

El tripartidismo mexicano: El largo camino hacia la democracia

Soledad Loaeza

En las elecciones presidenciales mexicanas del 2 de julio del año 2000 el candidato de la Alianza por el Cambio, integrada por el Partido Acción Nacional, PAN, y el Partido Verde Ecologista de México, PVEM, Vicente Fox, obtuvo 43% del voto, seis puntos porcentuales más que Francisco Labastida, candidato del Partido Revolucionario Institucional, PRI, que alcanzó 37% del voto; el candidato de la Alianza por México -integrada por cinco formaciones de ellas la más importante era el Partido de la Revolución Democrática Cuauhtémoc Cárdenas, quien se presentaba por tercera ocasión, recibió 17% de los sufragios. Estos resultados pusieron fin al monopolio que el PRI ejercía sobre la presidencia de la república desde 1946, fecha de su fundación¹.

Medio siglo de repetidas victorias de los candidatos del PRI en los comicios presidenciales, de aplastantes mayorías en el Congreso y de control sostenido de ese partido sobre las gubernaturas de los estados y los congresos locales era emblemático del autoritarismo mexicano. Si tomamos este precedente como el punto de partida de la transición mexicana, entonces ésta se entiende como el desmantelamiento de la hegemonía de un partido estrechamente vinculado con el Estado, y la gradual construcción de un sistema pluripartidista en el que en la actualidad participan entre siete y nueve formaciones, pero dominado desde 1989 por tres grandes partidos: el PAN, el PRI y el PRD. Su presencia en el ámbito nacional era patente incluso antes del 2 de julio del 2000. En junio de ese mismo año 50% de los mexicanos estaba gobernado por un partido distinto del PRI, diez estados y el Distrito Federal eran gobernados por el PAN o por el PRD. En las elecciones federales de 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, frente a la mayoría de curules que sumaban las dos oposiciones panista y perredista, respectivamente. Las transformaciones sociales del último cuarto del siglo, una de cuyas expresiones más poderosas fue una pujante pluralidad social está en el origen de los cambios políticos, porque la reivindicación del derecho a la participación y a la organización políticas independientes se extendió desde entonces como una ola que el autoritarismo no pudo resistir.

Si la extensión del voto efectivo fue un pilar de la transición mexicana, el segundo pilar fue la creación y consolidación desde 1994 de una autoridad electoral autónoma y confiable, el Instituto Federal Electoral, IFE, cuyo funcionamiento exitoso fue determinante para el afianzamiento de actitudes positivas hacia la participación y la competencia electorales, como lo prueba el sostenido incremento de las tasas de participación electoral que se inició en los años noventa, y -que en el ámbito federal oscilan entre el 65% y el 75% de los electores.

La transformación de la hegemonía del PRI en pluripartidismo tuvo repercusiones de muy largo alcance sobre el funcionamiento del sistema político en su conjunto. Entre otros efectos podemos anotar los siguientes: disminuyó el margen de discrecionalidad de la presidencia de la república, incrementó su sensibilidad a la opinión pública; ésta, por su parte, se convirtió en un factor de peso en los equilibrios políticos. Después de más de una década de instaurado, el pluripartidismo ha fortalecido la función de contrapeso del poder legislativo en relación con el poder ejecutivo; y, ha

¹ En 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario, PNR, como una coalición de jefes revolucionarios cuyo propósito era evitar el regreso de la violencia; en 1938 el presidente Lázaro Cárdenas creó el Partido de la Revolución Mexicana, PRM, que era una organización de masas, por consiguiente esencialmente distinta de la precedente que congregaba elites. El discurso radical del PRM en 1938 correspondía al que en esa época sostenían los partidos de clase, pero además este partido encuadraba a sindicatos y ligas agrarias que se habían formado en oposición al PNR. Al igual que sus predecesores, en 1946 el PRI nació a iniciativa del presidente en funciones, como un instrumento de control y de movilización políticas. No obstante esta organización difería del PNR y del PRM porque era mucho más abierta a la diversidad de grupos políticos y sociales, o incluso de corrientes de opinión. Aspiraba a representar distintos tipos de electorado y a cumplir con funciones "de desarrollo político", como las que se asignaron a muchas organizaciones partidistas en países subdesarrollados durante la guerra fría. Las diferencias entre el PNR, el PRM y, el PRI fueron largo tiempo ignoradas por el mismo grupo en el poder que se empeñaba en legitimarse en la continuidad; durante la campaña electoral del 2000 la oposición retomó ese lema para denunciar "el monopolio" de más de setenta años del PRI.

impulsado el ascenso del poder de los gobernadores y la descentralización política en relación con la capital de la república.

A diferencia de otros procesos de transición que se caracterizaron por cambios súbitos, desmoronamientos, colapsos institucionales o rupturas dramáticas, en las que el punto de partida para la construcción de un nuevo orden político podía ser una *tabula rasa*, así no fuera más que simbólica, la experiencia mexicana se distingue porque siguió un camino largo, gradual y acumulativo, en el que jugaron un papel central continuidades institucionales representadas por determinadas formaciones partidistas -concretamente el PAN y el PRI- y legislaciones electorales reformistas. De manera que, aun tomando en cuenta las presiones que ejercieron los votantes que desde principios de los años ochenta optaron por la oposición partidista para limitar el autoritarismo del PRI, la experiencia mexicana ilustra un proceso de *transición por transacción*². En él habrían intervenido tanto grupos de la élite gubernamental y priísta animados por una intención reformista, como grupos de las élites políticas de oposición que a lo largo de más de quince años adoptaron alternativa y sucesivamente estrategias reformistas -que los llevaban a cooperar con la élite del PRI- y rupturistas que los conducían a la confrontación. El proceso mexicano puede imaginarse como resultado de un complejo cúmulo de interacciones y presiones encontradas "desde arriba" y "desde abajo", el cual, sin embargo, transcurrió dentro de los márgenes institucionales que fijaban organizaciones partidistas y ordenamientos electorales.

La fecha de inicio de la transición mexicana es un punto de desacuerdo entre observadores y especialistas. Algunos se remontan a la severa crisis que sufrió el autoritarismo mexicano en 1968 a raíz de la represión al movimiento estudiantil que se desarrolló en el verano de ese año. Otros consideran que la caída del autoritarismo mexicano sobrevino después de la accidentada elección presidencial de 1988 de Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, que transcurrió en medio de severas acusaciones de fraude y reclamos de victoria por parte de Cuauhtémoc Cárdenas y de sus seguidores. Por último, otros sostienen que la transición comenzó el día de la derrota del PRI en la elección presidencial del 2000.

