodicidad con que son realizadas las reformas electorales; en promedio, tanto en las entidades históricamente gobernadas por el PRI como en las encabezadas por otros partidos, el número de reformas a las leyes electorales.

Ahora bien, es cierto que el partido en el poder durante el año 2010 no puede tomarse como la única variable en este sentido, ya que algunos estados han sido gobernados solamente por el PRI, y en los casos de alternancia, esta se ha experimentado de diversas maneras: mediante coaliciones, con partidos que conservan el poder por más de un sexenio, llegando incluso a convertirse en partido dominante, como el PAN en Guanajuato; con un sexenio de intervalo y el regreso del PRI; e incluso, hay entidades que han tenido gobernadores emanados de las tres fuerzas políticas más importantes, como Baja California Sur y Morelos. En este sentido, si se toma la alternancia en el ejecutivo estatal como variable de análisis, los estados que solo han sido gobernados por el PRI tienen en promedio el mayor número de reformas electorales durante el mismo periodo; en contraparte, los cinco estados gobernados por el PAN durante un sexenio o más, han modificado sus sistemas electorales en menos ocasiones.

La menor tendencia a efectuar reformas electorales en los estados gobernados por el PAN, no implica necesariamente que el partido sea menos proclive a dichas reformas, en tanto habría que sumar al análisis el hecho de que, de las tres fuerzas electorales cuantitativamente más importantes, el PRI y el PRD suelen tener en mayor proporción gobiernos unificados, mientras que el PAN es el partido que en más ocasiones desde 1989 ha encabezado gobiernos sin mayoría.

Se establece la hipótesis en el sentido de que los gobiernos unificados y la sobrerrepresentación legislativa de la primera fuerza en detrimento de la segunda, constituyen factores que favorecen la posibilidad de reformar el sistema electoral, lo que deriva en una efímera estabilidad de los sistemas electorales estatales.

Concentración del voto y competitividad electoral

De acuerdo con el planteamiento de Duverger (1957), los sistemas electorales serían decisivos en la configuración de los sistemas de partido, e influirían por tanto en la concentración del voto y la competitividad electoral. Sin embargo, debido a que los sistemas electorales tienen tan importantes consecuencias políticas, es necesario considerar que al impulsar una reforma electoral, los

actores políticos evaluarán la conveniencia de esta para su partido. Por ello, el sistema electoral se analizaría como una variable dependiente, influida por el sistema de partidos.

Se ha mencionado que no existe una correlación determinante entre partido en el poder y número de reformas, como tampoco los factores socioeconómicos resultan influyentes. En cuanto al sistema de partidos, ¿existe correlación entre la ventaja electoral, amplia o reducida, y la estabilidad del sistema electoral? La tendencia en los resultados de las elecciones presidenciales en 2000, 2006 y 2012, así como en las intermedias para renovar a la Cámara de Diputados, muestra la consolidación de un sistema tripartidista, donde PRI, PAN y PRD concentran el mayor número de votos. Sin embargo, en el ámbito de los estados se advierte que son pocos los que tienen presencia de estos tres partidos, por ejemplo, en la elección de gobernador solo en Morelos y Zacatecas se presentan resultados que apuntan a la existencia de un tripartidismo; en el Estado de México también se registra una votación consistente para los tres institutos, aunque allí el partido mayoritario posee una ventaja de casi 30 puntos porcentuales sobre la segunda y la tercera fuerza, que obtienen 24.7 y 24.3% de votos, respectivamente.

En el resto de las entidades federativas se registra una disputa entre dos partidos, cuya suma de votos concentra más de setenta por ciento, incluso en Guanajuato y Tamaulipas un partido o alianza obtuvo más de sesenta por ciento de la votación para elegir gobernador. En las elecciones de congresos, el número de estados con presencia de los tres partidos se eleva a 10. No obstante esta diferencia en la concentración del voto en las elecciones estatales, no se puede establecer una relación significativa entre esta variable y el número de reformas electorales realizadas durante las últimas dos décadas.

