
El principio del fin del partido dominante en México

Ángel Florido y Jaime Preciado*

▼

Vivimos un momento fundacional en lo que se refiere a la transformación del sistema político mexicano. Las elecciones federales de diputados y senadores efectuadas el 6 de julio pasado heredaron una nueva configuración del régimen político, del sistema de partidos y del gobierno de la nación a través de sus poderes republicanos, en la medida en que se gestan relaciones institucionales novedosas entre esos poderes y nuevas formas de reconocerse como interlocutores entre ellos.

Se trata de un momento al que se tiene la tentación de magnificar o de menospreciar. En el primer caso, se le concibe como el momento clave que señala la desaparición del régimen de partido de Estado y por tanto como el paso decisivo para alcanzar la democracia. No se toma en cuenta que el partido del gobierno federal fue el que obtuvo más votos en las pasadas elecciones, continúa ganando elecciones locales, tiene la mayoría en más de una veintena de congresos locales, así como 25 gobernadores estatales y la inmensa mayoría de los municipios del país.

No se puede dejar de reconocer el triunfo de los partidos opositores en tres de las siete gubernaturas que se disputaron el mismo 6 de julio: el Distrito Federal (D.F.), que gana el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y Querétaro y Nuevo León, que gana el Partido Acción Nacional (PAN). Además, actualmente los opositores siguen impugnando las elecciones en tres de los cuatro estados ganados por el PRI: Campeche, San Luis Potosí y Colima.

Tampoco se puede perder de vista que, como producto de los resultados de los comicios del pasado

6 de julio, el bloque opositor detenta la mayoría absoluta —aunque no calificada— de la Cámara baja y que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) cuenta con la mayoría absoluta en la Cámara alta, además de contar con el poder nada despreciable del Ejecutivo federal quien, en un país con fuertes resabios autoritarios y centralistas, todavía dispone de un margen de poder unipersonal que contribuye activamente a la defensa del régimen de partido de Estado, como lo ha mostrado de manera reiterada el presidente Ernesto Zedillo como primer priísta del país, al manifestar su apoyo al partido tricolor en distintos momentos de la campaña de ese partido.

Se puede entonces hablar de un momento fundacional en tres sentidos:

- El cambio del mapa electoral en el país, lo que expresa el principio del fin del régimen de partido dominante.
- La tendencia del electorado a configurar un sistema multipartidista y, aunque con algunas diferencias, también en las regiones.
- La nueva configuración de la Cámara de diputados federales, con un bloque opositor que detenta la mayoría y que está redefiniendo las relaciones entre los poderes republicanos, así como su propio perfil institucional.

Inicia el fin del régimen de partido dominante

Si 1988 marcó un parteaguas con el fin de la mayoría absoluta del partido de Estado en la Cámara de diputados, además del primer cuestionamiento serio de la elección presidencial de los regímenes posrevolucionarios, 1997 continúa con el cerco del régimen de partido dominante. Hay al menos tres rasgos que apuntan a comprobarlo.

* Profesores investigadores del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

- La composición de la LVII Legislatura, en la que el PRI obtuvo apenas la mayoría relativa y, en contraposición, se conforma una mayoría absoluta a raíz de un acuerdo parlamentario entre los partidos opositores (lo que se analiza posteriormente).
- La consolidación de la oposición en los principales estados del país desde un punto de vista demográfico, ya que gobierna en las ciudades más grandes y en los municipios más poblados de todo México.
- La configuración de una geografía electoral en la que, si bien el PRI sigue teniendo el mayor número de votos en la mayoría de las entidades del país, su influencia entre el electorado ya no le permite alcanzar una mayoría absoluta en la mayor parte del territorio nacional.

Con el triunfo del PRD en el gobierno del D.F. se acentúan los rasgos prominentes de la oposición: su influencia en el ámbito urbano, de las grandes ciudades, y entre un electorado socialmente diverso en el que predominan los sectores medios y populares con los mayores niveles relativos de alfabetización y de años escolares cursados. Si se añade el número de habitantes del D.F. a la población gobernada por el conjunto de la oposición a nivel municipal, tenemos que a unas tres cuartas partes de los habitantes del país los gobierna un partido distinto del PRI.

