

Nuevos retos del sistema político mexicano

Funcionalidad de la competitividad entre los partidos políticos

Introducción

El presente trabajo hace una revisión de los cambios más importantes del sistema político mexicano en los últimos años, y los riesgos de funcionalidad que se presentan a causa de la alternancia en la presidencia y la existencia de un gobierno dividido. El problema se aborda desde cuatro perspectivas: la composición propia del sistema de partidos; el análisis de los principales retos que los partidos enfrentan en el interior de sus propias organizaciones; el estudio de algunas reglas y definiciones del sistema electoral que afectan el comportamiento de los partidos, y por último, la relación que se establece entre los partidos en el Congreso de la Unión y de éstos con el Ejecutivo.

A principios del siglo XXI, las características, tanto del sistema político mexicano como del subsistema de partidos, son tan diferentes de aquellas que prevalecieron la mayor parte del siglo XX, que es necesario establecer nuevas definiciones para entender el ambiente en el que se mueven las fuerzas políticas. Para ello, el propósito de este trabajo es revisar las principales características del sistema de partidos y ver de qué manera éstas impactan sobre el sistema político en general. Abordo el problema desde cuatro perspectivas. Primero, la composición del sistema de partidos a partir de cuántos de ellos compiten en el juego electoral, y su interrelación. En segundo lugar se hace un breve recuento de los principales retos internos que enfrentan en las relaciones entre las élites y los militantes. En el tercer apartado, analizo la forma en la que algunas reglas y definiciones del sistema electoral afectan el comportamiento de los partidos en la vida política. Por úl-

♦ Investigadora adscrita al Departamento de Estudios Sociourbanos de la Universidad de Guadalajara.

marvan@infosel.net.mx

timo, pero no por ello menos importante, se estudia la relación de los partidos en el Congreso de la Unión, entre sí, y de éstos con el Ejecutivo.

La democracia mexicana tiene tres definiciones básicas cuyo sustento está en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*. El sistema político es presidencial, bicamaral y federal. Nuestro pasado inmediato estuvo caracterizado por tener un sistema de partido hegemónico no competitivo; sin embargo, después de dos decenios de múltiples transformaciones, que se centraron en la legislación electoral,¹ podemos decir que existe un sistema competitivo en el que las diversas fuerzas políticas están organizadas en partidos políticos que se disputan la mayoría de los puestos de elección popular. Para entender la dinámica de la actual estructura política es indispensable tomar en cuenta ciertas condiciones impuestas por el sistema electoral, tales como que la reelección está prohibida en todos los casos de sufragio ciudadano. El presidente dura en su encargo seis años. La Cámara de Diputados se renueva completamente cada tres años, y la de Senadores cada seis, junto con la presidencia de la república. Con base en estos elementos es posible afirmar que la capacidad del presidente para formular y poner en marcha políticas públicas de manera autónoma es muy reducida. Está acotada tanto por la correlación entre las diversas fuerzas políticas como por las características específicas impuestas por cada coyuntura. A diferencia del pasado, hoy está obligado a negociar y generar consensos tanto con las fuerzas políticas representadas en el Congreso como con los gobiernos estatales. La estructura legal heredada del régimen revolucionario no está hecha para gobernar la pluralidad, y por ello es urgente identificar las complicaciones que se generan a

1 | 1977-1997 pueden ser consideradas las fechas que marcan el inicio y el fin del proceso de reformas electorales que permitieron la transformación de un sistema de partido hegemónico no competitivo en un sistema de pluralismo limitado.

partir de la propia pluralidad y reformar el marco institucional para garantizar que en el futuro inmediato pueda consolidarse un sistema que sea, simultáneamente, democrático y eficiente.

El 2 de julio de 2000, día en que el candidato a la presidencia del PRI fue derrotado, es aceptado comúnmente como una fecha simbólica que marca el fin de una época y el comienzo de otra. El análisis más superficial nos llevaría a suponer que la alternancia presidencial fue, simple y llanamente, un cambio de partidos en el poder. El triunfo del PAN puede leerse como la forma en la que el electorado castigó al PRI; sin embargo, desde la perspectiva de la alternancia de los partidos, podríamos decir que la decisión de cambio fue limitada, ya que a pesar de que éste se anhelaba, al mismo tiempo el electorado consiguió mantener *el statu quo*, pues el PAN ganó la presidencia de la república y el PRI conservó la mayoría relativa en las dos cámaras.²

Sin embargo, analizado desde otra perspectiva, el de los comicios es un proceso bastante más complicado y de transformación radical que obliga a estudiar cómo conviven ciertas estructuras políticas actuales con otras viejas, lo que implica hacer propuestas a fin de que funcionen en el nuevo entorno político. Sea consciente o no de ello, el electorado consiguió más un cambio de régimen que uno de partidos en el poder. A pesar de que la *Constitución* de 1917 estableció siempre la división de poderes como una forma de control, es ampliamente aceptado que ésta nunca ha funcionado en el país real. En México, la experiencia autoritaria fue sinónimo de presidencialismo ilimitado e irresponsable. Por siete decenios no hubo fuerza política eficiente que se le pudiera oponer al presidente. Éste era irresponsable frente a los otros dos poderes y controlaba de hecho las principales decisiones de los estados que forman la fe-

² Ya desde 1997, el PRI tenía mayoría relativa en la Cámara de Diputados.



deración. Los abusos de poder junto con las recurrentes crisis políticas y económicas fueron forjando un alto nivel de rechazo al autoritarismo. En los años de transformación del sistema político mexicano creció la convicción popular de que el presidente necesita un Congreso que lo controle, y los cambios en el sistema electoral han propiciado que el poder de los legisladores sea un contrapeso a la fuerza y autonomía del presidente. Apartir de que la alternancia de partidos en el poder se ha convertido en una realidad cotidiana del sistema político mexicano, la aparición de gobiernos divididos tiende a ser la regla, más que la excepción. Con frecuencia el Ejecutivo no tiene mayoría relativa en el Congreso, rara vez cuenta con mayoría absoluta y jamás con mayoría calificada; por lo tanto, es indispensable pensar en nuevas formas institucionales que garanticen el entendimiento entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, a fin de que la parálisis no se convierta en una amenaza constante a la estabilidad política.³

Sistema de partidos políticos

Si tomamos en cuenta la tipología clásica de partidos políticos de Sartori,⁴ podríamos decir que México apunta hacia la consolidación de un sistema de partido de pluralismo limitado. Quizá todavía no sea momento para predecir qué tipo de sistema de partidos será el que finalmente se consolide en el nuevo régimen mexicano; no debemos olvidarnos de que la tipología mencionada está hecha a partir del análisis de sistemas políticos estables, refleja el com-

³ Alonso Lujambio (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.

⁴ Sartori considera que existen siete tipos distintos de partidos políticos. 1. Sistema de partido único 2. Sistema de partido hegemónico. 3. Sistema de partido dominante. 4. Bipartidismo. 5. Pluralismo limitado. 6. Pluralismo extremo y 7. Atomización de partidos. Los dos primeros no son sistemas competitivos, y por tanto no son democráticos. El resto sí lo son.

portamiento de un determinado país durante varios decenios. Los años de transformación de la legislación electoral desestabilizaron la correlación de fuerzas entre los partidos y, por necesidad, una de sus principales características fue la inestabilidad en las tendencias electorales y en el número de partidos que cada elección entró y permaneció en el juego político.

Todas las elecciones federales, desde 1977 hasta 2000, han aparecido y desaparecido partidos políticos. Sólo las últimas dos votaciones fueron hechas con el mismo marco legal. Algunos partidos cambiaron de nombre, otros se fusionaron para fortalecer su presencia entre los ciudadanos y los demás simplemente han desaparecido, porque después de la primera elección perdieron su registro. Uno de los propósitos de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE, 1977)* fue permitir y propiciar la creación de nuevos partidos políticos. En cierta medida se facilitaron las condiciones para reconocer la existencia de nuevos grupos que decidieron organizarse como partidos políticos. En México, para ser considerado partido político nacional hay que obtener el registro por parte de la autoridad.⁵ A fin de obtener el registro hay que cumplir con una serie de requisitos establecidos en la legislación electoral. El registro sirve para tres propósitos simultáneos: 1) Participar en las elecciones federales y locales. 2) Ingresar al Congreso, y 3) Gozar de financiamiento público.⁶ A pesar de que existen facilidades importantes para nuevos partidos, pocos han logrado una presencia estable, y al no alcan-

5 Desde 1946 hasta 1991, esta autoridad era directamente la Secretaría de Gobernación. Después fue Instituto Federal Electoral.

