

MEXICO: ELECCIONES EN TRANSICION

Jorge Javier Romero (*)

El régimen surgido de la Revolución mexicana se consolidó sobre un sistema de relaciones en el que las clases sociales promovían sus intereses con reajustes continuos en los que mediaban los poderes públicos en un equilibrio del que todos sabían que dependía la estabilidad política que les sirvió de base; la interlocución se realizaba a través de ese gran aparato de gestión de las demandas y control de las organizaciones de masas que ha sido el partido oficial, una eficiente maquinaria de control político que decidía de manera casi monopolítica quienes ejercían el poder, de acuerdo con un conjunto de reglas, muchas de ellas no escritas (1). Sin embargo, nunca dejaron de celebrarse comicios y siempre se ha tolerado e incluso en ocasiones se ha estimulado la existencia de una oposición electoral (2), aún cuando no ha existido auténtica competencia.

La historia del sistema electoral mexicano ha estado atravesada por un tenso equilibrio que combina elecciones no competitivas con oposición legal; en el sistema electoral vigente entre 1946 y 1978 coexistían mecanismos de control del gobierno sobre los procesos electorales con limitaciones para la participación legal de los partidos en

los comicios y con candados que evitaban las escisiones en el PRI. Sin embargo, a pesar de que durante más de treinta años subsistió un sistema electoral protegido (3), más o menos estable, éste sufrió constantes adaptaciones que afinaron los mecanismos de control y abrieron espacios específicos de representación para una oposición subdesarrollada que en muchos casos debió recurrir a la vida artificial que el propio régimen le insuflaba (4).

Se puede afirmar, por tanto, que en México no ha existido una tradición de legitimidad legal-racional del Estado democrático, en el sentido de que las reglas de procedimiento que se siguen para la selección de gobernantes no ha sido una de las fuentes centrales de la legitimidad estatal. Empero, la combinación del partido oficial corporativo con el sistema electoral protegido y una institución presidencial fuerte pero con renovación constante, dio como resultado un régimen bien institucionalizado y ampliamente inclusivo que garantizó la estabilidad política.

A finales de los años 60 el sistema político comenzó a dar muestras de agotamiento, a la vez que el modelo de desarrollo evidenciaba las primeras señales de una profunda crisis que estallaría plenamente años después (5). Sin

(*) Profesor de tiempo completo en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. Autor de "Un pan que no se come. Biografía de Acción Nacional". Ed. de Cultura Popular, México, 1985.

(1) Sobre el sistema político postrevolucionario véase Córdova, Arnaldo: *La formación del poder político en México*, México, ERA, 1972.

(2) Esta es una de las razones para hablar de un sistema de partido oficial, más que de un "partido de Estado", por lo que coincide con la diferencia que ha señalado Luis Salazar. Véase Salazar, Luis: "Los límites de la intransigencia", en *Cuaderno de Nexos*, 38, pp. XII-XIV, 1991.

(3) El término es de Torres, David: "El fin del proteccionismo electoral", *Estudios Políticos*, N. 1, 1981, nueva época, donde hace un símil entre este tipo de sistema electoral y las protecciones de carácter económico propio del desarrollo industrial mercado internista.

(4) El Partido Popular, por ejemplo, sólo presentó candidato presidencial en 1952 -en alianza con el resto de la izquierda marxista- y la única vez que impugnó con algún vigor los resultados electorales fue en 1958, cuando trató de impedir que sus candidatos triunfantes asumieran sus cargos en la cámara de diputados, pero en realidad lo que estaba detrás de esa decisión era una fuerte pugna interna que acabaría con la salida de un importante grupo de dirigentes. Desde su transformación en PPS apoyó hasta 1982 la candidatura priísta a la Presidencia.

Por su parte, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana ha funcionado como mecanismo para aliviar la tensión entre facciones priístas en elecciones locales. A ambos partidos el régimen les concedió a partir de 1964 diputaciones de partido a pesar de no haber alcanzado hasta 1973 el porcentaje mínimo de votación requerido por la ley.

La excepción en este páramo partidista la ha representado Acción Nacional. Surgido como un "impecable partido de ciudadanos", para utilizar la expresión de Arnaldo Córdova, el PAN ha mantenido desde sus orígenes una estrategia que ha combinado la aceptación de las reglas del juego con una impugnación constante de los mecanismos que facilitaban la violación del sufragio, es decir, eso que Molinar ha llamado la oscilación entre oposición real y estrategia antisistema. Por encima de sus definiciones ideológicas -que durante sus primeros veinte años lo vincularon con la Iglesia católica y que en otros momentos lo han convertido en un grupo de presión al servicio de los intereses de algunos grupos empresariales- el PAN ha sabido ser expresión electoral de la clase media urbana conservadora y ha sabido también constituirse en el primer partido moderno de México, que pretende alcanzar sus fines primordiales a través de la lucha electoral.