En cuanto a la competitividad electoral, esta varía en los distintos procesos efectuados en cada una de las entidades, aunque la diferencia fundamental la encontramos al comparar los resultados de las elecciones para gobernador. Los estados con menor competitividad y en los cuales se puede hablar incluso de un sistema de partido dominante, son: Guanajuato, gobernado en 2010 por el PAN; y Tamaulipas, Quintana Roo y Coahuila, donde el PRI continuaba dominando. En contraparte, Chiapas, gobernado entonces por el PRD, así como Durango y Veracruz, que contaban con un gobernador priista, registraban la mayor competitividad electoral de los 31 estados. En las otras 22 entidades, el partido o coalición ganadora había tenido menos de diez puntos de ventaja.

se puede observar una mayor correlación 22 entre la tendencia reformista y la competitividad electoral, aunque no es determinante: los estados donde el partido ganador triunfó con escaso margen durante las últimas elecciones, muestran en promedio un número mayor de reformas electorales, frente a aquellos donde existe un partido dominante o donde la competitividad es menor.

Si bien la modificación sustancial del panorama político nacional impide hablar hoy de un sistema de partido hegemónico, como lo definió Sartori, ya que existe mayor competitividad electoral y mayor presencia en cargos de elección popular de representantes de distintos partidos, se advierte la persistencia de prácticas que caracterizaron al periodo de hegemonía partidista, entre las que destaca la adecuación constante de la legislación electoral, lo cual produce sistemas electorales con una vigencia efímera y escaso debate previo en los congresos.

Iniciativa, discusión y aprobación de las reformas en los congresos

En la historia política reciente, las reformas electorales en los estados han sido propuestas generalmente por la fracción mayoritaria en los congresos locales, cuya regla no escrita comenzó a registrar excepciones a finales de la década de los noventa, cuando algunas iniciativas fueron elaboradas en comisiones multipartidistas, acorde con el objetivo de la última reforma nacional de aquel lustro, en la cual se buscó la participación del mayor número posible de miembros de las distintas fuerzas políticas y el consenso respectivo, a fin de elevar la legitimidad del proceso en su conjunto.

En algunos casos, como Tamaulipas en 2007, antes de la discusión en el Congreso, la Comisión Especial para la Reforma Electoral del Estado promovió la realización de foros regionales, con el propósito de que se expresaran opiniones diversas sobre los distintos rubros del proyecto de reforma; mientras en la gran mayoría de entidades federativas el tema fue abordado al menos en los medios de comunicación a través de foros y debates.

En contraparte, una vez presentada la iniciativa en el Congreso, la discusión en comisiones ha sido breve en la mayoría de los casos, en tanto el pleno sirvió solo para formalizar lo previamente acordado; hecho que resulta significativo debido al impacto que las reformas electorales tienen en el sistema estatal de partidos y cuyo resultado es de gran importancia para los actores políticos que participan en los procesos.

Asimismo, cabe destacar que la existencia de comisiones legislativas encargadas de elaborar los proyectos de reformas electorales, paradójicamente implica un dique *de facto* para una discusión más amplia en torno al contenido de las distintas propuestas, antes de que el documento final sea presentado a votación ante el pleno del Congreso; a lo cual abona la disciplina de partido que suele observar la mayoría de legisladores, cuya materialización implica la ordenación del voto individual en el sentido que marca el coordinador respectivo. El círculo lo cierra la norma legislativa que establece la existencia de una mayoría simple para lograr la aprobación correspondiente, salvo alguna excepción que confirma esta regla.

El papel del partido mayoritario

Con independencia del partido de origen, la mayoría legislativa que en 2010 tenían los gobernadores de 28 estados de la república, hacía previsible que la aprobación de reformas electorales respaldadas o promovidas por ellos se realizaría sin grandes dificultades. Además, los convenios y alianzas preelectorales que han establecido los partidos mayoritarios con los pequeños y la convergencia de intereses de grupo, influyen en que las iniciativas sean apoyadas por un número significativo de partidos y consecuentemente de legisladores.