Aquí la identificación de la fecha de inicio de la transición está determinada por el significado que hemos dado a la transición: el paso de un régimen de partido hegemónico a un régimen pluripartidista. De acuerdo con esta definición los referentes de la transición mexicana fueron: la ampliación de la participación electoral, los cambios en la legislación electoral y el desarrollo y consolidación de las organizaciones de oposición partidista. Vista desde esta perspectiva la transición en México no comenzó con un acontecimiento clave, sino que se inició como una ola creciente de oposicionismo antiautoritario, cuya estrategia central fue una movilización electoral de rechazo antipriísta y de apoyo a partidos opositores con credibilidad.

Desde finales de 1982 las urnas empezaron a adquirir importancia como instrumentos de protesta. Inspirados por el rechazo a la expropiación bancaria, decretada por el presidente José López Portillo el 1° de septiembre de ese año, empresarios medianos y pequeños en los estados optaron por la participación política, recurriendo preferentemente al PAN, para desafiar el monopolio del PRI en el ámbito municipal. Dado que durante décadas el fraude electoral y el imposicionismo se habían apoyado en la no participación y en el abstencionismo, el incremento del voto independiente tuvo un sabor insurreccional que prendió las primeras señales de alarma para la hegemonía priísta. De hecho el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se caracterizó por la multiplicación de conflictos postelectorales que pusieron al descubierto, que, no obstante la continuidad en este terreno, el respeto al voto era un flanco muy débil del sistema político autoritario. La orientación de la protesta antiautoritaria por la vía partidista habla de la naturaleza esencialmente conservadora de quienes la organizaron, que solamente deseaban alterar los equilibrios políticos, pero mantener intactos los equilibrios sociales de largo plazo; así como de su pragmatismo. Ambas características influyeron en el ritmo de la transición, mucho más lento que en

² Para un repertorio crítico y ordenado de las principales tipologías de la transición ver: Charles Powell, *Las claves de la profunda transformación en España*, Madrid, Plaza Janés, 1075-2000.

otras experiencias³. La importancia de esta movilización residió en que desencadenó una dinámica participacionista que se prolongó y profundizó en ese período, y que obligó a la elite en el poder a llevar a cabo cambios de naturaleza defensiva en el ámbito electoral que no obstante su intención, sentaron las bases de la transformación institucional. La dinámica participacionista también impulsó la consolidación y formación de partidos políticos, así como los accidentados cambios del propio PRI que tuvo que adaptarse a condiciones de competencia política que le eran desconocidas.

Desde el punto de vista de la legislación electoral 1977 marca un comienzo muy importante en el impulso a la actividad partidista y electoral mexicana porque ese año fue votada la Ley Federal de Organizaciones, Partidos y Procedimientos Electorales, LOPPE, que abrió la puerta al pluripartidismo, aportando recursos políticos y financieros a los partidos de oposición existentes⁴. Para Acción Nacional esta ley fue una tabla de salvación en el naufragio que le había significado un severo conflicto interno que le impidió participar en las elecciones presidenciales de 1976. Esta ausencia tuvo un costo muy alto para el partido que prácticamente desapareció en algunos estados. Para el Partido Comunista Mexicano, PCM, la LOPPE, trajo la legalización y fue un impulso muy importante para su modernización. No obstante, esta ley electoral lleva todavía la huella del autoritarismo modernizador que imprimía a toda reforma política el sello de una "democracia otorgada". En cambio, el Código Federal Electoral de 1986, elaborado todavía dentro del marco de la hegemonía priísta, posee un tono defensivo que revela la creciente importancia de las oposiciones. Por último, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, COFIPE, hoy vigente, fue diseñado con base en un documento del PAN y ha sido sujeto de distintas reformas pero todas ellas, al igual que el documento original, producto de negociaciones entre los partidos y entre ellos y el poder ejecutivo. Así, la legislación electoral mexicana actual es un producto acabado de la transición.

El propósito de este capítulo es reconstruir el papel de los partidos en la transición mexicana, enfatizando el desarrollo de las tres grandes formaciones que dominaron la dinámica política del último decenio del siglo XX. La primera parte plantea el origen del tripartidismo en fracturas interelitistas; la segunda parte, se centra en el impacto de la aparición del PRD en los equilibrios del sistema político; el tercer apartado está dedicado a la relación entre la presidencia de la república y los partidos; y el cuarto al funcionamiento del tripartidismo en la última etapa de la transición.

El tripartidismo mexicano: reflejo de fracturas interelitistas

Los partidos políticos son siempre la proyección de alguna fractura, una fuente de diferenciación social que puede ser de orden ideológico, cultural, social o político; sin embargo, estas fracturas a su vez nacen -o en su caso son inducidas- a partir de desacuerdos, de rupturas entre las elites del poder. Desde esta perspectiva el desmantelamiento de la hegemonía electoral del PRI que se inició a principios de la década de los ochenta mediante el triunfo de candidatos panistas a cargos municipales, fue una reacción antiautoritaria en contra de la expropiación bancaria que había decretado el presidente José López Portillo en septiembre de 1982. También fue la manifestación de un rompimiento entre la elite gobernante y elites económicas regionales, que se habían formado en estados del norte del país durante el largo período de crecimiento⁵, y que repudiaron la medida. La protesta antiautoritaria de esos años fue articulada originalmente por organizaciones empresariales que intentaron una protesta gremial -en términos bastante tradicionales- en contra de la decisión presidencial. No obstante, su descontento se amplió y encontró eco en grupos de clase media.

³ Soledad Loaeza, "La incertidumbre en la prolongada transición mexicana: el Partido Acción Nacional y la aversión al riesgo", en Reinaldo Yumen Ortega Ortiz (comp.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001:137-176.

⁴ Esta ley tiene semejanzas muy interesantes con la Ley de Asociación española de 1976.

⁵ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Para las elites económicas regionales la decisión presidencial fue una prueba de antidemocracia, de la tradicional arbitrariedad del poder ejecutivo -que ya habían experimentado en carne propia en 1976 con las expropiaciones de tierras de Luis Echeverría.

Lo importante de la medida de septiembre de 1982 en términos políticos, fue que dio curso al antiestatismo de estos grupos que hasta entonces poco habían intervenido en política -a excepción de los empresarios de Monterrey-. Además, a diferencia del pasado, en este caso no se limitaron a presionar a las autoridades, sino que se propusieron modificar un sistema que permitía que el poder ejecutivo tomara este tipo de decisiones a espaldas de la opinión pública y de los grupos de interés. De entonces arranca la insurrección electoral panista que fue arrebatando al PRI municipios urbanos importantes desde diciembre de 1982, y que para las elecciones federales de 1985 había ganado un impulso de tal magnitud que no fueron pocos los que creyeron que en el Congreso habría una *nueva mayoría* en las elecciones federales de ese año. El vehículo de esta insurrección fue el Partido Acción Nacional que desde entonces se convirtió en vector del cambio y canal de expresión de una oposición periferia-centro.