Conviene recordar que el PRI ya no gobierna en 13 de las capitales estatales y que las 19 en las que cuenta con la presidencia municipal son ciudades menores a los 700 mil habitantes. Además, el voto campesino, rural y de los pobres, que pareciera ser la base de sustentación del tricolor, es objeto de disputa por parte de la oposición perredista, particularmente en los estados "indios" del Pacífico: Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

La distribución del voto para diputados federales entre las diferentes entidades del país en las recientes elecciones ilustra lo que puede significar el principio del fin del régimen de partido dominante en México. Esto se puede apreciar en la carta 1, donde destaca que el PRI obtuvo una mayoría absoluta —que en ningún caso supera el 52%— en tan sólo siete entidades: Nayarit, Zacatecas, Hidalgo, Oaxaca, Chiapas, Campeche y Yucatán. En las elecciones de diputados federales de 1994, el PRI había obtenido la mayoría absoluta de los votos en 23 entidades: obtuvo entre 50% y 62% del total de la votación.

Aunque el PRI haya sido el partido más votado en las elecciones del 6 de julio pasado, en esta ocasión apenas tiene la mayoría relativa en 16 de los estados de la República, mientras que los partidos opositores cuentan con la mayoría relativa en ocho entidades.

Se debe hablar apenas del principio del fin del régimen de partido dominante ya que la configuración del PRI como el partido que detenta la mayor parte de votos en la mayoría de entidades, aunada a la herencia de franjas del poder que le deja el régimen de partido de Estado en la Cámara de senadores, en el poder ejecutivo y en espacios importantes del poder judicial, le ofrece un nicho de protección que puede propiciar la persistencia de resabios autoritarios del poder que todavía se identifican con el régimen de partido dominante.

El comportamiento de las preferencias electorales en las regiones de México juega un papel decisivo en la transformación del régimen político y del sistema de partidos. Si la convergencia presentada por el bloque opositor en la Cámara de Diputados de la nación se sostiene y se amplía a otras áreas de la actividad parlamentaria, es probable que se consoliden las tendencias a constituir un sistema competitivo de partidos que asegure una mayor autonomía de cada uno de los poderes republicanos. Un conjunto de dispositivos que permitan acotar a la institución presidencial y una separación conveniente entre partido y gobierno, aspectos que han apuntalado los "arreglos" institucionales de las ya casi últimas siete décadas del sistema político mexicano.

Tendencia al presidencialismo multipartidista

Algunos connotados politólogos (como Scott Mainwaring) afirman que un régimen presidencial que convive con un sistema multipartidista, que supone no haya coincidencia entre el presidente de la república y la mayoría en las cámaras de representantes, entraña el riesgo de la inmovilidad del poder ejecutivo, cuando no el riesgo de la ingobernabilidad del país.

Según las experiencias abordadas por esos analistas se puede constatar que hay dificultades severas para desarrollar las políticas de gobierno cuando las labores del Ejecutivo son obstaculizadas por los partidos opositores. Sin embargo, los análisis a los que se recurre en nuestro caso se sustentan en afirmaciones que provienen de una época y de una región: la transición a la democracia en América Latina, donde hay una heterogeneidad tal que es difícil obtener conclusiones inmediatas para el caso mexicano. Además, los análisis aludidos no toman en cuenta la dimensión propia de la cultura política, lo que permitiría, como lo demuestra el tercer informe del presidente Zedillo y el nuevo tipo de trato que le propuso el bloque opositor a través de Porfirio Muñoz Ledo, la introducción de valores democráticos

como la tolerancia, el diálogo o la pluralidad como ingredientes para construir la política de gobierno en condiciones marcadas por la diferencia entre el presidente y una parte del Legislativo.

En Latinoamérica sólo hay tres casos en los que el partido del presidente no tiene la mayoría de los diputados en la cámara de representantes: República Dominicana, Ecuador y Venezuela. Sin embargo, de acuerdo con la información obtenida por Arturo Lomelí en su reciente tesis de licenciatura donde compara los sistemas político-electorales en 18 países de América Latina, de 15 naciones donde el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria favorable a su partido, sólo en cinco su partido tiene la mayoría absoluta, mientras que en los 10 restantes el partido del presidente está a la cabeza de la Cámara de diputados detentando una mayoría relativa, sin que por ello se presenten problemas de gobernabilidad o de inmovilidad política.