Uno de los puntos fundamentales que favorece el acuerdo entre el partido mayoritario y los partidos cuantitativamente menores, es que en las legislaciones electorales se suele establecer que, si un partido gana la totalidad de los distritos, no podrá acceder al reparto de curules por el principio de representación proporcional. Ante ello, los partidos mayoritarios han encontrado una fórmula para disponer de más diputados: registran candidatos afines bajo las siglas de otro partido que forma parte de la coalición en que participan, sin que para la autoridad importe que no exista militancia previa del candidato en el partido que lo registra. De este modo, el partido que encabeza la coalición obtiene como beneficio la posibilidad de alcanzar el tope de representación y lograr la inclusión de diputados afines bajo otras siglas.

Por otra parte, es posible establecer que, tanto a partidos mayoritarios como a pequeños, les resulta conveniente que persistan las atribuciones de los congresos en temas como el diseño distrital. Este, atendiendo a los antecedentes descritos, debiera ser trasladado a los institutos electorales estatales con el propósito de garantizar que al menos medien estudios especializados con base en los cuales se determine la viabilidad y las consecuencias de los procesos de redistribución, y limitar así, en alguna medida, la discrecionalidad del proceso 26 con que a la fecha se opera.

Respecto a la evidencia empírica en torno a la forma en que suelen ser aprobadas las reformas en los congresos, baste tomar como ejemplo las votaciones que mediaron para la aprobación de cada uno de los sistemas electorales vigente en 2010, tomando en cuenta la información oficial de los propios congresos locales, aunque cabe decir que no siempre se menciona el número de votos emitidos, ni se desglosa a qué partido pertenece cada voto.

En torno a la información, cabe hacer dos precisiones: En muchos casos, solo se consigna

si la aprobación de la reforma fue por mayoría o por unanimidad, sin mencionar el número de votos emitidos y sin precisar el nombre y la filiación partidista de quienes sufragaron.

Es importante tomar en cuenta que el concepto de unanimidad no implica necesariamente un consenso, o que la iniciativa fue votada por todos los partidos en el mismo sentido, ya que en ocasiones quienes se oponen a la reforma abandonan la sesión como mecanismo de protesta, mientras que en otras situaciones la presidencia en turno convoca a la votación cuando no están presentes los legisladores que se oponen, lo cual permite seguir el curso aprobatorio de la iniciativa en cuestión con el respaldo mayoritario requerido.

El papel de la segunda fuerza electoral

Al analizar la composición de los congresos locales en México, se puede notar que en general el diseño de los sistemas electorales estatales favorece la sobrerrepresentación del partido mayoritario, así como de los partidos minoritarios; mientras la segunda fuerza electoral suele quedar subrepresentada y, por ende, con mermadas posibilidades de incidir de forma relevante en las reformas respectivas. Esta condición se contrapone a los hallazgos empíricos en gran parte de las democracias representativas, en las cuales existe una clara tendencia a sobrerrepresentar a los partidos grandes, en detrimento de los partidos con menor número de votantes.

En torno a esta cuestión, es dable inferir que los efectos de los sistemas electorales son sistémicos más que de carácter partidista, es decir, tienden a favorecer a la primera fuerza electoral y a los partidos pequeños, independientemente de cuál sea el instituto político que ocupe esa posición; aseveración que también aporta elementos para explicar la dinámica de los procesos de reforma a las legislaciones electorales locales. En ese sentido, cabe destacar que, pese a la alternancia en el gobierno federal, la concepción centralista en el ejercicio del poder político se mantiene, ya que en las entidades federativas el gobernador sigue concentrando la toma de decisiones, sin que los poderes legislativo y judicial ni los partidos de oposición logren constituir un contrapeso efectivo.

En esta lógica, el objetivo primordial -y en ocasiones único- de los partidos políticos estaría siendo la consecución del gobierno, sin que en su agenda de prioridades aparezca el interés por limitar los usos y costumbres en el ejercicio del poder aludidos. Ese desinterés en impulsar cambios significativos a la legislación electoral que pudieran alterar el *statu quo*, sigue abonando al mantenimiento de escenarios de suma cero.