6 Un análisis comparado de leyes electorales nos permite comprobar que en otros países se diferencian las condiciones que les permiten a los partidos existir, entrar al Congreso y obtener financiamiento del Estado. Un buen ejemplo es Alemania, donde las condiciones para existir son mínimas. La posibilidad de obtener financiamiento está directamente ligada con el número de votos que pueden conseguir; sin embargo, el porcentaje de votos para entrar al Congreso es de 5 por ciento de la votación.



zar el umbral de 2 por ciento, pierden su registro y por lo tanto desaparecen (Cuadro 1).⁷

De los partidos vigentes hoy día en México, sólo dos existían antes de 1977. Éstos son el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). Tomando en cuenta las cuatro últimas elecciones federales, 1991, 1994, 1997 y 2000, podríamos aseverar que en México hay tres partidos políticos estables capaces de ganar por sí mismos al menos 10 por ciento de los votos y las curules en disputa. Además del PRI y del PAN está el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Existen múltiples partidos pequeños que participan en la vida electoral del país, cuya capacidad de incidir en la vida política nacional es bastante limitada, bien sea por su tamaño o por su propia inestabilidad.⁸ Como veremos en el inciso IV en la LVIII Legislatura (2000-2003), su importancia disminuye todavía más, ya que ni siquiera la suma de todos ellos le sirve al PRI o al PAN para asegurar la mayoría absoluta (251/500 diputados). El tripartidismo es una realidad nacional que se integra mediante bipartidismos regionales. Con excepción de unas cuantas entidades federativas verdaderamente tripartidistas, entre ellas el Distrito Federal, el estado de Morelos y el Estado de México, el bipartidismo (PRI-PAN o PRI-PRD) domina los diversos escenarios políticos.

Por definición constitucional (artículo 41) y como herencia de la *Ley Federal Electoral* de 1946, los partidos políticos tienen que cumplir con ciertos requisitos en la distribución de su membresía para adquirir el carácter de nacionales

7 Desde la elección federal de 1979 hasta la de 1994, el mínimo requerido por la ley era de 1.5 por ciento, en la reforma de 1996 se aprobó que para la elección posterior, fuera de 2 por ciento.

8 Muchos de los partidos pequeños son tan fugaces que no influyen en la definición de la agenda política. Con respecto al tamaño, su importancia puede variar de una Legislatura a otra en la medida en que sean útiles a los partidos grandes para hacer alianzas. Debido a que en México no existe un sistema de alianzas estables en los periodos legislativos, la posibilidad de influir de los partidos que tienen menos de 5 por ciento es todavía más limitada.

Cuadro 1
Partidos políticos en México participantes en elecciones federales 1970 a 2000

Año	PRI ¹	PAN ²	PPS ³	PARM ⁴	PCM ⁵	PSUM ¹⁰	PST ⁶	PDM ⁷	PRT ⁸	PSD ⁹	TOTAL		
1979	PRI	PAN	PPS	PARM	PSUM		PST	PDM	PRT	PSD	7		
1982	PRI	PAN	PPS	PARM	PSUM	PMI ¹¹	PST	PDM	PRT		9		
1985	PRI	PAN	PPS	PARM	PSUM		PST	PDM	PRT		9		
1988	PRI	PAN	PPS (FDN) ¹²	PARM (FDN)	PMS ¹³		PFCRN ¹⁴	PDM	PRT		8		
1991	PRI	PAN	PVEM ¹⁵	PARM	PRD		PFCRN	PDM			10		
1994	PRI	PAN	PVEM		PRD		PFCRN	PDM			9		
1997	PRI	PAN	PVEM		PRD		PFCRN	PDM			6		
2000	PRI	PAN + PVEM (Alianza por el Cambio)			PRD+PT+PAS ¹⁷ +PSN ¹⁸ +CDPPN ¹⁹ (Alianza por México)					Nuevo PARM ²⁰	11		
	8/8	8/8	4/8	5/8	8/8	4/8	1/8	1/8	6/8	7/8	4/8	1/8	1/8

Fuente: Elecciones 1979-1997 César Cansino *La transición Mexicana 1977-2000*, CEPCOM, AC México
Elección 2001 IFE

- 1 Partido Revolucionario Institucional
- 2 Partido Acción Nacional
- 3 Partido Popular Socialista
- 4 Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- 5 Partido Comunista Mexicano
- 6 Partido Socialista de los Trabajadores
- 7 Partido Demócrata Mexicano
- 8 Partido Revolucionario de los Trabajadores
- 9 Partido Social Demócrata
- 10 Partido Socialista Unificado de México
- 11 Partido Mexicano de los Trabajadores

- 12 Frente Democrático Nacional
- 13 Partido Mexicano Socialista
- 14 Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción nacional
- 15 Partido Verde Ecologista de México
- 16 Partido del Trabajo
- 17 Partido Acción Social
- 18 Partido de la Sociedad Nacionalista
- 19 Convergencia Democrática Partido Político Nacional
- 20 Nuevo Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- 21 Partido del Centro Democrático
- 22 Partido Social Democracia

y tener derecho a participar en las elecciones federales. El propósito original de esta disposición fue disminuir el número de partidos existente. Como bien señala Molina⁹ la ley fue muy efectiva, ya que de 1946 a 1957, once partidos solicitaron su registro y, o no lo obtuvieron, o lo perdieron posteriormente. A través de una ley restrictiva y la aplicación discrecional de ésta por parte de la Secretaría de Gobernación, el autoritarismo mexicano consolidó un sistema de partidos cerrado y estable; de 1958 a 1976 hubo sólo cuatro partidos nacionales y sistemáticamente, sólo dos candidatos a la presidencia de la república. Paradójicamente, en condiciones de pluralidad la disposición federal de que los partidos deban tener carácter nacional ha propiciado que algunos se conviertan en verdaderas empresas paraestatales que, al margen de su eficiencia, gozan de financiamiento público tanto federal como estatal.

Cuando se reguló en la década de los noventa que el financiamiento de los partidos tenía que ser mayoritariamente público, se buscaba solucionar y prevenir algunos problemas, tales como la utilización del presupuesto de los programas de gasto social a favor del partido en el poder y la utilización de partidos nuevos y ficticios para lavar dinero. Gracias a las reformas a las leyes electorales se consiguió normar el acceso de los partidos a dinero público. Con ello, el Estado ganó autoridad para fiscalizar los gastos de los partidos políticos, tanto en épocas de campaña como en periodos intercampana. Sin embargo, es momento de reconocer que no pocos partidos pequeños se han convertido en negocios familiares cuyos recursos provienen 100 por ciento del erario y que con relativamente poco esfuerzo pueden permanecer en la vida electoral y gozar de fuertes cantidades de dinero público.

⁹ Juan Molinar (1991), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.

La obligación de que los partidos sean nacionales ha provocado, hasta el momento, otros dos efectos perversos en el sistema de partidos. En primer lugar, tenemos los institutos políticos pequeños que en 2000 obtuvieron su registro por medio de la alianza con un partido mayor; a pesar de que no han podido demostrar la capacidad de ganar por sí mismos 2 por ciento de los sufragios en ninguna de las votaciones locales, todas las entidades tienen la obligación de sostenerlos por lo menos hasta concluido el proceso federal de 2003. Antes de la elección de 1988 se permitían las candidaturas comunes. A través de esta figura legal, dos partidos o más podían presentar el mismo candidato. Después del éxito electoral de Cuauhtémoc Cárdenas como aspirante a la presidencia por el Frente Democrático Nacional (FDN), el PRI decidió autoprotegerse y reguló las alianzas haciéndolas muy costosas para los partidos involucrados en ellas. A fin de tener derecho a presentar candidatos comunes, tendrían que pactar una alianza que unificara candidatos en todos los puestos disputados en la elección federal. En el año 2000, el Partido Acción Social (PAS), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y Convergencia Democrática Partido Político Nacional (CDPPN), se aliaron con el PRD y de esta forma garantizaron su existencia.¹⁰

A pesar de que en el ámbito de los estados domina una relación bipartidista, de cualquier manera es obligatorio mantener los partidos nacionales; éste es el origen del segundo problema. Cuando un determinado estado es gobernado por el PRD o el PAN, subsiste, en realidad, un vacío

¹⁰ Quienes defienden las coaliciones por encima de las candidaturas comunes argumentan que es un elemento positivo para fortalecer a los partidos políticos que el fundamento de la alianza entre ellos exige compartir la plataforma política y el programa de acción, evitando así que la figura carismática de un líder rompa la lógica del sistema. La debilidad de esta argumentación es que las leyes actuales mexicanas no obligan a sostener ningún compromiso entre los partidos coligados una vez que éstos han llegado al Congreso. El actual sistema de alianzas favorece que éstos sean concebidos como máquinas electorales.



político por falta de adeptos dispuestos a militar y votar por una tercera opción; se genera un hueco en espera de ser llenado por caciques locales que poco tienen que ver con una ideología de ese partido. Se establecen relaciones de mutua conveniencia. Afiliándose a este partido, el cacique local consigue organizarlo en el estado y con ello incrementa su presencia nacional, a la vez que obtiene privilegios que le permiten el control de una cantidad nada despreciable de recursos políticos y económicos. Es probable que de esta manera se extienda el tripartidismo a todo el país, pero también hay que reconocer que esto genera importantes inconsistencias ideológicas que propician la indisciplina en los congresos, debido a que los partidos son concebidos y operados como máquinas electorales del estilo estadounidense, en el que no es precisamente la organización partidista la que se hace responsable del gobierno ni del diseño de las políticas públicas.¹¹