La izquierda, con la excepción ya mencionada del PPS, se quedó excluida de este sistema electoral protegido.

(5) La cruenta represión con la que el gobierno de Díaz Ogaz acabó con el movimiento estudiantil de 1968 marcó los límites del autoritarismo del régimen. La primera mitad de los años 60 estuvo marcada por el surgimiento de diversas tendencias antisistema, incluidos movimientos guerrilleros, a la vez que los actores sociales tradicionales mostraban las primeras señales de una crisis que se ha prolongado hasta nuestros días. El movimiento obrero, por ejemplo, vivió durante aquellos años el surgimiento de tendencias que pugnaban por la democratización de sus organizaciones o que optaban por la creación de sindicatos paralelos, lo que mostró el anquilosamiento al que habían llegado los mecanismos de control corporativo de los movimientos de masas.

embargo, el régimen demostró que conservaba suficiente margen de acción al impulsar una reforma política que amplió sustancialmente el arco de partidos legalmente registrados sobre todo por el flanco izquierdo, y que tuvo la virtud de regularizar la confrontación política además de poner frente a la sociedad diversas opciones.

Los cambios operados en los actores políticos durante la década de los 80 pronto convirtieron a la reforma de 1978 en un intersticio de tolerancia insuficiente. Desde 1983 la participación electoral de sectores medios de la población urbana, sobre todo en el norte del país, se volvió cada vez más activa. Esta irrupción ciudadana, que tenía su origen en la frustración de las expectativas del consumo que el crecimiento artificial de los últimos 70 había generado, hizo cada vez más aguda la confrontación electoral en municipios importantes (6). La respuesta gubernamental de poner en marcha los mecanismos de control para garantizar a toda costa el triunfo priísta, provocó una nueva situación en la cual las elecciones continuaban no siendo fuente de legitimación pero con la novedad de que comenzaron a ser instancias de confirmación de la ilegitimidad priísta.

La combinación de la emergencia ciudadana con la crisis de los actores sociales tradicionales tuvo su expresión más virulenta en 1988 tanto en la campaña presidencial como en las elecciones y las movilizaciones posteriores en la defensa del voto. La movilización lograda por la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas demostró que los vínculos corporativos y clientelares ya no eran suficientes para captar votos para el PRI y que el proceso de liquidación del modelo de desarrollo en medio de una profunda crisis había desgastado fuertemente la legitimidad del régimen (7).

Las elecciones de 1988 fueron consideradas por muchos analistas como unos comicios críticos, es decir, unas elecciones cuyos resultados modificarían decisivamente las líneas divisorias entre los partidos y producirían un realineamiento duradero de las preferencias electorales y de las lealtades partidistas. Sin embargo, pronto se hizo evidente que se había tratado más bien de un proceso excepcional o cataclismo, que actuó como un terremoto en el electorado, al tiempo que demostraba un grado tal de fluidez en la

votación que hacía difícil formular un enunciado claro acerca de la cristalización de los hábitos del voto, ya que evidenció la influencia de factores circunstanciales y un nivel de identificación partidista relativamente bajo (8).

El hecho mismo de que la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas hubiese sido respaldada por un movimiento heterogéneo que difícilmente podía tener más puntos de acuerdo que la personalidad del candidato imposibilitó la consolidación de un polo fuerte de atracción electoral de la izquierda. En los comicios locales que se sucedieron desde apenas unos meses después de la elección presidencial, la coalición fue incapaz de mantenerse unida y pronto la mayor parte de los partidos que respaldaron a Cárdenas volvieron a ser lo que eran antes de 1988.

El surgimiento del Partido de la Revolución Democrática a partir de la unión entre el núcleo principal de dirigentes que habían roto con el PRI y el Partido Mexicano Socialista estuvo marcado por la lógica anti-sistema del movimiento que le dió origen. Esta limitación originaria fue la causa de que el naciente PRD le diera la espalda a cualquier tipo de negociación con el régimen, lo que marginó al naciente partido de la discusión en torno a las reformas a la ley electoral, que finalmente fue pactada a dos bandas entre PRI y PAN.