En este sentido, es pertinente el señalamiento de Lago y Montero por las élites políticas para lograr una determinada configuración de los elementos del sistema electoral, consiste no solo en la existencia de mayores o menores dosis de manipulación, lo que se da por supuesto, sino en mantener los márgenes de maniobra que les permitan seleccionar objetivos y en su nivel de efectividad para alcanzarlos.

Ante esta evidencia, es necesario reconsiderar los supuestos que asociaban el fin del partido hegemónico, el incremento en la competitividad electoral y la alternancia en los diferentes órdenes de gobierno, con el desmantelamiento de la estructura que permitió la excesiva concentración de poder. Los sucesivos gobiernos de alternancia no han hecho sino conservar e incluso ampliar las facultades metaconstitucionales del gobernador; de tal forma que al analizar las primeras experiencias de alternancia en los estados, se advierte que no se reformó sustancialmente la agenda relativa a la administración pública local y que tampoco se modificó la ley orgánica de los congresos, para hacer más incluyente y productivo el trabajo legislativo.

Cabe insistir en que, independientemente del partido en el gobierno, en los procesos de reforma electoral la participación de la segunda fuerza política ha sido en general escasa, ya que en muy pocas ocasiones han logrado incluir propuestas relevantes. Pese a ello, hay que puntualizar que los partidos de oposición tienen la posibilidad de recurrir a instancias judiciales para solicitar la

revisión de alguna reforma aprobada en el congreso local, en el supuesto de que esta contravenga el sentido de algún artículo de la Constitución.

No obstante, el hecho de que las diferencias referidas se resuelven van más por la vía judicial que por la política, se ha convertido en un elemento común entre los procesos recientes de reforma electoral, incluso sentó jurisprudencia la resolución de la SCJN en los casos de Quintana Roo (1998) y Coahuila (1999), en los que diputados del PAN, segunda bancada en esos congresos, impugnaron el resultado de la reforma por presumir su inconstitucionalidad.

un elemento común entre los procesos recientes de reforma electoral, incluso sentó jurisprudencia la resolución de la SCJN en los casos de Quintana Roo (1998) y Coahuila (1999), en los que diputados del PAN, segunda bancada en esos congresos, impugnaron el resultado de la reforma por presumir su inconstitucionalidad.

Partidos minoritarios

En gran parte de la bibliografía sobre sistemas electorales se concluye la existencia de un sesgo mayoritario en los mismos. En ese sentido, Rae (1977) señala que la parcialidad de las leyes electorales a favor de los partidos grandes y en contra de sus competidores pequeños, puede considerarse como una constante general; en la misma perspectiva, se ha dicho que este perjuicio de la ley electoral, incluso en los sistemas de representación proporcional, a favor de los partidos cuantitativamente mayores, es una realidad universal de la vida electoral (Lago y Montero, 2005: 314). Aunque en la mayoría de las democracias occidentales el sesgo mayoritario persiste, en alguna medida el caso de México es una excepción debido a que, en la asignación de curules por el principio de representación proporcional, se utiliza como primer criterio la denominada *representación minoritaria*, a lo que también contribuye el diseño de los convenios entre los partidos durante las alianzas electorales.

Son evidentes los incentivos para que los partidos pequeños voten a favor de las reformas propuestas por los partidos mayoritarios; de hecho, durante el más reciente proceso de reforma en cada una de las entidades federativas, los partidos minoritarios que habían participado coligados con el ganador, apoyaron los proyectos de reforma electoral.

Asimismo, en casos como Baja California (2008), Michoacán (2010) y Oaxaca (2009), el voto en contra de los partidos minoritarios se dio de común acuerdo con el partido mayor con el que participaron coligados, lo que en cierta forma establece la prolongación del convenio. Finalmente, en forma excepcional, los partidos pequeños votaron en forma distinta a los mayoritarios al proponerse el incremento del umbral electoral.