Partidos como organizaciones

La nueva realidad política nacional ha creado problemas importantes en el interior de los tres principales institutos políticos. Una de las primeras realidades que deben reconocerse es la inutilidad de la definición dicotómica de partido en el gobierno *versus* partido(s) de oposición. Debido al esquema tripartito y a los múltiples gobiernos divididos que se repiten en toda la república, es difícil utilizar esta división elemental para entender las relaciones entre los partidos. En alguna medida, todos tienen responsabilidades de gobierno y oportunidad de oponerse. La necesidad de alian-

11 En Europa, los partidos tienden a ser cuerpos homogéneos, con presencia permanente en el sistema político, y se considera que son el origen de los planteamientos básicos que diseñan las políticas públicas. Por el contrario, los partidos políticos en Estados Unidos son maquinarias electorales. La responsabilidad del diseño de políticas públicas está compartida entre el gabinete presidencial y el sistema de comisiones (*committees*) en el seno del Congreso.

zas en los congresos impide asumir definiciones propias de una democracia mayoritaria. En México, todo apunta hacia la consolidación de una democracia consensual cuya característica más importante es la necesidad de colaboración entre diferentes partidos para tomar decisiones. Por lo tanto, habrá de reformarse la *Constitución* y todas las leyes secundarias que buscan regular la vida política nacional, incluyendo las reglas internas de los partidos,¹² tomando en cuenta esta definición determinante de nuestro sistema. La falta de reconocimiento cabal de esta realidad genera fuertes problemas en cada uno de los tres partidos principales y pone en riesgo la consolidación del nuevo régimen.

Al tener acceso a puestos de poder los dos partidos que tradicionalmente habían estado confinados a ser opositores, es decir, el PAN y el PRD, han enfrentado fuertes fracturas internas que afectan sus principales decisiones. Lo mismo sucede en el PRI, aunque por las razones contrarias. Cada derrota electoral le ha provocado resentimientos que han roto de manera importante la lógica de la organización vertical y la disciplina que prevaleció en los años del sistema de partido hegemónico. En términos generales, podríamos decir que existen dos tipos de divisiones comunes a los tres principales partidos: por un lado hay tensiones importantes entre la burocracia central de los comités ejecutivos nacionales y las direcciones estatales. La jerarquía federal pretende seguir imponiendo sus posiciones y decisiones sin reconocer que una de las consecuencias del proceso de democratización del país es que la fuerza de cada uno de los partidos emana de la respuesta electoral que logra generar; es decir, hay una nueva fuente de poder local que antes

¹² La definición de reglas de cada uno de los partidos es un problema interno que sólo concierne a los militantes, pero para que sus reglas funcionen, es indispensable que sean elaboradas a partir del reconocimiento de que existen ciertas condiciones impuestas por la realidad política nacional.

no existía. Los cuerpos directivos de cada estado tienen hoy una palanca efectiva que les permite resistir a la centralización e imposición de los CEN y buscan, de diversas maneras, resguardar sus propios espacios para la clase política local que es reconocida por el electorado. La segunda división tiene que ver con la distancia que existe entre la élite partidista y la militancia. Existe muy poca e ineficiente comunicación entre las élites y los miembros activos de los partidos. Las decisiones se toman por la jerarquía, y rara vez se comunican hacia quienes no tienen puestos de dirección.

Los partidos son jurídica y electoralmente muy poderosos. Tienen garantizado el acceso a grandes cantidades de recursos públicos, y el control que sobre éstos tienen sus élites les permite garantizar un alto grado de disciplina y cohesión entre sus miembros. No obstante, podemos afirmar que los partidos no son espacios deliberativos, no existen instancias de discusión que les permitan a sus miembros participar en los diversos procesos de construcción de políticas públicas. Los principios de doctrina, las plataformas electorales y la agenda legislativa no son producto de las discusiones informadas. La participación de la militancia en decisiones de los partidos es extremadamente baja; tampoco existen mecanismos permanentes a través de los cuales los legisladores y miembros de los consejos ejecutivos nacionales les participen a sus militantes qué decisiones tomaron y por qué razones lo hicieron.

El artículo 38 (inciso h), del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* establece dentro de las obligaciones de los partidos: “Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra de carácter teórico trimestral” El PAN publica *La Nación*; el PRI, *Examen* y el PRD *Coyuntura*. La revisión de los números publicados en 1995 y 1996, los años de discusión de la reforma electoral que terminó por independizar de manera definitiva al IFE

del Ejecutivo, nos permite afirmar que las principales discusiones y decisiones de los partidos no están necesariamente reflejadas en estas publicaciones que, se supone, son sus órganos oficiales de comunicación con la militancia en particular y el electorado en general. El extremo es la revista *Examen*, que en más de dieciocho meses no trató uno solo de los temas que estaban sobre la mesa.

En los últimos dos decenios, en el debate político, así como en las demandas de los partidos de oposición, se advierte una preocupación por crear condiciones políticas que garanticen la participación institucional en la vida política. La preocupación fundamental, aunque no exclusiva, ha sido la reestructuración del sistema electoral y del sistema de partidos; sin embargo, poco ha sido el tiempo que nuestros políticos y especialistas han dedicado a la definición y creación de políticas públicas. En el viejo sistema, las políticas públicas emanaban del Ejecutivo. La presidencia, en colaboración con algunos secretarios de Estado, entre los que destacan desde luego Hacienda y Crédito Público y el gobernador del Banco de México, dictaban los lineamientos generales que normalmente aparecían como la única alternativa viable para el país. La falta de poder efectivo de la oposición le permitió una resistencia de manera sistemática y más o menos radical sin la necesidad de presentar alternativas viables. Hoy, que los partidos comparten el poder y la responsabilidad de gobernar, podemos afirmar que no existe coherencia entre las declaraciones de los partidos y la responsabilidad de proponer soluciones viables a los grandes problemas nacionales. En muchas ocasiones han tenido que admitir, incluso, la falta de personal altamente calificado con capacidad real de propuesta. Tanto el PAN como el PRD han tenido que recurrir a los mismos cuadros de tecnócratas que servían alPRI, no tanto por la existencia o la intención de crear un servicio civil de carrera, sino por verse obligados a reconocer que carecen de los cuadros ne-

cesarios para puestos que requieren un alto grado de especialización.

El poder político y económico de las élites partidistas ha propiciado la burocratización de los partidos, y con ello lo que podríamos llamar el “síndrome Michels”.¹³ Cada vez es más importante la proporción de políticos que viven del partido y que se dedican a esta actividad de tiempo completo. Existe una relación muy complicada entre los miembros del partido que parecen rotarse los puestos de elección popular, los encargos burocráticos dentro del partido y los puestos clave de gobierno con los miembros que dedican sólo parte de su tiempo libre a las actividades políticas. La complejidad propia de las tareas políticas ha exigido la profesionalización de los partidos y, al mismo tiempo, ha desvalorizado el trabajo voluntario de los militantes. Por su parte, los militantes resienten que sólo unos pocos tengan acceso al dinero público que los partidos reciben. En numerosas ocasiones, los dirigentes de los partidos políticos se quejan de que ya no hay quien haga labores de “boteo” y “pintas de bardas” si no se les paga. Parte de los resentimientos en el PAN y el PRD tienen que ver con miembros que por años estuvieron dispuestos a hacer este trabajo voluntario y que se les ha negado el acceso a puestos de gobierno con derecho a sueldo y prebendas. Por supuesto, estas quejas han sido más recurrentes en el PAN y en el PRD que por años vivieron gracias al soporte de esta militancia desinteresada que entregaba muchas horas de trabajo y, sobre todo, que era parte de una mística especial de trabajo.

13 Michels, probablemente el primer sociólogo que hizo un estudio sobre las relaciones internas de un partido político (el Partido Socialdemócrata alemán, a principios del siglo XX) concluía que al margen de que un partido tuviese una ideología de derecha o de izquierda, la posibilidad de participar de las masas de manera efectiva en las decisiones de un país requería un alto grado de especialización y burocratización que terminaba por excluir a la mayoría, generando lo que llamó “la jaula de hierro de la oligarquía”.