Lo anterior no quiere decir que en los tres casos donde no hay coincidencia entre presidente y mayoría en la Cámara de diputados haya una inmovilidad política o una crisis de gobierno que responda a un bloqueo sistemático de la oposición, como tampoco significa que la mayoría absoluta del partido del presidente asegure, *per se*, la aprobación de las iniciativas presidenciales de gobierno en todos los casos y el entendimiento político entre las partes.

Además, los procesos electorales recientes en Latinoamérica, entre 1993 y 1996, mostraron una creciente tendencia a la concertación hacia el centro político y hacia la convergencia de varios partidos en coaliciones electorales –las cuales se mantuvieron como coaliciones parlamentarias– que aseguran el entendimiento entre el presidente y la mayoría del poder legislativo. Esta constatación abona el terreno de una posible convivencia entre multipartidismo y presidencialismo.

En México estamos lejos de una dispersión del voto entre múltiples y variados partidos políticos de manera tal que pudiera darse una atomización del sistema de partidos y una falta de operación de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo. Los resultados nacionales de la votación para elegir diputados este 6 de julio muestran tendencias a conformar un sistema multipartidista, aunque por el momento tres partidos compartan la mayoría de votos. El electorado definió, en la votación para diputados de mayoría relativa, que el PRI (39.1%), el PAN (26.6%) y el PRD (25.7%) compartieran un poco más del 91% y que otros dos partidos alcanzaran una votación suficiente para obtener su registro y para tener representación ante el Congreso de la Unión: el Partido del Trabajo (PT), con 2.58%, y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con 3.81%.

Si se fijan algunos criterios para definir las categorías de bipartidismo, tripartidismo y multipartidismo, mediante los porcentajes de la votación que aparecen en la carta 1 –sin dejar de reconocer la arbitrariedad que encierran– nos damos cuenta que los promedios nacionales coinciden con la distribución del voto en las entidades del país. De los 32 estados que hay en México, 19 presentaron competencia entre cuatro partidos o más, seis se identifican con el bipartidismo, mientras que en siete más se da una cerrada competencia entre tres partidos, generalmente PRI, PAN y PRD.

Con la información disponible no se puede obtener correlación significativa alguna entre la competencia partidaria, las regiones del país y la pertenencia de la mayoría al PRI o a la oposición, que permita elaborar una hipótesis al respecto (del tipo: "la mayoría opositora está asociada con un esquema bipartidista", o "los estados donde el PRI obtuvo una mayoría absoluta tienden a ser tripartidistas o multipartidistas", por ejemplo).

En cualquier caso, la influencia regional de los partidos podría dar mejores elementos para comprender las diferencias entre las entidades del país, lo que no significa que las constataciones antes anotadas se pierdan; es decir:

- La tendencia dominante a conformar un sistema competitivo entre cuatro o más partidos, donde alternan el PT y el PVEM.
- La aparición, con mayor fuerza, de una cerrada competencia entre PRI, PAN y PRD como una segunda tendencia en importancia –la cual introduce a la competencia partidaria a estados considerados antes como bastiones priístas, como Sonora, Sinaloa, Nayarit, Coahuila o Colima–.
- La persistencia de una competencia bipartidista en aquellos estados que por su tradición económica y político-organizativa dividen su influencia entre el PRI, por un lado, y por el otro, el PAN o el PRD.

Tres tendencias que apuntan en su conjunto, a la desaparición del régimen de partido dominante.

En la carta 2 se puede apreciar la diferencia entre la votación a favor del PAN y del PRI respecto de las regiones del país: mientras que ambos partidos obtienen el principal número de votos en casi los mismos estados del país, los blanquiazules tienen sus mejores proporciones en el centro-occidente y al noreste; el tricolor obtiene sus mejores porcentajes al centro-norte del país y en el sureste mexicano, en los estados más rurales y pobres.