Los resultados electorales de los comicios de 1985, que se celebraron en el marco de la efervescencia del entonces llamado *neopanismo*, muestran que su importancia fue mayor en algunos estados que en el centro del país. Los candidatos panistas no consiguieron la victoria que habían anunciado, pero conquistaron 11 diputaciones de mayoría -un número sin precedentes-. La media nacional de voto por Acción Nacional fue de 15.5%, pero en Chihuahua el partido obtuvo más del 37% del voto; en Durango, Baja California y Sonora más del 25%; mientras que en el Distrito Federal el voto panista disminuyó ligeramente.

Lo que surgió a la vida política en esos años fue una fractura que expresaba no solamente diferencias de opinión entre el gobierno y las elites regionales en relación con el modelo de desarrollo o la política industrial, sino una auténtica ruptura territorial: Acción Nacional fue el vehículo de la protesta anticentralista de los estados en contra del gobierno federal, y de su sede, la capital de la república. Esta oposición se expresó en el aumento de la presencia panista en municipios de estados del norte de la república: en 1989 el candidato panista triunfó en las elecciones para gobernador en Baja California, y el partido retuvo el poder en 1995 y en 2001; triunfó en Chihuahua en 1992; en Nuevo León en 1997; también conquistó las gubernaturas de Jalisco (1992) -que retuvo en 1998-, Guanajuato (1994), y Querétaro (1997) y Aguascalientes (1998), y en 2002 conquistó Yucatán. Este movimiento de la periferia al centro también se ha manifestado en las batallas en el poder legislativo donde los diputados panistas han defendido la autonomía municipal y la modificación de los acuerdos de coordinación fiscal entre los estados y la federación que, según ellos, es una sangría en beneficio de la capital de la república.

En sus primeros momentos la ruptura territorial de la política mexicana se expresaba todavía de manera muy confusa como antiautoritarismo; sin embargo, bajo el amplio manto de esa comunidad de rechazo -que era muy heterogénea y que abanderó desde entonces la causa de la democracia electoral- se mezclaban antiestatismo, antigobiernismo y antipriísmo. Todas estas causas se adocenaban de manera indiferenciada en el voto de protesta que encauzó originalmente Acción Nacional. No obstante, desde los años noventa las posiciones de los partidos y las actitudes del electorado se fueron depurando, en buena medida gracias a la aparición del PRD, pero también por efecto de la actuación de los gobiernos panistas. De suerte que en la actualidad el opositor antipriísta no es necesariamente antiestatista, y tampoco votará obligadamente contra el PRI el antigobierista. La llegada de las oposiciones al poder ha contribuido a precisar el voto de protesta, de manera que en el electorado se manifiestan perfiles de preferencia partidista, si bien todavía desdibujados.

El segundo desacuerdo interelitista que impulsó la transformación del sistema de partidos fue el que dio nacimiento al Frente Democrático Nacional, FDN, en 1988. En este caso, la ruptura se produjo en el seno del *establishment* priísta, y el origen de la fractura fue, como ya se dijo, el desacuerdo de algunos políticos profesionales con la exclusión de que habían sido objeto cuando llegó al poder Miguel de la Madrid en 1982. No obstante, esta exclusión adquirió carácter y dimensiones de subcultura política en la medida en que incorporó el rechazo a las reformas que

buscaban reducir el intervencionismo estatal en la economía; una política que continuaron y profundizaron los dos sucesores de De la Madrid, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000).

A diferencia de la fractura panista, cuyas bases están en los estados, la capital de la república ha sido el apoyo fundamental de los escindidos del PRI agrupados en el PRD, y ha avanzado en dirección contraria a como lo hizo el panismo, porque esta fractura se ha extendido del centro a la periferia. En 1988 el Frente Democrático Nacional arrasó en la capital de la república; se le reconoció 48% del voto y le fueron atribuidas las dos curules correspondientes a la entidad en el Senado. Después de dos elecciones de resultados mediocres (1991 y 1994) en el Distrito Federal, el fenómeno se repitió en 1997, cuando Cuauhtémoc Cárdenas conquistó la jefatura de gobierno de la ciudad, y los candidatos perredistas 38 de los cuarenta distritos de mayoría con que se integra la Asamblea de Representantes. Desde esta posición ha podido ampliar más sólidamente su presencia territorial. El hecho de que este triunfo le haya abierto el paso a los gobiernos de Zacatecas, Tlaxcala y Baja California sur en 1998, en Baja California sur en el 2000, Chiapas y Michoacán en el 2001 que, a excepción del último caso, obtuvieron ex-priístas que participaron en esas elecciones con el apoyo del PRI, sugiere que este partido hizo un uso extensivo de los recursos políticos que ofrece el centro de la república.

El rastreo de los antecedentes del impulso cardenista en el Distrito Federal conduce directamente a los sismos de septiembre de 1985 que sacudieron a la ciudad de México. Como se dijo antes, hasta entonces la reacción antiautoritaria que se había acogido a Acción Nacional, se había expresado sobre todo desde la periferia hasta el centro; sin embargo, las imágenes y la extendida creencia de que las autoridades gubernamentales se habían quedado paralizadas ante la catástrofe y no habían sabido -o podido- reaccionar con agilidad para responder a la emergencia creada por el derrumbe de edificios de departamentos, escuelas, hospitales, oficinas y comercios y los miles de muertos y desamparados, bastó para crear un clima de opinión favorable a la autoorganización y a la participación independiente. El gobierno delamadridista fue objeto de severas y múltiples críticas al tiempo que se celebraba la capacidad de reacción autónoma de la sociedad; así se generó un clima de opinión favorable a la movilización cardenista de julio de 1988. Entonces puede pensarse que si las elecciones de 1985 para diputados se hubieran celebrado después del 19 de septiembre, los habitantes de la ciudad no habrían permanecido tan indiferentes como parecen haberlo estado, y posiblemente se habrían sumado a la ola opositora que encabezó Acción Nacional en los estados del norte del país.

La ruptura interelitista que dio nacimiento al PRD cobró fuerza en primer lugar en la capital del país, porque su origen fue la lucha por la presidencia de la república en el seno de la elite nacional. Sin embargo, en su primera década de existencia el PRD también se benefició de recursos concentrados en el Distrito Federal, por ejemplo, del apoyo del grueso del *establishment* cultural y universitario, que tradicionalmente había ejercido una influencia más o menos nacional, y que se había sumado a la crítica a las políticas de reforma del Estado del período 1982-2000.