El entrapamiento del PRD en un discurso que reclamaba la ilegitimidad del régimen junto con la capacidad del PRI para aprovechar electoralmente los éxitos relativos de la política económica de Salinas a la vez que lograba movilizar a su base a partir de un tímido proceso de reestructuración, explican la recuperación del partido oficial, que comenzó a hacerse evidente desde 1989.

Las elecciones federales de 1991 fueron un reflejo, si se quiere no del todo transparente, del estado del sistema de partidos y deben ser analizadas tanto desde la perspectiva de lo ocurrido en el sistema político desde 1988, como en el marco de tendencias electorales de más largo plazo.

Los resultados electorales (9) acabaron con muchos tópicos contruidos en torno a la crisis del régimen y por supuesto echaron por tierra las pretensiones de quienes habían creído posible un tránsito a la democracia a partir de un derrumbe del sistema político. La recuperación del

(6) El partido Acción Nacional tuvo la capacidad de encabezar esa nueva insurgencia electoral. Por otra parte, el incipiente sistema de partidos que la reforma política había comenzado a perfilar presentaba su mayor debilidad por la izquierda donde la relativa iniciativa adquirida durante los 70 se había perdido ante la incapacidad de construir un referente organizativo capaz de capitalizar la insurgencia electoral de aquellos años.

(7) Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del último mito de la Revolución mexicana, Lázaro Cárdenas, rompió con el partido oficial y lanzó su candidatura a la Presidencia de la República con el apoyo de varios pequeños partidos algunos de ellos declarados socialistas; logró una amplia movilización a la que se sumó en el último momento el Partido Mexicano Socialista, para entonces la fuerza más grande y definida de la izquierda. Los resultados oficiales le reconocieron el 31% de la votación nacional además del triunfo en importantes estados del país, pero la inestable coalición que lo presentó reclamó el triunfo y acusó al régimen de haber cometido un gran fraude. Detrás de la candidatura de Cárdenas no se encontraba una identidad partidista fuerte sino un movimiento heterogéneo incapaz de controlar a la compleja masa de electores que lo habían apoyado, lo que condujo a los dirigentes a optar por un discurso radical que mantuviera la precaria unidad del FDN sobre la base de las movilizaciones en defensa del voto; de ahí que se negaran a reconocer la legitimidad de Salinas como Presidente electo.

(8) Veasé José María Maravall y Julian Santamaría: "El cambio político en España", en *Transiciones ... op. cit.*, T. I, p. 153, 1989. Las razones por las cuales no se produjo a partir de 1988 un cambio radical en el alineamiento partidista del electorado y no se sucedieron transformaciones sustanciales en el sistema político, tiene que buscarse tanto en la estructura misma de los actores como en las decisiones adoptadas por los dirigentes en los meses que siguieron a las elecciones. Por ejemplo, una vez deshecha la coalición que apoyó a Cárdenas, el núcleo de dirigentes que habían roto con el PRI decidió construir un nuevo partido junto con el PMS; el resultado fue el Partido de la Revolución Democrática que, sin embargo, no logró superar la lógica de movimiento que había imperado en los meses posteriores a la campaña y se negó a pactar con el nuevo gobierno las condiciones de una nueva legislación.

(9) A falta de resultados más precisos, los resultados reales pueden resumirse así: PRI 60%, PAN 20%, PRD 9%, mientras que el resto de los pequeños partidos se repartió el resto de los votos para alcanzar porcentajes insignificantes.

PRI no sólo demostró que la eficacia sigue siendo una fuente importante de legitimidad sino que hizo evidente que ese partido es capaz de producir en votos los resultados positivos del gobierno; la idea comúnmente repetida antes del 18 de agosto de que la popularidad de Salinas no se trasladaría al PRI demostró ser falsa, ya que en algún sentido estos comicios tuvieron un carácter plebiscitario en torno a la política del actual gobierno. Sin embargo, el PRI no sólo pudo capitalizar el control de la inflación o el Programa Nacional de Solidaridad para recuperar votos perdidos, sino que aparentemente logró - a través de una amplia movilización de su estructura territorial, sobre la que recayó parte del peso de la campaña- atraer electores que hasta entonces se habían abstenido (10). De confirmarse esta idea, caería otro tópico tradicional sobre el comportamiento electoral mexicano según el cual un fuerte descenso de la abstención perjudicaría al partido oficial y beneficiaría a los opositores.