Fortalecimiento de los gobernadores y reformas electorales

Como se ha mencionado, en el caso mexicano gran parte de la bibliografía específica asocia la escasa estabilidad de los sistemas electorales y su sesgo mayoritario con la existencia de un sistema de partido hegemónico. En este supuesto, la alternancia en los gobiernos estatales iniciada en 1989 y la federal en 2000 debería haber modificado dicha tendencia; sin embargo, el promedio de reformas se mantiene, así como la naturaleza y sentido de los procesos. Si la variable de sistema de partido no permite explicar las constantes reformas, es necesario analizar distintos elementos del sistema político, muchos de los cuales nos remiten a usos y costumbres, que no se han modificado.

La excesiva concentración de poder en los ejecutivos, que se explica entre otros factores por la existencia de facultades metaconstitucionales, es un fenómeno que ha dejado de ser exclusivo del ámbito federal pues desde hace al menos dos décadas se experimenta también en los estados. De este modo, se puede establecer como hipótesis que la consolidación del poder de los gobernadores en el seno de sus partidos de origen, es un factor que permite explicar el fenómeno

en términos estructurales y no solo partidistas.

En este orden de ideas, cabe recordar que durante las décadas de gobierno federal priista, el presidente tenía un control significativo sobre las carreras políticas en todos los niveles de gobierno y resultaba determinante durante los procesos de selección interna de candidatos. Esta situación empezó a cambiar durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), quien por la convergencia de distintos factores políticos no ejerció plenamente el liderazgo de su partido. Luego del año 2000 y ya sin el mando presidencial, los gobernadores comenzaron a consolidar el liderazgo partidista en sus estados, incidiendo directamente sobre los mecanismos de nominación para elegir candidatos a cargos de elección popular.

De tal forma, una de las consecuencias más evidentes del debilitamiento del control político que ejercía el presidente de la República en los estados, ha sido la concentración de facultades institucionales en los gobernadores. Esto ha modificado la dinámica interestatal y fortalecido simultáneamente las atribuciones *de jacto* de los ejecutivos estatales.

Siguiendo las reflexiones de Estrada y Langston, 32 durante el periodo de gobierno federal del PRI la designación de la gran mayoría de candidatos a cargos de elección popular por este partido, y de los mandos en la administración pública, correspondía en última instancia al titular del Poder Ejecutivo Federal. Para ello, este recurría tanto a quienes venían realizando carrera partidaria, como principalmente a quienes pertenecían a los grupos cercanos a la clase gobernante; en función de ello, las carreras políticas nacionales tenían mayor peso que las locales.

Con los mismos criterios de análisis, se puede observar que, en 2010, de los 31 gobernadores en funciones, 30 tenían carreras políticas estatales, y solo los gobernadores de Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas ostentaban una carrera mixta; asimismo, 60% de ellos habían ocupado anteriormente la presidencia municipal, en la mayoría de los casos de la capital del estado.

La filiación partidista constituye un dato importante para este análisis, pues un número significativo de gobernadores (siete) han pertenecido a uno o más partidos distintos al que los postuló al cargo actual, incluso hasta el año de la elección, como en el caso de Chiapas y Baja California Sur. Situación similar se presentó en San Luis Potosí, donde el actual gobernador formó parte del gabinete de su antecesor, de distinto partido.

Otro elemento que destaca en el marco de los cambios experimentados en la última década, es el relativo a los procesos internos de selección de candidatos en los estados, pues como se ha dicho, las nominaciones de los candidatos a gobernadores, que en el PRI eran exclusivamente la formalización de la voluntad del presidente de la República, ahora por lo general se realizan en los comités directivos estatales de los respectivos partidos, con la anuencia del gobernador en turno.

Formalmente, cabe tener en cuenta que, en el PRI, con base en el artículo 166 de sus estatutos, el militante que busque la postulación como candidato a gobernador debe satisfacer los requisitos exigidos por los ordenamientos electorales del estado: ser militante y cuadro del partido, y no haber sido dirigente, candidato ni militante destacado de partido o asociación política, antagónicos al PRI, salvo que acrediten a partir de su afiliación o reafiliación una militancia mínima de cinco años. Asimismo, el artículo 186 determina que los procedimientos de elección directa y por convención de delegados se observarán bajo los principios democráticos de voto libre, directo, secreto e intransferible y que estos serán convocados por el Comité Ejecutivo Nacional previa aprobación del Consejo Político Nacional.