El problema que plantean estas fracturas interelitistas es la inestabilidad del tripartidismo porque son hoy todavía un proceso en marcha, en particular la fractura en el seno de la elite priísta no ha se ha calcificado. En la segunda mitad de los noventa el PRD se siguió nutriendo de ex priístas, como ocurrió en Tlaxcala, Zacatecas y Baja California sur y Nayarit. En estos estados fueron elegidos antiguos cuadros del PRI, pero como candidatos del PRD en los tres primeros, y en el último de una coalición multipartidista que incluía al PAN. Todos habían abandonado al PRI cuando perdieron la candidatura a la que aspiraban. No obstante, habría que anotar que, contrariamente a las predicciones el PRI no se vino abajo después de la derrota de julio del 2000, y que tampoco se produjo una sangría incontenible. Más todavía el antiguo "partido oficial" ha seguido ganando elecciones locales, como ocurrió en Tabasco en el 2001.

La consolidación del tripartidismo como una distribución del poder de largo plazo está amenazada por la sostenida vitalidad de la fractura priísta, de la cual también se han originado otras formaciones políticas. En junio de 1999, y conforme a los términos de la reforma de 1996 del COFIPE, el Instituto Federal Electoral otorgó el registro como partido político nacional a seis de

ellas, de las cuales por lo menos tres están vinculadas de alguna manera al PRI: Convergencia por la Democracia y el Partido de Centro Democrático fueron fundados por dos antiguos priístas -el exgobernador de Veracruz, Dante Delgado, y el antiguo funcionario y secretario general del PRI, Manuel Camacho-, mientras que el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM, recuperó el registro⁶. El Partido Democracia Social era una organización escindida del PRD -por consiguiente, también está en cierta forma ligado a la escisión priísta-, mientras que el Partido Alianza Social está ligado a las viejas corrientes de la Unión Nacional Sinarquista -la derecha católica tradicionalista-, y el Partido de la Sociedad Nacionalista, que parece ser el resultado de una hábil manipulación de las posibilidades que ofrece la ley⁷. Estas organizaciones obtuvieron el registro para participar en los comicios del 2000, a pesar de que el COFIPE no renunció a la intención original de los legisladores de prevenir la fragmentación partidista, de ahí que la ley establezca un número mínimo de afiliados como una de las condiciones para que una organización acceda a la categoría de partido nacional, a pesar de que en la actualidad uno de los problemas de los partidos políticos en todo el mundo es la falta de militantes⁸. La fragmentación se ha mantenido latente en los meses posteriores a la elección del 2000. En el curso de 2002 aparecieron más de ocho formaciones políticas de origen diverso, que demandaron apoyo del IFE para participar en los comicios electorales federales del 2003.

La fractura de la elite priísta no fue el resultado de un golpe seco que haya partido ese árbol frondoso en dos, sino que parece haberse convertido en un proceso de astillamiento en el que todos los días aparecen nuevos desgajamientos. Este fenómeno hubiera podido agravarse por efecto de un electorado volátil que, en general, rehuye los compromisos de largo plazo con un solo partido, pero que hasta ahora ha concentrado su voto en las tres grandes formaciones. No obstante, es posible que esos mismos partidos tengan que pagar los costos de las dificultades que ha enfrentado Vicente Fox en sus primeros dos años de gobierno. La tirantez en las relaciones entre el presidente y el Congreso ha sido la nota predominante en los primeros años del gobierno foxista, de suerte que si el electorado hace a los partidos grandes responsables de estos problemas, -como lo ha hecho el presidente Fox en más de una ocasiones posible que los votantes los castiguen en las elecciones federales del 2003 y favorezcan a formaciones pequeñas como el PT, el PVEM, o algún otro. Aunque los grandes partidos cuentan con núcleos duros de votantes por todo el país, muchos de ellos han dado prueba de pragmatismo, y también han recurrido al voto para sancionar o premiar la gestión gubernamental. Esta racionalidad del votante explica la incapacidad del PAN para retener el poder en el estado de Chihuahua en 1998; o la disminución de votos que registró en Baja California, para no mencionar las experiencias de alternancia partidista cada vez más frecuentes en el ámbito municipal.

La dispersión del voto también podría erosionar la consolidación del tripartidismo y puede producirse en el futuro porque las fracturas interelitistas quedaron sobrepuestas a una sociedad plural y diversa que es mucho más urbana, educada y está mejor informada hoy que en los años setenta. Esto significa que las identidades políticas no pueden ser asimiladas a una fórmula simplista PRI-antiPRI, sino que tienen perfiles y matices diversos que, por otra parte, se han afinado con el paso del tiempo. Como se mencionaba más arriba, la oferta política del PAN o del PRD se ha venido precisando por efecto de su acceso al poder, de suerte que cuando los ciudadanos emiten su voto a favor de algún candidato, ya no únicamente expresan el rechazo al PRI, sino que también

⁶ Desde su fundación en 1953 hasta 1988 fue un apéndice del PRI, cuyos candidatos a la presidencia apoyó religiosamente. Sin embargo, en ese año registró como candidato a Cuauhtémoc Cárdenas cuya *Corriente Crítica* no poseía registro; se repitió este movimiento a finales del verano de 1999 cuando, ante la negativa del PRD de considerar la precandidatura de Porfirio Muñoz Ledo a la presidencia de la república, el PARM lo registró como su candidato.

⁷ El COFIPE establece ciertas condiciones prácticas para que una organización pueda ser registrada como partido nacional: un número mínimo de afiliados que represente por lo menos 0,13% del Padrón Electoral Federal de la elección inmediata anterior, que en este caso fue de 69 000. Los militantes deben estar distribuidos en por lo menos 10 estados de la república, en cada uno de los cuales debe haber al menos 3 000; alternativamente la organización puede presentar al menos 300 afiliados en 100 distritos electorales uninominales. Ver: Jorge Hernández Tinajero, "Sextillizos", *Voz y Voto*, N° 78, agosto de 1999:36-38.

⁸ De ahí que esta condición del COFIPE sea considerada como anacrónica. Ver: *Ibid.*

manifiestan su afinidad con el panismo o con el perredismo. Por ejemplo, durante el año 2001 hubo elecciones en 14 estados, pero los porcentajes que obtuvieron los partidos, sobre todo el PAN y el PRD, no se reflejaron en un incremento de su representación porque estaba ampliamente distribuido. Por ejemplo, en Chiapas el PAN obtuvo 23% del voto, pero sólo ganó 4% de los distritos locales en juego; en Tamaulipas obtuvo 38% del voto, pero sólo 11 % de los distritos de la entidad.