En la carta 3 se aprecian los rasgos decisivos que completan la geografía electoral del país, ya que en

ella se puede ver la influencia del PRD en el centro y sur-sureste de México, tanto en lo que respecta al número de votos obtenidos, como a las mejores proporciones de la votación. Asimismo, en esta carta se puede destacar la novedad que representa la votación obtenida por los dos partidos que obtuvieron su registro definitivo el pasado 6 de julio. Mientras que el PVEM pintó de verde su votación en el centro del país, en proporciones que llegaron hasta el 8.62% en el D.F., el PT obtiene dos marcadas áreas de influencia: el centro-norte mexicano y los estados del Golfo norte, llegando a obtener hasta el 23.6% de la votación en Durango.

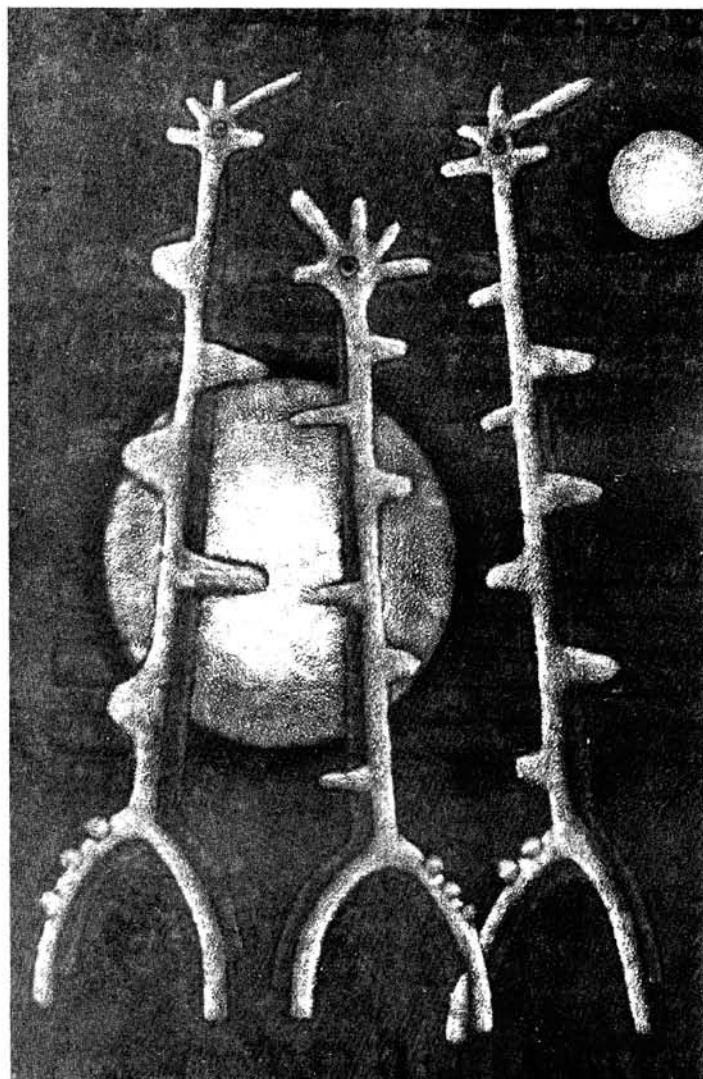
Estamos pues frente a una presencia regional heterogénea de los partidos en las regiones de México. El PAN es un partido del centro y del norte; el PRI, de las zonas rurales y pobres del país, mientras que el PRD es un partido del centro y del sureste indio. Este esquema regional ahora es complementado por dos partidos que muestran también marcados sesgos en su votación: el PVEM hacia el centro del país; el PT hacia el centro norte y hacia el Golfo norte. Se trata de una diferenciación regional que tiene una relación directa con el esquema de partidos que se vaya construyendo en cada una de nuestras regiones y, en esa medida, que se relacione con las peculiaridades regionales que generará la desaparición del régimen de partido dominante del escenario político nacional.

La nueva agenda legislativa

Uno de los signos prometedores de una cámara de diputados dividida es que la nueva mayoría se tendrá que ir perfilando en torno a cada uno de los temas legislativos que se aborden, y no con base en prácticas de *mayoriteo* ni en una alianza parlamentaria copada por el partido dominante que pudiese durar los tres años de la LVII Legislatura.