De igual forma, la selección de candidatos en el PAN está regulada por sus estatutos, cuyo artículo 27 reconoce como método de selección ordinario las convenciones estatales de delegados. Los actuales gobernadores miembros del PAN fueron electos de esta manera. También se contemplan dos métodos extraordinarios: selección abierta y designación por el máximo órgano

del partido. El primer caso, poco utilizado, es una opción para que participe el mayor número de militantes y simpatizantes; en tanto el segundo, también poco usual, se limita a los votos de los miembros del órgano nacional (artículo 29).



Finalmente, los procesos de selección de candidatos en el PRD se caracterizan por una menor institucionalización, como queda de manifiesto en las constantes disputas internas entre sus diversos grupos y corrientes, así como en los escasos requisitos establecidos para registrarse como precandidato, incluso, al cargo de gobernador: cumplir con lo establecido por la Constitución y las leyes electorales de los estados, tener una antigüedad mínima de seis meses como miembro del partido y estar en pleno goce de sus derechos estatutarios. También se establece que para el caso de las candidaturas externas la decisión se tomará de común acuerdo entre el Consejo Estatal y la Comisión Política Nacional. Bajo la figura de *candidato externo* se registró, por ejemplo, Juan José Sabines, posteriormente gobernador de Chiapas, y Alfonso Sánchez Anaya, quien gobernó Tlaxcala.

En el caso de candidaturas externas para el PRD, los candidatos deben dar su consentimiento por escrito, comprometerse a no renunciar a la candidatura, suscribir un compromiso político con la dirección nacional del partido en procesos federales y con la dirección estatal en los procesos locales, además de promover durante la campaña la plataforma electoral y el voto a favor del partido en todos los niveles de gobierno. De resultar electos gobernadores, están obligados, teóricamente, a respetar los postulados políticos y programáticos del partido, aunque no se menciona la sanción que ameritarán en caso de incumplimiento.

Para definir la candidatura, en cualquiera de los casos, se pueden utilizar como mecanismos: la elección universal, directa y secreta; la convención electoral, cuando así lo decidan las dos terceras partes de los miembros presentes del Consejo Nacional; o por cualquier otro método que contemple el Reglamento General de Elecciones y Consultas.

En suma, en el PRI y en el PAN se conserva una estructura jerárquica en los procesos de selección y nominación de candidatos a cargos de elección popular, por lo que un aspirante que no

cuenta con el apoyo del gobernador en turno, difícilmente puede llegar a ser postulado. En tanto, en el PRD, y pese a existir un proyecto de consolidación institucional, se prevén procesos más laxos si bien un tanto ambiguos, elaborados con el objetivo de conservar al partido en una posición más cercana a la población, aunque en los hechos, estos procedimientos han favorecido que aspirantes de otros institutos políticos que no consiguen la postulación en sus partidos accedan a ella vía el PRD. determinaron la existencia de un hiperpresidencialismo, como definió Weldon (2002) el caso mexicano.

Cabe destacar que, a partir de 2009, los ejecutivos estatales tienen también un papel relevante en el ámbito federal, en tanto a partir de la selección de candidatos a la LXI legislatura federal (2009-2012), las direcciones de los partidos más votados optaron por deslindar en los gobernadores la decisión sobre el mecanismo de selección de candidatos a diputados, lo que finalmente abonó al proceso de creciente influencia de los ejecutivos.

De tal forma, la concentración de las citadas facultades y atribuciones en el Ejecutivo estatal se ha reflejado en los procesos de reformas electorales: el control que actualmente tienen los gobernadores sobre las carreras políticas estatales, la mayoría de diputados afines en los congresos, y la intervención en el nombramiento de consejeros electorales, por medio de su partido, conforman un menú que determina el tipo de reformas que impulsan.