Conscientes de los riesgos que esta fragmentación conlleva, sobre todo para las oposiciones, en el 2000 los partidos establecieron alianzas, y después del éxito relativo de la Alianza por el Cambio en la elección presidencial lo intentaron de nuevo en Chiapas y en Yucatán. La fórmula ideal en el 2000 era un solo candidato de oposición que polarizara el voto antipriísta; sin embargo, a finales de septiembre de 1999 el proyecto cayó por tierra después de cuatro meses de negociaciones, entre otras razones por la insuperable rivalidad entre el candidato presidencial de Acción Nacional, Vicente Fox, y el perredista, Cuauhtémoc Cárdenas. No obstante este fracaso, la posibilidad de formar alianzas o coaliciones interpartidistas aumenta en períodos no electorales, concretamente cuando las tareas legislativas hacen de los acuerdos entre partidos una necesidad. Esta condición, que era más o menos importante hasta antes del 2000 y parecía ser fundamental durante la campaña presidencial, pero cobró carácter de urgente después de la elección y en el período post transicional, que tendría que ser reconocido como de consolidación. Sobre todo ante la existencia de lo que se ha llamado el "gobierno dividido" que se formó después de la elección de julio, es decir, una distribución partidista en la Cámara de Diputados, en la que el partido del presidente de la república no posee la mayoría absoluta.

Los efectos del tripartidismo en el sistema político mexicano

Las características del autoritarismo mexicano explican porqué la transición se produjo centrada en partidos y elecciones. La preeminencia del PRI nunca fue sancionada constitucionalmente, es decir, el régimen que nació de la revolución de 1910 mantuvo vigente el principio de la soberanía popular, así como el pluralismo político que sustenta el origen democrático de los gobernantes. En consecuencia, una vez lograda la pacificación general del país, después de 1920 la elite revolucionaria logró establecer las bases de una continuidad institucional, uno de cuyos aspectos centrales era la celebración periódica de elecciones. Este marco de referencia propició el afianzamiento de la hegemonía de un partido, sostenida por el apoyo preferente del Estado; al mismo tiempo que dio cabida al margen de ese partido a la representación de intereses minoritarios, algunos de ellos organizados como partidos. Así pues, nunca llegó a establecerse un régimen de partido único y tampoco se prohibió la existencia de partidos de oposición, como ocurrió en otros regímenes autoritarios. De tal suerte que a lo largo del tiempo se mantuvo una suerte de infraestructura de régimen pluripartidista, cuya maduración estuvo por décadas inhibida por el peso del Estado -actor político central-, pero cuya reactivación fue relativamente espontánea ante el estímulo de la insurrección electoral de los ochentas. La importancia de este proceso se profundizó cuando a la reanimación del PAN como estructura capaz de acoger la movilización antiautoritaria se sumó la formación del PRD.

En las elecciones presidenciales de julio de 1988 irrumpió en el escenario político mexicano una coalición política amplia y heterogénea, el Frente Democrático Nacional, que apoyaba la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, la cual obtuvo cerca del 30% del voto nacional, reconocido en las cifras oficiales. En el origen del FDN estaba la Corriente Democrática que se había formado en el PRI en marzo de 1987 como una fisura en el seno de la elite del partido oficial, provocada por la inconformidad de dos de sus miembros más distinguidos -el propio Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo- con el método tradicional de designación del candidato a la presidencia de la república. No era la primera vez que ocurría. Sin embargo, el último conflicto de este tipo se había producido en 1952; además, a diferencia del pasado, en este caso la disidencia no llegó a su fin con la conclusión del proceso electoral y tampoco se resolvió con la muerte política de sus líderes y simpatizantes, sino que se amplió para dar nacimiento a una nueva organización que impactó profundamente la distribución del poder en México.

La inconformidad de los antiguos priístas, y de personalidades, grupos y organizaciones del amplio espectro de la izquierda mexicana llevó en marzo de 1989 a la creación del Partido de la Revolución Democrática, PRD, que se fue abriendo paso en el sistema político mexicano como una grieta, cuyo punto de arranque fue el Distrito Federal, y desde ahí se extendió al resto del país. Como se vio antes, el partido se nutrió de sustantivas escisiones del PRI, con el agravante de que la fractura adquirió una sorprendente vitalidad. En las elecciones de julio del 2000 el PRD registró una caída de votos inesperada, aunque conservó más o menos el porcentaje que obtuvo en 1994 (14%) pero después conquistó la gubernatura de Michoacán, incluso en ese caso todavía a expensas del partido oficial. No obstante, en las elecciones federales de 1997, y en particular los comicios estatales de 1998 y 1999 se había beneficiado de las deserciones priístas. En el primer caso las pérdidas del PRI en el ámbito federal fueron ganancias para el PRD -entre 1994 y 1997 el primero perdió casi 12% del voto, mientras que el segundo avanzó 9%-. El partido perdió ímpetu en las elecciones del 2000; no obstante, esto ocurrió cuando ya había quedado bien implantado en el escenario de la transición.

Por su parte, curiosamente, el Partido Acción Nacional, PAN, el tercer gran partido presente en el escenario mexicano no creció en los años noventa; aún cuando en ese período los panistas conquistaron las gubernaturas de Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Aguascalientes, y retuvieron la de Baja California que habían ganado en 1989. En el 2000 alcanzó la presidencia de la república, pero salvo por la victoria en Yucatán, en el año 2001 en las elecciones locales disminuyó la votación por Acción Nacional.

Si el crecimiento del PAN fue el factor político más notable de los años ochenta; la formación y el desarrollo del PRD fue el dato más sobresaliente de la vida política mexicana en los años noventa. El fenómeno panista de la primera década también impulsó a la reorganización de las izquierdas en la segunda. Los triunfos de Acción Nacional en el ámbito municipal y la novedosa relevancia de sus candidatos, dirigentes y legisladores en los medios nacionales e internacionales impulsaron cambios en las actitudes de los ciudadanos hacia el voto y del gobierno ante la oposición partidista. Más aún, la organización de una corriente de opinión panista fue una motivación para que militantes y simpatizantes de las diversas corrientes de izquierda se lanzaran desde 1986 a la construcción de un partido unificado. En los esfuerzos del entonces Partido Mexicano Socialista pueden rastrearse también algunos de los elementos que intervinieron en la formación y el desarrollo del PRD.