Otros rasgos del nuevo escenario se definen a partir de la certidumbre ofrecida por el sistema electoral en lo que hace a la transparencia de la votación, a la independencia del gobierno del organismo encargado de organizar las elecciones y, de manera destacada, un cierto carácter definitivo de la alternancia sin que importe la orientación ideológica del partido que acceda al puesto de elección por el que se pugna, cuya manifestación más clara fue la elección de Cuauhtémoc Cárdenas a la gubernatura del Distrito Federal y el arrollador triunfo del PRD, tanto en lo que hace a la elección de 29 sobre 30 diputados federales en el D.F. como en lo que toca a la mayoría obtenida en la Asamblea Legislativa del D.F.

Se trata entonces, como ya se ha dicho, del principio del fin de la transición y no del agotamiento



Esferas plateadas, 1995, 110 x 90.

del régimen que ha gobernado al país durante las últimas siete décadas, cuyo potencial autoritario será difícil desmontar sin que el sistema político y electoral pasen por la prueba definitiva: la que se tendrá en la posible alternancia presidencial en el año 2000.

No obstante los reducidos alcances políticos que tengan los contrapesos institucionales que viviremos durante los próximos tres años, y tomando en cuenta los principales rasgos de la nueva geografía electoral del México de 1997, la agenda legislativa que se propongan los nuevos integrantes de la Cámara de diputados podría dibujar ya algunos de los objetivos que se plantean como estratégicos para el fin del partido dominante.

Reforma política

¿Cómo vincular la nueva realidad política que indica el voto de los electores y las maneras de legislar acordes con ese nuevo escenario? Parte de la respues-

ta está en las demandas por ampliar la participación ciudadana, demandas pendientes en la reforma política zedillista, la cual fue monopolizada por los partidos. La nueva Cámara baja del Congreso de la Unión tendrá que modernizar los vínculos entre Estado y sociedad, retomando la legislación del referéndum, del plebiscito y de la iniciativa popular.

¿Cómo acercar los logros de la nueva legalidad del Instituto Federal Electoral (IFE) a la necesidad de profundizar en la equidad de la competencia partidaria y en la justicia electoral? El tope a las campañas de los candidatos, una mayor equidad en el financiamiento a los institutos políticos, fijar la "sana" distancia entre partido y gobierno en lo que hace al uso de los recursos públicos, garantizar un acceso equitativo de los partidos a los medios masivos de difusión, entre otras medidas, contribuirían a un mejor desempeño del sistema de partidos.

Una nueva integración del Congreso de la Unión es un tema inaplazable, ya que el sistema vigente de representación mixta, entre representación de mayoría y proporcional, aún acarrea problemas de sobre-representación. Se requiere audacia para proponerse cambios que fortalezcan prácticas parlamentarias que sirvan de contrapeso al presidencialismo, y las opciones son variadas en lo que toca al número y a las formas de representación que puede haber en ambas cámaras, así como en los mecanismos de consultas ciudadanas que aseguren un contacto permanente y eficaz entre representantes y representados.

Se necesita discutir sobre la conveniencia de la reelección de diputados y senadores (aunque parece prudente aplazar la reelección presidencial hasta que se fortalezcan los cuerpos parlamentarios), o proponerse la reorganización interna del Congreso, en las atribuciones de las fracciones parlamentarias o en el número y calidad de sus comisiones permanentes.

Otros temas sobre los que debe influir la labor de los diputados se refieren a la seguridad pública, en donde destaca el papel que se conceda al ejército y a los gobiernos locales, así como el debatido tema de la corrupción: ¿bajo qué circunstancias reabrir los casos pendientes, como el de Conasupo, o cómo abrir nuevos casos a investigar? Para que la justicia y la legalidad orienten el tratamiento de esos aspectos tan delicados será necesario que predomine una nueva cultura política, que se sitúe entre los extremos del "borrón y cuenta nueva" y el de la persecución a ultranza e indiscriminada de los casos de corrupción, frente a los cuales los funcionarios públicos y privados presentan diversos grados de culpabilidad. El mantenimiento de las comisiones especiales encargadas de investigar los casos Colosio y Ruiz Massieu dependerá también de un nuevo clima de legalidad y respeto.

Presidencialismo

A este tema se le conceden los principales atributos del cambio político que puede vivir el país. Acotar los poderes de una institución que es la clave explicativa del régimen político mexicano no será tarea fácil, aunque la nueva correlación de fuerzas políticas ya permite que las iniciativas de ley no partan de manera exclusiva del Ejecutivo.