Los estatutos actuales de los tres partidos principales no son herramientas útiles para establecer criterios generales que normen la relación entre la burocracia de los partidos y los militantes que no quieren o no pueden dedicarse a la política de tiempo completo. Tampoco sirven para evitar que los procesos de filiación, selección de candidatos a puestos de elección popular y acceso a cargos de gobierno generen tensiones que muchas veces terminan en rupturas.

a) Retos del PRI

El Partido Revolucionario Institucional se enfrenta a la necesidad, por primera vez en su historia, de convertirse en un verdadero partido político. Fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles, fue un partido que nació del Estado para resolver los problemas de éste y para brindar a la Revolución Mexicana la posibilidad de institucionalizar las relaciones de gobierno con los líderes y caciques emanados del mismo movimiento armado. El PNR, PRM o PRI siempre fue un una organización que ofreció mecanismos cerrados y funcionales que sirvieron para la circulación de las élites. La filiación individual nunca fue la forma de ingreso a la organización; en un principio el PRI estuvo formado por la agrupación de partidos locales. Siendo todavía el partido muy joven, 1933, los partidos locales se diluyeron en una jerarquía nacional en la que la integración y afiliación a través de la vida sectorial fueron determinantes. La afiliación obligatoria de trabajadores, campesinos y burócratas provocó que cuando las elecciones se convirtieron en procesos medianamente transparentes, fuera un partido con más afiliados que electores.

El proceso de transformación de las reglas electorales y la creación de órganos electorales independientes provocaron derrotas que en la lógica de poder del PRI eran inconcebibles. Esto ha generado divisiones y resentimientos importantes. En los últimos tres sexenios del PRI (1982-2000)

se abrió una gran distancia entre los tecnócratas que ocupaban los puestos más altos del gobierno y los políticos con tradición de militancia activa a través del partido.¹⁴ *Grosso modo*, los primeros han sido identificados con la derecha neoliberal y militan a través de la participación en puestos de la burocracia federal; los segundos, conocidos como los políticos, y despectivamente como los “dinosaurios”, fueron relegados, y en términos generales se identifican con el populismo de Estado propio de los decenios de gloria del proyecto revolucionario (1940-1970). Es importante reconocer que se establecieron las bases para un doble conflicto: el primero, generado por el cambio de proyecto político (apertura electoral y disposición a respetar los triunfos de la oposición), y el segundo, anclado en el cambio de política económica (abandono del nacionalismo revolucionario y aceptación de los parámetros impuestos por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional)

Como mencionamos anteriormente, los cambios en las leyes y autoridades electorales permitieron que la oposición tuviera cada vez mayor acceso a los puestos de elección popular. Crear una cultura de respeto a los resultados electorales propició un conflicto entre la jerarquía del CEN y las de los estados, más ligadas a los problemas específicos de cada uno y más sensibles a las demandas de la sociedad local. En muchas ocasiones las derrotas fueron atribuidas a las imposiciones insensibles del CEN. El conflicto se ha tornado especialmente agudo en los estados en los que el PRI ha perdido la gubernatura. El PRI se acostumbró a crecer y vivir sin la necesidad de tener finanzas claras; el acceso a recursos del gobierno y la certeza de ganar todas las elecciones les permitía adquirir deudas durante las campañas que posteriormente podían pagar del erario o bien compensar a través de contratos y prebendas propias de

14 Desde luego, es difícil hacer una distinción clara entre tecnócratas y políticos, sobre todo por la estrecha relación que siempre tuvieron partido y gobierno.

las condiciones hegemónicas. Los grupos políticos que han ido perdiendo se han encontrado con una serie de deudas, no pequeñas, que se transforman en muchos de los casos en deudas personales.

El PRI fue un partido que por decenios vivió confiado más en los usos y costumbres del partido que de acuerdo con la reglamentación que le marcaban sus propios estatutos. No existían procesos claros para la nominación de candidatos ni para lograr el acceso a los puestos de alta jerarquía del partido. La fuerza del presidente de la república era incontestable y las designaciones eran avaladas *ex post* por los procedimientos que marcaban sus propios estatutos. La disciplina normalmente era compensada con puestos públicos, pero al abrirse las élites a la competencia real, se debilitaron las razones para mantener cohesión y disciplina. A pesar de esto, todavía es cierto que el PRI es el partido más disciplinado de los tres. Uno de los problemas que ha generado la pérdida de la presidencia de la república es que se ha generado un cierto vacío de poder. No saben a ciencia cierta a quién voltear; el liderazgo de Dulce María Sauri no compensa el vacío dejado. Existen otras figuras del partido en abierta competencia, y esto genera desconcierto. Podemos identificar al menos dos figuras importantes: Beatriz Paredes, líder de la fracción priista de 2000-2001, presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados de 2001-2002 y el liderazgo de Roberto Madrazo Pintado, ex gobernador de Tabasco, que compitió por la candidatura a la presidencia de la república en noviembre de 1999.

La obligación de aceptar las derrotas genera la demanda de participación de las bases en los procesos de selección tanto de los candidatos a los puestos de elección popular como de dirección del partido. A pesar de que la presión ha ido creciendo desde 1988, los estatutos del PRI no han sido suficientes para hacer frente a esta nueva demanda. Existen fuertes resistencias culturales que dificultan el funcio-



namiento de los mecanismos inventados para propiciar la participación de la militancia. Hay una disposición intrínseca a leer cuál es la línea que se marca desde arriba. Hasta ahora se han enfrentado al problema de que los procedimientos se definen con un alto grado de discrecionalidad para cada caso y, normalmente, las reglas mínimas se acuerdan una vez que los procesos han comenzado, es decir una vez que se han pronunciado los posibles interesados para contender por los puestos. Esto ha incrementado los conflictos y resentimientos internos. Es un principio elemental de la política y del derecho de que las normas para tener validez jurídica y legitimidad política tienen que ser de carácter general. Las normas hechas *ad hominem* normalmente generan más problemas de los que solucionan, este ha sido el caso de la mayoría de las elecciones “primarias” que ha ido ensayando el PRI en diversas localidades, incluida la elección interna de Francisco Labastida como candidato a la presidencia de la república en 1999.

Actualmente el PRI se encuentra en un proceso de transformación interna en el que tendrá que decidir sobre su refundación. Debido a la derrota de julio de 2000, todo está a discusión. Desde el nombre hasta las normas para regular procesos internos y las formas de generar vínculos con la sociedad tendrán que definirse a partir de noviembre de 2001 si es que logran realizar la XVIII Asamblea que ya se ha pospuesto en más de una ocasión.

b) Los retos del PAN

Las divisiones internas del PAN están relacionadas con la vieja fractura¹⁵ entre los tradicionalistas o viejos mili-

15 Desde el proceso de nombramiento del candidato presidencial en 1976, se hizo evidente una división interna que suponía dos concepciones distintas en la política. Por un lado estaba el grupo que sostenía la candidatura presidencial de Efraín González Morfín y por el otro, quienes apoyaban la de Pablo Emilio Madero, encabezados por José Ángel Conchello. Desde entonces, esta división nunca ha podido ser superada; por el contrario, se ha ahondado y sirve como referencia en todos los conflictos internos.

tantes, y los llamados neopanistas, a quienes se les acusa frecuentemente de haber ingresado al partido por oportunismo político. Este último grupo se identifica con organizaciones empresariales y con el grupo de Manuel J. Clouthier, quien a través del DHIAC reclutó nuevos miembros al partido.¹⁶ En términos generales, estos nuevos militantes son considerados como más agresivos en su concepción de la política. Actuaron a partir del convencimiento de que había que hacer política rompiendo formas tradicionales que habían encajonado al PAN como un partido de 10-15 por ciento. Se abrieron a una serie de alianzas estratégicas que les permitieron crecer de manera acelerada. Y mencionamos la relación con empresarios; habría que agregar, por un lado, la relación con la Iglesia, que tomó dimensiones distintas, sobre todo a partir de la reforma al artículo 130 constitucional, impulsada, paradójicamente, por Salinas de Gortari; y por otra parte, la relación con organismos no gubernamentales y con grupos de intelectuales preocupados por la democratización del país.

Vicente Fox, actual presidente de la república, proviene de este último grupo, y por lo tanto es visto con recelo por los panistas tradicionales. Alimenta el conflicto la forma más o menos autónoma de Fox de hacer política y buscar apoyos personales más allá de las estructuras del partido. Dos han sido las causas de tensión: primero, la creación de la organización Amigos de Fox, que rebasó las estructuras del partido y que nunca fue controlada por el CEN. En segundo lugar habría que tomar en cuenta la organización del gabinete en donde muchos panistas tradicionales buscaron ocupar puestos

¹⁶ En 1982, Clouthier era líder de la Coparmex. La participación de líderes empresariales en el PAN fue muy importante después de la nacionalización de la banca, en 1982. Aun cuando muchos empresarios respaldaron la política económica de Miguel de la Madrid y, sobre todo, de Carlos Salinas de Gortari, hubo un sector importante y económicamente poderoso que nunca abandonó la convicción de que era indispensable reforzar la competencia política. A este grupo le pareció que uno de los principales peligros políticos estaba, precisamente, en la falta de competencia.



de primer nivel que les fueron asignados a hombres y mujeres ajenos al partido, algunos de ellos empresarios que ayudaron a financiar la precampaña de Fox, que es considerada como más importante que la propia campaña.