En comparación con el efecto inmediato que tuvo el fortalecimiento del PAN sobre el conjunto del sistema político en la década de los ochenta, en la siguiente la aparición del Partido de la Revolución Democrática fue mucho más perturbadora de los equilibrios políticos generales del sistema de la postrevolución que la insurrección electoral panista, porque hirió el corazón mismo de esa estructura y ahí quedó instalada. La fractura del partido oficial, que desde los sesenta algunos politólogos habían previsto como la única vía posible de democratización del país⁹, en julio de 1988 cimbró el monopolio que por décadas ostentó el PRI sobre la presidencia de la república. La severidad del golpe que el núcleo inicial del PRD, el Frente Democrático Nacional, inflingió al partido oficial se explica porque encarnaba un reto legitimista que le disputaba no sólo el poder, sino toda una historia y un pasado presuntamente popular y democrático. Entre el PRI y el PRD lo que está en juego, incluso a más de diez años de fundación de este último, es una herencia y con ella un amplio electorado educado en las tradiciones de la revolución mexicana. Por esta razón, los desacuerdos entre ambos y su antagonismo parecen insuperables. Por último, la irrupción del FDN-PRD puso fin a las predicciones que en los años ochenta hablaban de la formación de un bipartidismo PRI-PAN, en cierta medida semejante al norteamericano. En 1988 el FDN arrebató al PAN el monopolio sobre el voto de protesta, así como sobre la imagen de oposición independiente, véase, creíble.

La presencia del PRD transformó el sentido de la competencia partidista, modificó las estrategias de los partidos ya existentes -el PRI y el PAN-, y anuló a organizaciones que habían sobrevivido gracias al apoyo oficial, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la

⁹ Ver: Robert C, Scott, *Mexican government in transition*, Urbana, 111.. University of Illinois Press, 1964.

Revolución Mexicana, pero que no resistieron la presión de la competencia electoral. El nuevo partido acogió a algunos de sus cuadros y simpatizantes, así como planteamientos en relación con las posturas históricas de la revolución, también impactó a otras corrientes políticas. Por ejemplo, a la naciente organización se integraron grupúsculos de extrema izquierda, que no poseían una tradición electoral ni parlamentaria; para quienes la vida de partido ha significado la institucionalización, el abandono parcial de estrategias extraparlamentarias y en general un corrimiento hacia el centro político¹⁰.

En las elecciones federales de 1997 las tres grandes formaciones, PAN, PRI y PRD, concentraban cerca del 90% del voto, con una tasa de participación del 60%; esta tendencia a la concentración del voto a nivel federal se confirmó tres años después en la elección presidencial. En ella los votos por los tres partidos sumaron el 91 % del total de sufragios emitidos. Más todavía, aunque desde 1979 en todos los comicios celebrados en el país participaron entre seis y nueve partidos, una década después los tres más grandes se convirtieron en la columna vertebral de la competencia en las elecciones locales. Como es evidente, su presencia territorial no está distribuida de manera equilibrada por todo el país, pero esos mismos partidos son los referentes centrales de la lucha por el poder. La tendencia del electorado -que se ha mostrado aprehensivo ante la posibilidad de cambios bruscos- a votar de preferencia por alguna de estas tres formaciones, y los resultados en la elección presidencial deberían ser un factor de consolidación del nuevo sistema de partidos; sin embargo, algunos otros datos plantean la posibilidad de modificaciones sustantivas en este arreglo.

Se ha dicho que en la experiencia norteamericana los terceros partidos son como las avispas: pican, y hecho el daño, mueren. Esta metáfora es una manera de decir que el tripartidismo es casi por definición un arreglo inestable, que no puede prolongarse indefinidamente porque los equilibrios políticos de largo plazo tienden a la concentración, es decir al bipartidismo, o a la dispersión relativa, que resultaría en un multipartidismo tal vez inestable, el cual podría conducir a la fragmentación del poder. Los datos electorales arriba citados sugerirían que el caso mexicano sería distinto al norteamericano; en este caso, la avispa, sería el PRD; sin embargo, este partido no murió después de afectar de manera irreversible la competencia por el poder, sino que se fortaleció y es hoy en día un actor central en el sistema político mexicano.

El hecho de que la dinámica política y los procesos electorales de los años noventa y la elección del 2000, hayan estado dominados por el PRI, el PAN y el PRD, sugeriría que se consolidó un sistema tripartidista. Sin embargo, los mismos datos de los comicios vistos a la luz de algunos factores del contexto político general, por ejemplo, la legislación y el comportamiento del electorado, indican que los porcentajes de voto que ha recibido cada uno de los grandes partidos no tienen un sustento de largo plazo, como lo era en el pasado la ideología o la clase social. De manera que lo que se vivió en esa década fue más la estabilización de la dinámica tripartita que creó el surgimiento del PRD en 1989, que la institucionalización del tripartidismo como una fórmula de largo plazo.

La fragilidad del arreglo se deriva de los mismos resultados electorales. En los comicios federales de 1997 el PRD y el PAN se dividieron casi por mitades iguales el voto opositor: el primero obtuvo 26% del voto frente al 27% del segundo; mientras que al PRI le correspondió 39%. (El resto fue captado por el PT, al que le correspondió 3% y 4% al PVEM) Más allá de las profundas diferencias ideológicas y programáticas de estos partidos habría que reconocer que los resultados crearon en ese período una situación de empate no sólo entre el partido en el poder y las oposiciones, sino entre ellas mismas. En la LVII Legislatura, instalada en 1997, las oposiciones hicieron amplio uso de la mayoría que suman para imponerse al PRI y bloquear o rechazar más de una iniciativa presidencial (en porcentaje de representación al PAN correspondió 24%, al PRD 25% y 48% al PRI); sin embargo, esta estrategia no fue la base de una coalición duradera, sino que estuvo armada a partir de una serie de pactos circunstanciales. Si volvemos a los resultados electorales es de constatar que el PAN, consideraba al PRD un competidor tan importante como el PRI; de la misma manera que para el perredismo Acción Nacional era tan adversario como podía

¹⁰ Ver: Kathleen Bruhn, "The Partido de la Revolución Democrática: diverging approaches to competition", en Mónica Serrano (ed), *Governing Mexico: Political parties and elections*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1998.

serlo el partido oficial. De ahí que los esfuerzos de perredistas y panistas para formar una alianza antipriísta se hayan topado con el obstáculo de la rivalidad natural PAN-PRD. Tal vez este proyecto habría corrido con más éxito si alguno de estos dos partidos hubiera tenido una franca mayoría sobre el otro. Por ahora lo que interesa subrayar es que los porcentajes de la distribución de votos entre los tres partidos habla más de inestabilidad que de permanencia.