Está por delante, sin embargo:

- Terminar con la impunidad de la acción presidencial abriendo la posibilidad del juicio político, al que no se puede someter actualmente al presidente.
- Terminar con la partida presupuestaria secreta, o al menos reglamentarla.
- Obligar al presidente a que rinda cuentas ante la nación sin formatos retóricos y vacíos de diálogo, como ya se inició con el tercer informe del Ejecutivo, cuando el bloque opositor impuso el formato de esa ceremonia.
- Lograr la aprobación del presupuesto del Ejecutivo federal bajo criterios delimitados por la pertinencia social, por el modelo de país deseable, lo que podrá ser propiciado por el foro nacional de discusión al que llama la oposición en la Cámara baja, con el objetivo de responder al llamado presidencial de construir una política económica de estado que no se limite a ser una política de gobierno.
- Reorientar la aplicación del gasto público hacia las regiones del país, dando nuevos contenidos al llamado Ramo 26, para constituir así una política social más consistente que la actual.

Federalismo

Asociadas con la acotación del presidencialismo, las políticas federalistas pueden cambiar el rostro y la geografía regional del país. El federalismo fiscal, aunado a la profundización de políticas descentralizadoras en materia de salud, vivienda y educación, tanto como de cada uno de los aspectos relacionados con las dependencias del Ejecutivo federal, podrían reforzar las competencias y atribuciones de los gobiernos locales.

Impulsar el federalismo de abajo hacia arriba, es un desafío que tendrán los diputados que se eligieron fuera del centro del país; temas como los que sugieren el 22 de abril –los riesgos en las ciudades– o el caso de Chapala –el manejo integral del agua– o el de La Primavera –el manejo integral de los bosques–, ofrecen un ámbito de gestión pública de satisfactorios para las regiones que se pueden con-



Hermanos, 1996, 90 x 118 cm.

vertir en políticas federales articuladoras del territorio mexicano.

Economía

Aquí destaca el papel generador de alternativas que logró la propuesta de bajar el IVA al 10%, símbolo de que habrá un nuevo poder en la Cámara de diputados. El cambio es ineludible; desde el gobierno hasta los organismos sociales empiezan a discutir la proporción en la que se tendrá que hacer, los ritmos y los periodos a seguir, las alternativas de utilización de los fondos generados en cualquiera de las propuestas; un clima de debate público que es prometededor.

Otro tema tabú que será decisivo en la agenda legislativa es el de la revisión de todos nuestros esquemas de integración: ya el Consejo Nacional Agropecuario, al que no se le puede tachar de perredista, pide una renegociación del TLC. Asimismo, los nuevos acuerdos comerciales con Europa, que incluyen la llamada Cláusula Democrática, exigirán una constante adecuación de nuestras instituciones a la normalidad de la vida en democracia, lo que repercutirá en una adecuación permanente entre nuestros procesos electorales y políticos y la agenda internacional.

Un cambio más al que podrán contribuir los nuevos legisladores se refiere al fin de los privilegios de las corporaciones, sean de empresarios o de supuestos trabajadores. El fin de una política económica de subsidios y de prebendas para sectores sociales determinados debe propiciar una nueva institucionalidad democrática.

Por último, aunque no por ello menos importante, el tema de la paz y los grupos armados no es algo que se constriña a las regiones donde operan el EZLN o el EPR. Todos los temas que surgieron en las negociaciones entre el gobierno y los zapatistas, que aún están pendientes, son vigentes para el conjunto del país: la militarización, creciente de los estados y de las entidades públicas que se vinculan con la seguridad; la autonomía de los indios; la reorientación de la reforma agraria; la subsidiariedad federal con las regiones "perdedoras" que genera el esquema neoliberal; la democracia local; el fin del caciquismo; éstos entre otros aspectos, interpelan a todos los mexicanos.

Una peculiaridad decisiva de la nueva agenda legislativa es su condición suprapartidaria. Su adopción por los partidos dependerá de anteponer la calidad de diputados de la nación por encima del de diputados de tal o cual partido. ¿Estarán los diputados a la altura del desafío?▲