Conclusiones

Históricamente, la legislación electoral fue un instrumento básico para mantener el régimen de partido hegemónico, conservando para el sistema el calificativo de democrático que le confería la celebración de elecciones periódicas y la existencia de una oposición electoral. En este sentido, la lógica de las reformas electorales era mantener un equilibrio político que preservara dentro de la contienda a la oposición, pero evitando que esta se consolidara como para generar un auténtico desafío al PRI.

Cabe observar que entre 1979 y 1989, solo un par de estados por año realizaron cambios a su legislación electoral, en tanto que a partir de 1990 la dinámica de reformas cambió radicalmente y los ajustes fueron más frecuentes. Entre 1990 y 1993, todos los estados, excepto Puebla, tuvieron por lo menos una reforma electoral, y casi la tercera parte de ellos realizaron más de una; para 1994, 12 estados modificaron sus leyes electorales y 17 más en 1995 (Méndez, 2006: 78). Sin embargo, aunque mediante estas reformas se aumentó el número de curules obtenidas por partidos distintos al PRI, lo cual garantizó su presencia en el poder legislativo, esto no ha implicado necesariamente el aumento de garantías para la celebración de procesos electorales más transparentes, equitativos y que permitan reflejar la pluralidad social prevaleciente. De la misma manera, tampoco se ha consolidado el papel de los sistemas electorales en los estados como instrumento capaz de brindar certeza a los procesos político- electorales, y legitimidad a las autoridades surgidas de estos procesos.

Desde la década de 1990, en la mayoría de las entidades federativas se intensificaron las demandas ciudadanas para iniciar una reforma política que al menos homologara la legislación local con la federal. Se consideraba prioritario evitar que los gobiernos estatales conservaran la facultad de organizar y conducir los procesos electorales; en cada uno de los estados se sumaban reclamos que fueron canalizados en foros regionales, organizados en las principales ciudades de más de la mitad de las entidades, con los que finalmente se intentaría legitimar los procesos de reforma.

Sin embargo, el concepto de reforma político-electoral que en general se ha impulsado en los estados, hace recordar la frase del desaparecido ideólogo priista Jesús Reyes Heróles, cuando decía que era necesario cambiar para *conservar*; pues tanto en el ámbito federal como en el estatal, las reformas electorales durante el periodo 1988-1994 fortalecieron el papel de los represen-

tantes del gobierno al frente de los organismos electorales y adecuaron los mecanismos para la asignación de diputaciones por la vía proporcional, con el objetivo de asegurar una conformación del Poder Legislativo con mayorías holgadas para el PRI.

En aquel periodo, las inconformidades en muchos estados se resolvieron aumentando el tamaño de los congresos, modificando los distritos, o incorporando algunas demandas ciudadanas que en la práctica eran de difícil o imposible aplicación. El financiamiento público a los partidos políticos minoritarios se convirtió en uno de los principales incentivos para que estos accedieran a votar a favor de las reformas electorales en ese periodo; como en el caso de Oaxaca (1986-1992), Hidalgo (1987-1993), Quintana Roo (1987-1993), Puebla (1987-1993), Tamaulipas (1987-1993), Veracruz (1988-1992) y Nuevo León (1991-1996), donde a pesar de estar documentadas las demandas de partidos de oposición y de organizaciones de ciudadanos para reformar el sistema electoral y limitar la participación del gobierno en los procesos cívicos, finalmente se mantuvo al frente de los institutos a un representante del Ejecutivo estatal, en tanto se incluyeron cláusulas de gobernabilidad que permitieron continuar con la sobrerrepresentación del partido mayoritario en los congresos locales.

En las últimas décadas, la dinámica reforma-elección-reforma que caracterizó al periodo de hegemonía priista, en esencia no se ha alterado: ni con los procesos de alternancia en los diferentes órdenes de gobierno, ni con la mayor competitividad electoral. Esto permite concluir que esta constante de reformas es más una cuestión estructural que un efecto solo del sistema de partidos, proceso donde la presencia de los gobernadores es cada vez más determinante, a favor de la concentración de poder en la toma de decisiones relevantes para la vida política, regional y municipal.