El tripartidismo sufrió una importante sacudida en julio del 2000 en la elección presidencial y en los comicios locales celebrados en el año siguiente. Sin embargo, no acarreó su terminación, que hubiera podido producirse a raíz del derrumbe del candidato del PRI; este acontecimiento nutría las esperanzas del PRD que ya entonces aspiraba al establecimiento de las bases para un régimen bipartidista. Contrariamente a las expectativas, no desapareció el antiguo partido oficial y el triunfo del PAN en el nivel federal no fue el inicio de una poderosa "ola azul" que invadiera todo el territorio nacional. Las alianzas de la campaña presidencial se vinieron abajo, y en menos de un año el PVEM se desvinculó del PAN y del presidente Fox, el PT, por su parte, también recuperó pronto su libertad de acción en relación con el PRD, al igual que otras formaciones ultraminoritarias como Convergencia Democrática, el Partido Acción Social o Partido de la Sociedad Nacionalista que entraron a la Cámara de Diputados gracias a la alianza con el perredismo.

Algunos factores deberían contribuir a la consolidación del tripartidismo: primero, la naturaleza misma del régimen presidencial que se funda en la concentración del poder y debería inducir la de la oposición; segundo, el ya mencionado comportamiento del electorado que ha tendido a concentrar su voto en el PAN, el PRI y el PRD; tercero, una legislación electoral que favorece a los partidos nacionales; y, cuarto, la capacidad de supervivencia del PRI como partido que en las elecciones locales del 2001 recibió más de 12 millones de votos. Su continuada participación ha sido una fuerza centrífuga para el electorado, pero no para sus principales contrincantes. Sin embargo, frente a estos factores de consolidación se erigen otros que, en cambio, propician la dispersión de las fuerzas políticas, entre los que destacan los persistentes desacuerdos entre las elites política y económicas, y el pragmatismo de los electores y de los partidos. La misma dinámica tripartidista hoy vigente no contribuye a la continuidad de la distribución tripartita del poder, porque la disputa electoral a tres bandas impone el sello de la ambivalencia a los efectos de fenómenos tan importantes en todo proceso de democratización como el papel de las elites, la relación entre los partidos y la presidencia de la república.

Las relaciones entre la presidencia de la república y los partidos

El impacto de las relaciones entre el poder ejecutivo -presidente de la república o Jefe de gobierno- y los partidos como protagonistas centrales de los procesos de transición es un tema poco estudiado. A este respecto, la experiencia mexicana ofrece interesantes elementos de reflexión, porque la hegemonía del PRI era uno de los pilares del presidencialismo mexicano, y la autoridad presidencial, a su vez, era el vínculo entre el partido y el Estado. La acción coordinada del binomio presidencia de la república-partido oficial, fue la clave de la eficacia de una fórmula autoritaria que combinaba un mecanismo de control de la organización y de la participación políticas sancionado por el Estado, y la legitimidad democrática de la renovación periódica del poder ejecutivo mediante el voto. Las reformas liberalizadoras de las dos últimas décadas del siglo XX debilitaron los vínculos internos del binomio, porque cuando el PRI se vio sometido a la competencia electoral pudo constatar los costos en votos de políticas presidenciales impopulares. Peor todavía, en esos años el otrora partido hegemónico tuvo que pagar el precio de la subordinación a la autoridad presidencial, apoyando decisiones y programas de gobierno en cuyo diseño no participaba y sobre los cuales no tenía control ninguno. No obstante, en ese período, en materia de reformas políticas los partidos desempeñaban una función central -como en muchos otros procesos de transición-. En cambio, en el período posterior, esto es, concluida la transición, el presidente de la república debe recuperar la posición de liderazgo que le corresponde en tanto que jefe del poder ejecutivo. Es decir, mientras los partidos son los protagonistas de la transición democrática, los presidentes deben ser los líderes de la consolidación democrática.

Esta distribución de papeles no ha sido tan clara en la realidad, entre otras razones porque las relaciones entre el presidente de la república y los partidos se vieron envueltas en una atmósfera de confusión, que todavía no se ha disipado, en buena medida producto de los naturales reajustes que se han producido en el sistema político.

La situación tripartidista de los noventa también se ajustaba mal a la naturaleza de un régimen presidencial. En ese período aparecieron tensiones muy poderosas entre el presidente de la república en turno y su partido, en ese momento el PRI; sin embargo, Vicente Fox se ha enfrentado a una situación similar en sus relaciones con Acción Nacional. La recurrencia de este fenómeno en gobiernos emanados de diferentes partidos políticos y en situaciones de equilibrios políticos distintos, indica que las bases de las fricciones no están relacionadas con una persona o con un partido en particular, sino que son de orden institucional.

El régimen presidencial se funda en una lógica de concentración del poder y su autoridad se deriva del principio mayoritario de elección popular. Esta fórmula propicia la concentración de las fuerzas políticas, porque, como ocurre en todo régimen presidencial, el partido victorioso en las elecciones no tiene por qué compartir el poder con sus adversarios; el presidente designa a los miembros de su gabinete que normalmente también pertenecen a su mismo partido y son responsables ante jefe del ejecutivo -a diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios donde la norma es la representación proporcional y el gobierno emana del poder legislativo¹¹-. No sólo eso, una vez concluida la elección, el partido cuyo candidato fue elegido queda relegado a un papel secundario o se concentra en las actividades legislativas y en elecciones locales.

Desde esta perspectiva y dado que el régimen constitucional en México sigue siendo presidencial, la situación tripartidista prevaleciente de los años noventa tendría que evolucionar hacia una fórmula bipartidista. No obstante, la transformación de las relaciones entre el presidente de la república y su partido el PRI en los años 1982-2000, y el desarrollo de las oposiciones en ese período generaron al menos dos obstáculos muy poderosos que contrarrestaron los efectos concentradores del régimen presidencial: el deterioro de las relaciones entre el poder ejecutivo y su partido; y la evolución electoral de las oposiciones que redujo el margen de mayoría del PRI en el poder legislativo. Este proceso puso fin a la tradicional preeminencia del poder ejecutivo en muchos aspectos. El resultado de la combinación de estos dos factores fue una presidencia de la república acotada que sobre todo después de 1997, en algunas coyunturas se encontró en situaciones similares a las que se han presentado en otros países de América Latina, donde la debilidad de la presidencia frente al Congreso ha generado severas crisis de gobernabilidad. Cuando así ocurre el presidente tiene la posibilidad -y en ocasiones la necesidad- de gobernar por decreto o recurriendo a facultades extraordinarias. El presidente Zedillo no recurrió a ninguno de estos dos expedientes. Sin embargo, el presidente Fox ha externado en más de una ocasión que no es ajeno a la tentación de un presidencialismo fortalecido capaz de imponerse a las "pasiones partidistas" sobre todo, en reacción a las dificultades que han encontrado en el Congreso algunas de las iniciativas más importantes de su programa de gobierno.