A diferencia del PRI, el PAN nació como un partido formado por ciudadanos. Sin lugar a duda se puede afirmar que, de los tres principales partidos, el PAN es el que tiene los estatutos que más claramente marcan cuáles deben ser los procedimientos para reclutar nuevos miembros. Estas reglas funcionaron razonablemente bien mientras la fuerza del partido era marginal en el sistema político. Una vez que ha ido conquistando espacios de poder, los mecanismos tradicionales resultan insuficientes y se han ido corrompiendo. Cuando el PAN gana una gubernatura, una de sus preocupaciones centrales es evitar que el partido se llene de oportunistas y, normalmente, tienden a cerrar las puertas del partido con el pretexto de preservar la integridad de la mística panista. A partir de una concepción maniquea de la política consideran que es indispensable conservar la “pureza” en las intenciones de los miembros del partido. De acuerdo con su propio discurso, nadie debería entrar a éste para buscar el poder o para lograr beneficios personales; la preocupación central de todo panista debería ser la consecución del bien común. Con base en esta justificación ideológica, la discrecionalidad de la que gozan quienes tienen capacidad de admitir o rechazar nuevos miembros sirve para determinar la correlación de fuerzas en los procesos de selección de candidatos.

A fin de poder ingresar al partido es necesario recibir la invitación, o por lo menos el apoyo, de alguno de los miembros ya registrados, tomar un curso de inducción y pasar un tiempo de prueba. (Artículos 8, 9, 10, 11 y 12 de los estatutos). Debido a que los procesos de designación de candidatos se hacen mediante convenciones internas, bastante bien reglamentadas, vigilar la puerta de entrada a los co-

mités municipales es la forma más eficiente de controlar los procesos de asignación de las candidaturas. Las luchas internas se han tornado francamente agresivas y poco claras para conseguir el control de los procesos de filiación e incluso expulsión o marginación del partido. No obstante los discursos de unidad que suelen publicarse después de cada elección interna, la manipulación de las reglas por algunos de los líderes del partido genera importantes descontentos y resentimientos que han minado la unidad de la estructura interna del PAN.

En México nunca ha existido un servicio civil de carrera que establezca de manera clara las reglas de entrada, de promoción y de salida a los puestos de la administración pública. Esta carencia se refleja tanto en el ámbito de lo federal como de lo local. Políticos y tecnócratas siempre manejaron con un alto grado de discrecionalidad la gran mayoría de los puestos públicos, en especial los llamados de confianza; es decir, todos aquellos que no están ligados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Al triunfar el PAN, tanto en los estados en los que ha podido llegar a la gubernatura así como en la federación, ha gozado de los mismos márgenes de discrecionalidad que el PRI. La falta de cuadros preparados de entre los militantes del PAN ha obligado a los gobernantes panistas a escoger a sus colaboradores de entre militantes no panistas. Esto ha generado grandes resentimientos y tensiones dentro del partido, sobre todo frente al fenómeno de lo que podríamos llamar sarcásticamente “los derechos del pintabardas”. Existen reclamos de quienes habiendo pintado bardas durante decenios no se les ofrece ningún puesto de importancia.

El reto más grande del Partido Acción Nacional es entenderse a sí mismo como partido en el gobierno. Desde que nació, en 1939, una de sus preocupaciones constantes fue la ausencia de una relación democrática entre el presidente y el partido. Siempre criticaron la subordinación del



partido a los designios presidenciales. Conforme se han ido convirtiendo en partido que tiene gobernadores en el poder y, más agudamente, desde que ganaron la presidencia, una de sus preocupaciones centrales ha sido no reproducir el servilismo que por tantos años criticaron. En el ánimo de establecer una diferenciación clara entre ellos y sus antecesores, prefieren sabotear las decisiones presidenciales y no encuentran espacios institucionales ni procesos ordenados para generar consensos. Dirimen sus diferencias a través de la prensa y recurren al escándalo como forma de presión. Este proceso pone en evidencia la debilidad de Vicente Fox dentro del partido. Debido a la falta de deliberación interna, los militantes no asumen como suyas las decisiones de sus respectivos gobiernos, confunden fácilmente la indisciplina con la democracia interna.

c) Los retos del PRD

El Partido de la Revolución Democrática nació a partir de la fuerza del Frente Democrático Nacional (FDN) que se formó para impulsar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988. Después del fraude cometido en contra de Cuauhtémoc Cárdenas, muchos de los partidos y organizaciones que se habían adherido al FDN decidieron fusionarse en un solo gran partido nacional que pudiera reunir las principales organizaciones de izquierda del país.¹⁷ Para asegurar el registro, la nueva coalición de izquierda aprovechó el que ya tenía el viejo Partido Mexicano Socialista, que solicitó ante la Secretaría de Gobernación un cambio de nombre, principios y estatutos. El partido quedó fundado en 1989.

Desde entonces, una de sus preocupaciones en términos de ideología ha sido presentar alternativas al modelo econó-

¹⁷ Tres corrientes principales integraron el PRD. La corriente democrática del PRI, la izquierda socialista (Partido Mexicano Socialista) y la izquierda social que comprendía organizaciones como la COCEI, la CIOAC, Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, Unión de Colonias Populares y Unión Revolucionaria Emiliano Zapata, entre otras.

mico neoliberal que rige las principales decisiones de políticas públicas del país. Esto ha propiciado la confluencia estratégica de viejos priistas identificados con el nacionalismo revolucionario y algunos sectores importantes de la izquierda tradicional que, por necesidad, se ha desprendido del modelo soviético y busca nuevas alternativas ideológicas y programáticas. La institucionalización de las diversas corrientes les permitió incluir a grupos muy diversos; sin embargo, les ha generado grandes problemas para la consolidación de un partido, ya que convive una doble estructura. Por un lado está una débil jerarquía nacional que trata de dar coherencia a la nueva organización, y por el otro la constante presencia de los líderes que se sumaron al proyecto parece confrontarse en todos los procesos internos. No obstante que Cuauhtémoc Cárdenas dejó la presidencia del partido en 1992, su fuerza y presencia como líder moral y como candidato único a la presidencia de la república ha complicado la institucionalización del partido.

En 1999, el proceso de selección de su dirigente nacional fue largo y accidentado. Las acusaciones de fraude obligaron al partido a anular la elección. Pablo Gómez Álvarez ocupó la presidencia de manera interina para resolver las controversias y repetir la cuestionada elección. Este escándalo provocó la pérdida de credibilidad por parte de muchos de sus seguidores. Finalmente ganó Amalia García, que poco ha podido hacer para conciliar a los grupos entonces enfrentados. Cuando en 1999 Cuauhtémoc Cárdenas y su grupo más cercano de seguidores se decidieron a lanzar por tercera vez su candidatura a la presidencia, lo hicieron al margen de las estructuras partidistas.¹⁸ Esto generó la ruptura de Porfirio Muñoz Ledo, quién aspiraba a la candi-

18 Al igual que Vicente Fox, la jugada de ambos candidatos fue adelantarse a los tiempos y procesos marcados por los estatutos de sus propios partidos, de tal manera que cuando llegaron los tiempos a los procesos legales, la decisión era prácticamente irreversible.



datura. El PRD es un partido cuya vida interna está determinada, en gran medida, por fuertes liderazgos que están en constante competencia tanto por los puestos internos como por las candidaturas. Desde ahora hay la preocupación de posicionarse con miras al año 2006, y ello ha provocado enfrentamientos muy importantes entre el propio Cuauhtémoc Cárdenas, Rosario Robles¹⁹ y Andrés Manuel López Obrador .

La alianza electoral de 2000 pactada con el Partido del Trabajo (PT), el Partido Acción Social (PAS), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), y Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional (CDPPN), fue doblemente costosa para el PRD. Con el fin de evitar que estos partidos se aliaran al PAN y que fortalecieran a Fox, el PRD les ofreció un trato sumamente benévolo que en términos de candidaturas y puestos de elección popular fue muy importante. El proceso de alianza se hizo en condiciones de una gran presión de tiempo, una vez fracasado el intento de que Cuauhtémoc y Fox lanzaran una sola candidatura de unidad, ambos candidatos actuaron bajo la impresión de que quien reuniera a más partidos en su propia alianza llegaría más fuerte a la presidencia. Las decisiones del pacto aliancista las tomaron las cúpulas de los partidos y no fueron consultadas con las militancias locales, que tuvieron que cumplir con el compromiso de ceder cierto número de candidaturas a los partidos recién formados. Es importante tomar en cuenta, además, que la disputa por las candidaturas se tornó muy agresiva, porque los recursos de campaña se entregaron a los partidos coaligados al PRD. La Alianza por México consiguió ganar 66 diputaciones, de las cuales 16 estaban cedidas a los partidos aliancistas. En consecuencia, la presencia del PRD en el Congreso de la Unión se redujo a sólo 50 diputados, es decir, 10 por ciento

¹⁹ Quien sustituyó a Cárdenas como jefe de Gobierno del Distrito Federal después de que éste se fue a su campaña política.

de los asientos, el número más bajo desde la fundación del partido. Es un hecho que los tres partidos nuevos difícilmente habrían alcanzado 2 por ciento de la votación para mantener su registro sin la alianza con este partido.