La recuperación electoral del PRI puede significar un avance importante en el proceso democratizador en la medida que el partido asuma que es posible obtener triunfos en las urnas a partir de campañas bien llevadas que movilicen a la base y difundan los éxitos gubernamentales como triunfos del partido. Empero, el éxito de 1991 también puede tener un efecto muy negativo si es asumido por la dirección priísta como una señal de que sólo había que hacer algunos ajustes para recuperar la fortaleza de siempre. En este sentido, los resultados electorales de 1991 pueden significar para el PRI lo mismo que el auge petrolero de la segunda mitad de los 70 para la economía nacional, ya que aplazar una reforma en todo sentido es necesaria para adecuar a la organización a un mundo de competencia electoral en el que el voto ciudadano decida quienes gobiernan por encima del peso de las organizaciones corporativas y las presiones gubernamentales.

Acción Nacional, por su parte, recuperó su lugar como segunda fuerza electoral y consolidó su porcentaje de la votación, a la vez que obtenía el primer escaño senatorial de su historia. El PAN confirmó que cuenta con un electorado constante e incluso en aumento en las principales zonas urbanas del país; sin embargo, perdió tres cuartas partes de los distritos de la mayoría relativa que había obtenido en 1988, muchos de los cuales los había ganado gracias a la caída de la votación priísta y la atracción del polo neocardenista.

La disyuntiva que se le presenta al PAN es decidir entre seguir con una línea de negociación y reformas lentas pero pactadas o recuperar la vía de impugnación al sistema que experimentó durante los 80. La actual dirección panista puede argumentar en favor del primer camino que esta le había permitido Acción Nacional el reconocimiento de triunfos importantes y lo ha convertido en una fuerza que

juega ya el papel que las oposiciones tienen en los regímenes democráticos. Sin embargo, la corriente que dentro del partido defiende la segunda vía tiene a su favor el que los acuerdos que llevaron al PAN a votar en favor de COFIPE no desterraron completamente las irregularidades electorales sobre todo en el nivel local.

El PRD en cambio, sufrió un fuerte revés en sus expectativas ya que en lugar de atraer por lo menos una parte sustancial de lo que fue la votación cardenista 1988, apenas pudo granjearse algo más que el apoyo de los electores que desde 1978 habían votado por la izquierda y quedó relegado al tercer lugar, muy por debajo de Acción Nacional. El fuerte descalabro sufrido debe obligar a la dirección perredista a una revisión de su actuación política, de manera que se ponga mayor énfasis en la construcción de un partido capaz de implantarse en la sociedad y atraer votos a través de una oferta programática definida, en lugar de apostar por la deslegitimación del régimen; un cambio en este sentido puede conducir al PRD a retomar alguna iniciativa y permitirle influir en un proceso de transformación política de una manera más eficaz.

El panorama del sistema de partidos que dejan las elecciones de agosto es bastante preciso al que tendencialmente se había ido estructurando desde 1978, con un partido oficial hegemónico, una derecha en proceso de consolidación, una izquierda poco implantada nacionalmente y un conjunto de fuerzas menores que se reparten las colas de votación para alcanzar apenas alguna representación parlamentaria; sin embargo, la experiencia de 1988 y el cariz que ha tomado la lucha política en los últimos tres años ha hecho evidente que este sistema de partidos no está suficientemente cuajado y que depende sobremanera tanto de las contingencias de la economía, como de los aciertos y errores de los actores políticos.

Por otra parte, los comicios de 1991, con su alta tasa de participación (11), demostraron que es cada vez mayor el número de mexicanos que cree que las disputas políticas deben dirimirse por la vía electoral, a pesar de la precaria y difícil institucionalización del sistema electoral. La nueva ley, a pesar de los avances que presenta en lo referente a la autonomía de los organismos electorales y a los mecanismos de vigilancia del voto, presenta su mayor debilidad en que no ha sido plenamente aceptada por los actores políticos y ha demostrado tener deficiencias que dificultan nuevamente la construcción de un sistema que evite la conflictividad postelectoral. Más allá de las mejoras técnicas que requiere la ley, el problema central del sistema electoral sigue siendo su precaria aceptación por parte de los actores políticos.

Las elecciones de 1991 demostraron también que los principales focos rojos que impiden la consolidación de

(10) Esta afirmación tiene carácter especulativo debido a la falta de series de encuestas más o menos fiables sobre comportamiento electoral que permitan analizar la movilidad del voto. Entre las enormes lagunas que hay en el estudio de la cultura política en México está, sin duda, la de la inexistencia de un centro oficial que estudie seriamente las actitudes de los electores.