Partidos en la vida electoral

El sistema electoral es mixto. Para elegir la Cámara de Diputados se combina la mayoría relativa con la representación proporcional. El país está dividido en 300 distritos uninominales fijos²⁰ y cinco circunscripciones que agrupan a los diversos estados de la república. En cada circunscripción se eligen 40 diputados por lista cerrada. Las élites de los partidos adquieren gran fuerza gracias a la discrecionalidad con la que pueden decidir quiénes estarán incluidos y en qué orden en las listas de representación proporcional.

Para elegir el Senado mexicano se combinan tres diferentes formas de elección. Cada estado tiene asegurado contar con tres diputados, dos de ellos elegidos por el sistema de mayoría relativa y presentados, gracias a una reforma electoral de 1974, a través de fórmula; es decir la importancia de los candidatos está subordinada al partido a través del cual presentan su candidatura.²¹ El partido que obtiene el segundo lugar tiene derecho a que entre al Senado el candidato que encabeza la fórmula.²² Existen otros 32 senadores que llegan al poder mediante el método de representación proporcional. De acuerdo con el artículo 18 del *COFIPE*, la repartición de estas curules se hace tomando al país entero

20 Contrario a las tendencias mundiales, en México el número de distritos es fijo, con independencia del número de ciudadanos que en cada uno de ellos habiten. Normalmente, en los países se establece un número de habitantes o ciudadanos que deben estar representados por un diputado.

21 De esta manera el elector no puede votar por el candidato, y tiene que escoger lo que uno u otro partido le proponen.

22 Esto también ha generado tensiones internas en diversos partidos, sobre todo cuando el CEN altera el orden que había decidido la dirección estatal.



como una sola circunscripción, y se asignan de acuerdo con las listas cerradas que registraron los partidos. En atención a estos dos principios es imposible garantizar que cada entidad cuente con cuatro senadores. Con base en lo anterior se puede afirmar que en el Senado no están representadas las entidades federativas, están mal representados los partidos políticos.²³ En términos del funcionamiento general del sistema político, ésta es una característica digna de tomarse en cuenta, porque los estados, como integrantes de la federación, carecen de espacios institucionales en los que podrían dirimir y resolver sus diferencias.²⁴

En México, es facultad de cada entidad federativa decidir las fechas de sus elecciones locales. Esto provoca que no exista sincronización entre los comicios federales y estatales. En general, los tiempos de campaña son largos y no existen reglas para definir los periodos de lucha interna en los partidos. Si tomamos en cuenta la falta de sincronización entre los calendarios electorales, sumada a los periodos de precampaña y los de los conflictos postelectorales, nos encontramos con que México vive en una situación de casi permanente campaña electoral que exacerba los periodos de competencia y reduce y complica de manera importante los tiempos de colaboración entre los partidos políticos. En 2001 tendrán lugar catorce elecciones estatales, cuatro de ellas de gobernador, diputados y ayuntamientos; nueve de diputados y ayuntamientos; una sólo de diputados, y otra sólo de ayuntamientos, ya que en Oaxaca, que es un caso extremo, pero no único, se separan la elección de diputados, efectuada el 5 de agosto, y la de ayuntamientos el 7 de octubre (Cuadro 2).

23 Afirmando que están mal representados los partidos políticos por la sobre- y subrepresentación de las fuerzas políticas en esta Cámara del Poder Legislativo.

24 Este problema se agudiza si revisamos las facultades del Senado. Cuando en 1867 se restableció el Senado, esta Cámara nunca recobró la facultad de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos.

Cuadro 2
Calendario de procesos electorales 2001

Entidad	Fecha	Procesos Locales		
		Gobernador	Diputados	Ayuntamientos
		MIR	RP	
Yucatán	27 mayo	✓	15 10	106
Baja California	8 julio	✓	16 10	5
Chihuahua	1 julio		22 11	67
Durango	1 julio		15 10	39
Zacatecas	1 julio		18 12	57
Aguascalientes	5 agosto		18 9	11
Oaxaca	5 agosto		25 17	
Chiapas	7 octubre		24 16	111
Oaxaca	7 octubre			570
Tamaulipas	7 octubre		19 13	43
Sinaloa*	11 noviembre		24 16	18
Michoacán	11 noviembre	✓	24 16	113
Puebla	11 noviembre		26 13	217
Tlaxcala	11 noviembre		19 13	60
Tabasco**	5 agosto	✓		
Total		4	265 166	1417

* Posible cambio de fecha debido a una probable reforma electoral en el estado

** Elecciones extraordinarias por anulación de las anteriores.

Fuente: IFE (<http://www.ife.org.mx/wwwife/c2000.htm>) 4/07/2001

En épocas de la hegemonía, esta dispersión electoral nunca generó mayor problema; sin embargo, en los momentos actuales puede llegar a convertirse en una de las condiciones que generen mayores problemas en la vida política nacional. La falta de coordinación de los calendarios electorales provoca que siempre haya una elección en disputa en el país. La falta de reglas para el lanzamiento de precandidaturas y las impugnaciones frente a las instancias estatales y federales provocan una extensión real de los tiempos de competencia, y dejan un margen muy escaso para que los partidos puedan conciliar sus diferencias y traben alianzas que permitan resolver puntos cruciales para la vida económica y política de la nación en el Congreso de la Unión, y de los estados en los congresos locales.

La falta de reelección ocasiona que las agendas de los legisladores estén por encima de la lógica partidista y de los proyectos del Estado. Tan pronto como los legisladores y presidentes municipales recién elegidos reciben su constancia de triunfo, una parte de sus preocupaciones es movilizarse dentro de su partido para garantizar la candidatura al puesto al que aspiran tres años después.

Los partidos políticos son los grandes privilegiados de la vida electoral en México. Por disposición constitucional, el derecho de los ciudadanos a ser votados está supeditado a su pertenencia a un partido político. Aunque mucho se ha discutido la conveniencia y la posibilidad de formalizar las candidaturas independientes, la postura que siempre ha ganado en todas las reformas electorales es la postura conservadora: no existe posibilidad de llegar al poder más que a través de la participación en un partido político. A pesar de que esta política tiene como justificación impedir que líderes sociales, más o menos carismáticos ingresen a la política sin organizaciones que los obliguen a ciertas responsabilidades, la realidad es que estas personalidades han logrado entrar por la vía de los partidos políticos pequeños, donde existe un beneficio

mutuo, ya que estos últimos también se ven beneficiados por la fuerza de estos líderes, quienes les incrementan la posibilidad de ganar votos y por tanto conservar el registro.²⁵ Esta característica del sistema de partidos favorece que funcionen como maquinarias electorales.

Partidos en el Congreso de la Unión

En cualquier sistema democrático, sea parlamentario o presidencialista, el espacio natural de expresión de las posturas partidistas es el Congreso. En términos generales podríamos decir que las situaciones electorales son, o deberían ser, ocasiones “de excepción” en la medida en la que marcan situaciones extraordinarias a la vida política. En estos tiempos se exagera la competencia y disminuye al mínimo la posibilidad de cooperación entre partidos. Por el contrario, la vida “cotidiana” de los partidos se expresa, fundamental aunque no exclusivamente, a través del Congreso. Los tiempos no electorales suponen privilegiar los espacios para la colaboración y deberían ser momentos de distensión que propicien la negociación entre las diversas posturas políticas. Los momentos de cooperación son condición para la gobernabilidad en democracias consensuales como la que aparentemente se consolidará en México.

No resulta exagerado afirmar que en México los dos grandes actores que aparecieron durante el proceso de transformación política que se comprende de 1977 hasta 1997 son, precisamente, los partidos políticos y los congresos. Hablo de los congresos en plural, porque además del Congreso de la Unión (bicameral, como ya apuntamos), están todos los congresos de los 31 estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.²⁶ Desde luego, tanto partidos como con-

²⁵ Se puede afirmar que los líderes de estos partidos tienen franquicias abiertas al mejor postor en las diferentes entidades de la república.

²⁶ Fue creada en 1988 como Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y

gresos existían antes de 1977, pero la posibilidad de incidir de manera efectiva en la vida política cotidiana era muy limitada. Su fuerza y su presencia fueron creciendo conforme se transformaron las reglas electorales en el país. Antes de 1977 existían en México 658 legisladores (senadores, diputados federales y diputados locales). Un solo partido tenía más de 90 por ciento de las curules. En 2000 existen 1,736 legisladores que representan a ocho partidos en la Cámara de Diputados. El incremento de legisladores en veinte años fue de 265 por ciento. Los congresos se convirtieron en cuerpos plurales y empezaron a incidir en las principales decisiones políticas de la nación.²⁷

Como claramente se ha dicho en este ensayo, México no es una democracia mayoritaria en el que clara y abiertamente las fuerzas políticas en el Congreso se dividan en dos: el partido en el gobierno y el (los) partido(s) en la oposición. Producto de las leyes electorales y de la evolución histórica, todo parece apuntar hacia la consolidación de una democracia consensual. Existe una combinación *sui generis* de condiciones propias del presidencialismo con otras que claramente pueden ser identificadas con el parlamentarismo. La falta de reglas claras y acuerdos de conducta política entre los partidos en la vida político-electoral y en el Congreso puede ser una de las causas que incidan en forma negativa en las posibilidades de consolidación de la democracia en los próximos años.

En 1999 se reformó la *Ley Orgánica del Poder Legislativo*. Uno de los propósitos centrales de esta reforma fue fortalecer las mesas directivas de ambas cámaras. Finalmente dejaron de ser mensuales y comenzaron a ser anuales. No obstante lo anterior, hasta la fecha, quienes controlan las decisiones de poder en el Congreso son los líderes de las

posteriormente cambió el nombre a Asamblea Legislativa, cuando a los representantes se les dio, precisamente, la capacidad de legislar.

27 Alonso Lujambio, *op. cit.*, anexo I, pp. 129-165.

fracciones por encima de la mesa directiva, y desde luego, de las comisiones. El primer año de esta Legislatura, el presidente de la Cámara de Diputados fue Ricardo García Cervantes (PAN) y del Senado, Enrique Jackson Ramírez (PRI). A pesar de que la reelección es posible, hubo cambios en el segundo año. La Cámara de Diputados quedó en manos del PRI, con Beatriz Paredes a la cabeza, y el Senado será presidido por Diego Fernández de Cevallos, del PAN.

Actualmente, la Cámara de Diputados está formada de la siguiente manera: PRI, 211 diputados; PAN, 202; PRD, 50; PVEM, 17; PT, 8; CDPPN, 3; PSN, 3 y PAS, 2. Si tomamos en cuenta las alianzas hechas para 2000, la Alianza por el Cambio tiene 223 y la Alianza por México, 66. No es muy importante sumarlos, porque nunca existió el compromiso, y mucho menos la obligación legal, de permanecer unificados en los trabajos de la Legislatura 2000-2003. Para obtener mayoría relativa (251 votos), sólo se puede conseguir a través de la suma, en cualquiera de sus combinaciones posibles, de dos de los tres partidos grandes. Para modificar la CPEUM y tomar cualquier otra decisión que requiera mayoría calificada, tendrán que hacerlo el PAN con el PRI. Por su parte, en el Senado participan 60 senadores del PRI, 45 del PAN, 16 del PRD y 5 del PVEM. Para tener mayoría absoluta hay que tener 65 votos, y para mayoría calificada, 85; la única posibilidad de conseguir ésta es sumando los votos del PRI y del PAN.

Si bien el análisis meramente cuantitativo de la distribución de curules hace evidente la ausencia de mayorías claras y la relación de interdependencia y corresponsabilidad que se ha establecido entre los partidos políticos, cuando revisamos la integración de las comisiones y quienes tienen las presidencias de éstas es cuando podemos entender la importancia de la cooperación entre el PRI y el PAN en la primera mitad del primer sexenio de alternancia.

En la Cámara de Diputados existen 40 comisiones, de las cuales el PRI preside 17, el PAN 16, el PRD 4 y las otras 3

alguno de los partidos pequeños. En el Senado existen 49 comisiones 22 en manos del PRI, 14 del PAN y 6 del PRD (Cuadros 3 y 4). El poder discrecional que tienen quienes presiden las comisiones es inmenso, ya que pueden controlar qué leyes son dictaminadas y cuáles se envían “a la congeladora”. Ni los presidentes de las fracciones ni los de las mesas directivas poseen instrumentos legales que les obliguen a apurar el proceso legislativo.

Existen decisiones tomadas por los propios partidos políticos para evitar la concentración del poder, pero que no garantizan de ninguna manera institucional la cooperación. Un buen ejemplo es la correlación de fuerzas con respecto al Distrito Federal. Como todos sabemos, por segunda ocasión consecutiva el jefe de gobierno del DF es del PRD; si revisamos las comisiones, en el Senado esta comisión está presidida por el PRI y en la Cámara de Diputados por el PAN. Lo que puede aparecer como un equilibrio perfecto entre los tres partidos, puede convertirse en el principal obstáculo para generar decisiones. ¿Qué incentivos podrían tener el PAN o el PRI para facilitarle las cosas a Andrés Manuel López Obrador? Si observamos detenidamente la dinámica política que se ha ido imponiendo en los congresos, podemos afirmar que este esquema de equilibrios voluntaristas tiene un altísimo riesgo. Éste es el problema central de esta administración, y presumiblemente de las que le sucedan, especialmente si tomamos en cuenta que los gobiernos divididos tienden a imponerse por encima de las mayorías claras y que no existe nada que comprometa a los partidos a generar alianzas estables en el Congreso. Cada reforma de ley, cada declaración, cada evento, hay que hacer un pacto que se agota con el propio evento.

Si tomamos en cuenta los asuntos que Vicente Fox ha declarado como estratégicos de su administración, será evidente que no podrá hacer nada sin la cooperación del PRI. Aun cuando el PAN tiene la Comisión de Energía en ambas

Cuadro 3

Presidencias de las Comisiones de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura (2000-2003)

COMISION	DIPUTADO(A) PRESIDENTE	PARTIDO
1. Agricultura y ganadería	Rodríguez López Jaime	PRI
2. Asuntos Indígenas	Sánchez López Héctor	PRD
3. Atención a grupos vulnerables	Arredondo García Arcelia	PAN
4. Ciencia y Tecnología	Álvarez Bruneliere Silvia	PAN
5. Comercio y Fomento Industrial	Hinojosa Aguerrevere Diego Alonso	PAN
6. Comunicaciones	Orozco Alfaro Jesús	PRI
7. Cultura	Correa Ceseña José Manuel	PRI
8. Defensa Nacional	Ochoa Toledo Alfredo	PRI
9. Desarrollo Rural	Aureoles Conejo Silvano	PRD
10. Desarrollo Social	Cantú Torres Francisco Javier	PAN
11. Distrito Federal	Lara Rivera Jorge Alberto	PAN
12. Educación Pública y servicios educativos	Meléndez Pérez Enrique	PRI
13. Energía	Mouriño Terrazo Juan Camilo	PAN
14. Equidad y Género	González Molina Concepción	PRI
15. Fomento Cooperativo y Economía Social	Taylor Arthur Herbert	PAN
16. Fortalecimiento del Federalismo	Araujo Sánchez Enoch	PAN
17. Gobernación y Seguridad Pública	Salinas Torre Armando	PAN
18. Hacienda y Crédito Público	Levin Coppel Oscar Guillermo	PRI
19. Jurisdiccional	Herviz Reyes Arturo	PRD
20. Justicia y Derechos Humanos	Romero Apis José Elías	PRI
21. Juventud y Deporte	Escobar Vega Arturo	PVEM
22. Marina	Reyes Roel César Patricio	PAN
23. Medio ambiente y recursos naturales	Cobo Terrazas Diego	PVEM
24. Participación ciudadana	Gutiérrez Hernández Miguel	PAN
25. Pesca	Díaz Gea Guillermo	PRI
26. Población, fronteras y asuntos migratorios	Piñeyro Arias Antonia Irma	PRI
27. Presupuesto y cuenta pública	Pazos de la Torre Luis Alberto	PAN
28. Puntos constitucionales	Rocha Salvador Díaz	PRI
29. Radio, televisión y cinematografía	Funes Díaz Leonel	PAN
30. Recursos Hidráulicos	Burgos Pinto Jesús	PRI
31. Reforma agraria	Castellanos Hernández Félix	PT
32. Reglamentos y prácticas parlamentarias	Gómez Villanueva Augusto	PRI
33. Relaciones exteriores	Carvajal Moreno Gustavo	PRI
34. Salud	Galván Antillón María Eugenia	PAN
35. Seguridad Social	Montero Esquivel Cuauhtémoc	PRD
36. Trabajo y previsión social	Ramírez Gamero José	PRI
37. Transportes	Duarte Dávila Juan Manuel	PAN
38. Turismo	Rodríguez Escalona Ernesto Higinio	PRI
39. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	Rodríguez Lozano Amador	PRI
40. Vivienda	López Orduña Salvador	PAN

Fuente: Congreso de la Unión (<http://www.cddhcu.gob.mx>)



Cuadro 4 Presidencias de las comisiones del Senado LVIII Legislatura (2000-2006)