(11) El aumento en la tasa de votación se dio en relación a la caída de 1988 que afectó sobre todo al PRI, porque en 1982 la abstención fue menor: sólo algo por encima del 25%.

instituciones democráticas siguen estando en los comicios locales, donde el peso de los actores sociales tradicionales es todavía muy fuerte; desde la década pasada, las elecciones estatales y municipales han sido las arenas principales donde la conflictividad postelectoral se agudiza y pone en riesgo los avances que en el ámbito federal se han logrado. El reciente caso de las elecciones en Guanajuato y San Luis Potosí ha hecho evidente que las fuerzas locales, incapaces de asumir nuevas reglas, ponen en duda la capacidad del partido oficial para adaptarse a la competitividad electoral, ya que una buena parte de su estructura regional sigue dependiendo de fuerzas caciquiles que no soportan la incertidumbre democrática y recurren a los métodos tradicionales para garantizar sus triunfos, aún en condiciones favorables para ellos, lo que siembra sombras de duda sobre los resultados y agudiza el conflicto.

Otro problema que han dejado abierto las elecciones locales pasadas es el de la insuficiencia de las instituciones para resolver dentro del marco legal la conflictividad postelectoral. El caso de Guanajuato es un ejemplo de como puede resolverse este tipo de disputas a través de la negociación entre las fuerzas implicadas, pero en lugar de que un proceso de este tipo tienda a fortalecer a las instituciones, las ha dejado al margen, ya que los acuerdos alcanzados se han hecho sin respetar la legalidad. Este puede ser un precedente vicioso en el que acuerdo e institucionalidad se excluyan mutuamente. Esto sólo podrá evitarse en la medida que el marco legal en el que se den

los procesos electorales y su posterior calificación sea asumido por todas las fuerzas políticas como la mejor arena para resolver las disputas (12).

Por una parte, el sistema político sigue siendo demasiado vulnerable frente a la incertidumbre democrática y los restos de formas de dominación tradicionales que subsisten en el campo y en las pequeñas ciudades de provincia se niegan a la apertura; pero por la otra está un sistema de partidos inmaduro que se resiste a los acuerdos y que no es capaz de tender puentes que permitan al régimen considerarlos interlocutores confiables. No es casual, en este sentido, que frente al PAN se haya dado mayor apertura que frente al PRD.

La posibilidad de que acaben por imponerse las reglas del juego legal-racional que implican un arreglo democrático depende en buena medida de la capacidad que tengan los partidos para ganarse un espacio importante en un momento que se están redefiniendo sus relaciones con la sociedad. En la medida en que los partidos puedan realmente considerarse como representantes de sectores significativos de la sociedad, con un proyecto nacional articulado que pueda ser puesto sobre la mesa de negociaciones como punto de partida para llegar a acuerdos, se podrá plantear que se ha alcanzado el punto en que el sistema político pueda dar un giro que permita la alternancia electoral sin conflictividad y en el que las instituciones democráticas acaben imperando.

RESUMEN

Este artículo analiza los principales elementos del sistema electoral mexicano. En primer término se expone la relación entre el sistema político corporativo y la existencia de un juego electoral protegido en el que los partidos de oposición jugaron un papel secundario y requirieron muchas veces del apoyo gubernamental para subsistir. En segundo lugar, se abordan las elecciones de 1988 y sus efectos sobre el sistema político, así como los cambios operados en el sistema de partidos a partir de entonces. Finalmente, intenta llevar a cabo un análisis de los resultados electorales de 1991 y señala los principales obstáculos a los que se enfrenta el proceso de democratización principalmente en el nivel local.

ABSTRACT

This article discusses the main elements of the Mexican electoral system. Firstly there is an analysis of the relations between the corporative political system and a protected electoral game, where opposition parties played a secondary role, with very weak organizations, and most of the time needed support from the government. Secondly, there is an explanation of the effects of the election of 1988 over the political system and the changes that took place in the party system. Finally, I try to make a brief analysis of the 1991 election and about the main obstacles that persists in the democratization process, mainly in the regional level.

(12) El caso de San Luis Potosí es de otro carácter, porque ahí la resolución del conflicto se enfrenta a la dificultad de emprender negociaciones con un movimiento heterogéneo sin una dirección precisa, lo que hace evidente que uno de los puntos más débiles del proceso de institucionalización democrática está dado por la inexistencia de partidos políticos modernos que se hagan responsables de las fuerzas que pretenden representar.