Comisión	Senador (a) Presidente	Partido
1. Administración	Presidente Rotativo Corral Ávila Ramón González Zarur Mariano Soto Sánchez Antonio	PAN PRI PRD
2. Agricultura y Ganadería	Díaz Castro Lauro	PRI
3. Asuntos Fronterizos		
4. Asuntos Indígenas	Calderón Hinojosa Luisa María	PAN
5. Biblioteca y Asuntos Editoriales	Madero Quiroga Adalberto Arturo	PAN
6. Bicameral del Sistema de bibliotecas del Congreso de la Unión	Michel Camarena Héctor	PRI
7. Ciencia y Tecnología	Amaya Téllez Rodomiro	PRD
8. Comercio y Fomento Industrial	Roque Villanueva Humberto	PRI
9. Comunicaciones y Transportes	Corral Jurado Javier	PAN
10. Concordia y Pacificación para el Estado de Chiapas		
11. Defensa Nacional	Mota Sánchez Ramón	PRI
12. Derechos Humanos	Sadot Sánchez Carreño Miguel	PRI
13. Desarrollo Regional	Rojas Gutiérrez Carlos	PRI
14. Desarrollo Rural	Bonilla Robles José Eulogio	PRI
15. Desarrollo Social	Burgos Ochoa Leticia	PRD
16. Distrito Federal	Jiménez González David	PRI
17. Educación y Cultura	González Parás José Natividad	PRI
18. Energía	Rodríguez Prats Juan José	PAN
19. Equidad y Género	Escalante Jasso Araceli	PRI
20. Especial para la atención y seguimiento a las indagaciones del proceso que se sigue en torno al homicidio del Lic. Donaldo Colosio Murrieta	Aguilar Bodegas José Antonio	PRI
21. Estudios Legislativos	Herrera Beltrán Fidel	PRI
22. Estudios Legislativos Primera	García Torres Antonio	PRI
23. Estudios Legislativos Segunda	Ling Altamirano Federico	PAN
24. Federalismo y desarrollo municipal	Camacho César	PRI
25. Fomento Económico	Bours Castelo Eduardo	PRI
26. Gobernación	Jáuregui Robles César	PAN
27. Hacienda y Crédito Público	Hamdam Amad Fauzi	PAN
28. Jubilados y Pensionados	Ríos Álvarez Serafin	PRD
29. Jurisdiccional	Buganza Salmerón Gerardo	PAN
30. Justicia	Zermeño Infante Jorge	PAN
31. Juventud y Deporte	Lávara Mejía Gloria Ángela	PVEM
32. Marina	Soto Sánchez Antonio	PRD
33. Medalla Belisario Domínguez	Aguilar Bodegas José	PRI
34. Medio ambiente, recursos naturales y pesca	Velasco Rodríguez Verónica	PVEM
35. Puntos Constitucionales	Bartlett Díaz, Manuel	PRI
36. Recursos Hidráulicos	Ruiz Ortiz, Ulises	PRI
37. Reforma Agraria	Madrid Tovilla, Arley	PRI
38. Reglamentos y prácticas parlamentarias	Madero García Lydia	PAN

Cuadro 4 (continuación)
Presidencias de las comisiones del Senado
LVIII Legislatura (2000-2006)

39. Relaciones Exteriores	Margain Berlanga, Fernando	PAN
40. Relaciones Exteriores, América del Norte	Hernández Enríquez Silvia	PRI
41. Relaciones Exteriores, América Latina y Caribe	Romero Castillo Cecilia	PAN
42. Relaciones Exteriores, Asia Pacífico	Sauri Riancho, Dulce María	PRI
43. Relaciones Exteriores, Europa y África	Garza Galindo, Laura Alicia	PRI
44. Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales	Medina Plascencia, Carlos	PAN
45. Relaciones Exteriores, Organismos No Gubernamentales	Cárdenas Batel, Lázaro	PRD
46. Salud y Seguridad Social	Moreno Brizuela, Elías Miguel	PRD
47. Trabajo y Previsión Social	De la Vega García, Netzahualcōyotl	PRI
48. Turismo	Cárdenas Gutiérrez Gustavo Adolfo	PAN
49. Vivienda	Cruz Martínez Marcos Carlos	PRD

Fuente: Senado de la República (<http://www.senado.org.mx>)

cámaras, la reforma al sector energético que pretende abrir el sector a la inversión privada requerirá de mayoría calificada, lo que supone el acuerdo del PAN y del PRI. Fox ya pretendió utilizar el recurso del decreto en este campo, y la presión de los partidos y la opinión pública lo obligaron a reconsiderar. La reforma fiscal, como bien sabemos, está atorada en comisiones y ni siquiera el PAN ha asumido como suyas las propuestas centrales del Ejecutivo.

Uno de los compromisos principales de campaña de Fox fue enviar al Congreso la iniciativa de *Ley Indígena*, la famosa *Ley Cocopa*. Ésta fue aprobada por el PRI y el PAN, con tantas modificaciones, que lejos de ser un instrumento que favoreciera la pacificación del país, exacerbó el conflicto indígena. No es el lugar para discutir los problemas inherentes a la *Ley Indígena*; sin embargo, a juzgar por los resultados, tanto PRI como PAN trabajaron en contra del Ejecutivo y sus decisiones dividieron a los estados.

Mientras en el Congreso y en la prensa se discutía la reforma indígena y la fiscal (abril de 2001), se aprobó la

reforma al sector financiero. Ésta pasó casi inadvertida, y poco se conoce de los contenidos fundamentales. Es imposible explicar la repentina disposición de los partidos a abrir públicamente los discos del Fobaproa sin conocer los contenidos de dichas reformas. En términos de la cooperación entre partidos, quizá sea la única experiencia de éxito, que por cierto pasó inadvertida para la opinión pública.

La reforma a la *Ley Federal del Trabajo* también supone la cooperación entre PAN y PRI, toda vez que ambas comisiones están en manos de este último. En materia de impuestos, ley de egresos e ingresos así como cuenta pública, de nuevo la cooperación entre estos dos partidos es indispensable, y habría que reconocer que quien encabeza el proceso de negociación es, en realidad, el PRI, ya que este partido controla en ambas cámaras la Comisión de Hacienda y Crédito Público y el PAN tiene la presidencia de la de Presupuesto y Cuenta Pública en la Cámara de Diputados. Si revisamos la distribución de comisiones en materia de relaciones exteriores, también es evidente el predominio del PRI en la materia.

Suponiendo que el Ejecutivo fuese monolítico, y por supuesto no lo es, cada vez que la presidencia quiere negociar que el Congreso le apruebe una determinada política pública o la reforma de alguna ley, tiene que sentarse a negociar al menos con once personas: tres caudillos nacionales de los partidos, tres de fracción en el Senado y tres cabezas de fracción en la Cámara de Diputados, más los presidentes de las mesas directivas de cada una de las cámaras. Como demostramos previamente, cada uno de estos once personajes tienen una agenda propia que en muchas ocasiones se superpone con la agenda del partido. La posibilidad de tomar decisiones de Estado en este espacio institucional está francamente limitada.

Conclusiones

La distribución del poder entre partidos genera interdependencia y supone, para funcionar, la cooperación. Sin embargo, el marco jurídico, institucional y las costumbres políticas, no han propiciado la creación de incentivos claros para la cooperación. Tiende a existir una cierta confusión entre equilibrio de poder y condiciones que podrán generar parálisis importante en todos los niveles de gobierno.

En México hemos ido creando un sistema de corresponsabilidades en el que hoy día es cierto que nadie podrá gobernar solo. Las reglas de competencia democrática propias de los sistemas presidenciales obligan a la diferenciación entre partidos. La falta de sincronización en los calendarios electorales propicia que nunca se pierda el ánimo de confrontación propio de las campañas. El sistema de partidos y el sistema electoral mexicano combinan características propias del presidencialismo y del parlamentarismo. Como vimos, los partidos a veces son concebidos como meras maquinarias electorales, y en otras ocasiones se les ha otorgado fuerza de instituciones estables cuya responsabilidad es hacer propuestas (partido en el gobierno) y contrapropuestas (partidos en la oposición) con respecto al diseño de las políticas públicas.

El pluripartidismo limitado con la fuerte disciplina de partido, más propia de sistemas parlamentarias, pero existente en México, obliga a la cooperación en el gobierno. La falta de reglas claras para propiciar alianzas más o menos estables en el Congreso provoca desconfianza cuando se alcanzan acuerdos políticos entre los partidos. Existe cierta predisposición en los medios y en los ciudadanos a considerar que detrás de cada negociación existieron medios de soborno. Esto mina seriamente las posibilidades de legitimación del nuevo régimen. Para las oposiciones, la cooperación con el Ejecutivo tiene como límite el costo que puede



representar el éxito de éste. La amenaza de confrontación, así como la tentación a impedir las acciones expeditas de los gobernantes, serán elementos constantes en el proceso de gobierno. Son dos los riesgos fundamentales que esto puede acarrear: por el lado de los gobernados, el electorado puede hartarse por la falta de eficiencia, y desencantarse de la democracia antes de su consolidación. Por el lado de los gobernantes, frente a la intransigencia y falta de cooperación de los partidos de oposición, puede gobernarse con base en decretos, que, aunque están constitucionalmente permitidos, el uso y el abuso de esto sería un retorno al autoritarismo.