La relación entre la presidencia de la república y los partidos puede ser analizada en dos dimensiones: en el plano político, donde el jefe del ejecutivo es también un actor central en el juego del poder, como miembro del partido en el gobierno y como parte de una fuerza política mayoritaria, que tiene que enfrentar la competencia de sus adversarios; y en el plano institucional, esto es, a la luz de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, donde a la lógica mayoritaria del régimen presidencial, las oposiciones han querido imponer la lógica del consenso que subyace en el funcionamiento de los regímenes parlamentarios y que deriva del principio de distribución del poder que sustenta la representación proporcional.

En el plano político la situación tripartidista, que se ha prolongado incluso después de julio del 2000, ha tenido un efecto muy importante sobre el presidencialismo mexicano, uno de cuyos pilares era la hegemonía de un partido que le garantizaba el control sobre los cargos de elección popular,

¹¹ Arend Lijphart, "Presidentialism and majoritarian democracy; theoretical observations", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy*, Comparative perspectives, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1:91-105.

tanto en el poder legislativo federal como en los ejecutivos y legislativos estatales. La unanimidad priísta era uno de los sustentos de un poder presidencial muy amplio que no tenía ningún contrapeso en el federalismo porque la soberanía de los estados existía únicamente en el papel, ni en el poder legislativo, cuyas funciones habían sido por completo desvirtuadas por este desequilibrio, pues los legisladores habían quedado reducidos a aprobar de manera mecánica las iniciativas del ejecutivo. Las pérdidas del PRI y el progreso de las oposiciones fijaron límites al poder presidencial, disminuyeron *las facultades metaconstitucionales* que según un autor¹², derivaba el presidente de la república de su relación privilegiada con un partido también privilegiado. El paraíso de mayorías absolutas y unanimidad *quasi* perfecta que es el sueño de todo presidente, y que disfrutó el jefe del ejecutivo en México desde 1920, le estuvo prohibido al presidente Salinas de Gortari, al presidente Zedillo, y ahora al presidente de la post transición, Vicente Fox. Todos ellos han tenido que gobernar con una Cámara plural y aprender a negociar con partidos distintos al propio. Por otra parte, en la situación tripartita el gobierno también tiene que tomar en cuenta que sus decisiones pueden tener un costo electoral para su partido.

En el período 1997-2000., la existencia de oposiciones relevantes incidió sobre las relaciones entre el presidente de la república y el PRI, impulsando una dolorosa transformación en ese partido, el cual tuvo que adaptarse a los retos de la competencia electoral y a una situación en la que su líder nato, negociaba con sus adversarios políticos, y quien dice negociar dice ceder, asuntos de importancia también para los priístas, pero sobre los cuales los líderes del partido -o peor todavía sus legisladores- ni siquiera eran consultados. Como ejemplo de la negligencia con que presidentes priístas trataron a sus correligionarios podría citarse el COFIPE de 1990, que fue discutido y votado en la Cámara de Diputados a partir de un documento elaborado por el Partido Acción Nacional, según un acuerdo concluido entre la dirigencia de ese partido y el presidente Carlos Salinas, en el que, en cambio, no habían intervenido los representantes priístas¹³.

Los últimos tres presidentes del PRI identificados con las reformas liberalizadoras -De la Madrid, Salinas de Gortari y Zedillo¹⁴- tuvieron que enfrentar tensiones de diferente intensidad con su propio partido, porque los cambios afectaban no sólo sus principios, sino su posición en la estructura de poder. En el período que se inició a finales de 1982 el PRI perdió la primacía histórica en la distribución de recursos políticos y económicos del gobierno, en virtud primero de las políticas de austeridad, luego, de la presión que los movimientos opositores ejercieron sobre los gobiernos para que respetaran los procesos y los resultados electorales, y finalmente, por efecto de los mecanismos de vigilancia y supervisión del COFIPE destinados a garantizar la equidad en la competencia electoral.

Las tensiones entre el PRI y el presidente De la Madrid -que también se produjeron cuando el gobierno aceptó los triunfos de la oposición panista en los municipios del norte del país- culminaron en el conflicto que se resolvió con la escisión cardenista de 1987. A su sucesor, Carlos Salinas de Gortari, los priístas le reprochaban no sólo las reformas, sino el diálogo privilegiado que estableció con la oposición panista, a la cual parecía favorecer, incluso sacrificando los intereses priístas. Así ocurrió con la llamada *concertación* que llevó en 1991 al gobernador priísta electo de Guanajuato, Ramón Aguirre a renunciar por las presiones de la dirigencia de Acción Nacional que reclamaba un supuesto fraude electoral. El distanciamiento entre el gobierno salinista y el PRI se había hecho patente un año antes, durante la XIV Asamblea, cuando los delegados trataron de recuperar los espacios que habían perdido frente a los así llamados *tecnócratas* del sector financiero, modificando los requisitos estatutarios para la selección del candidato a la presidencia de la república, a quien pretendían exigirle una carrera partidista y experiencia en cargos de representación popular. Estas reformas no prosperaron entonces, pero la XVII Asamblea priísta que se llevó a cabo en 1996 resolvió modificaciones estatutarias en el sentido propuesto seis años antes. Los delegados priístas introdujeron los llamados "candados", según los cuales para ser candidato a algún cargo de elección popular es preciso ostentar una militancia de más de diez años, y haber ocupado algún cargo

¹² Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI. 1978.

¹³ Loaeza, op. cit. p.413-422

¹⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, "The Partido Revolucionario Institucional", en: Serrano. op. cit. p.71-94.

directivo en el partido y un cargo de elección popular¹⁵. La medida tuvo el efecto deseado: limitar la arbitrariedad presidencial en la designación del candidato. A diferencia de sus antecesores, en 1999 las opciones del presidente Zedillo en la elección del candidato a sucederlo quedaron bien limitadas. Más todavía, el cambio en los estatutos modificó esencialmente el pool de precandidatos a la presidencia de la república, que en esta ocasión se nutrió más de ex-gobernadores que de miembros del gabinete presidencial. Nada más este cambio bastaría para medir la profundidad del impacto de la competencia partidista en México.

Al iniciar su gobierno en 1994 el presidente Zedillo tomó decisiones que hirieron profundamente su relación con el partido que lo llevó al poder: nombró Procurador de la República a un prominente miembro de la oposición panista, Antonio Lozano Gracia, quien tomó a su cargo la solución de asuntos muy graves para la familia priísta: el asesinato de Luis Donald Colosio, su candidato original en marzo de 1994 y en agosto del mismo año, el de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del partido. Aparentemente el presidente Zedillo pensó que podía confiar en la imparcialidad de Lozano, pero éste no pudo escapar a las trampas de su fe partidista y consideró de entrada que los priístas, por el hecho de serlo, eran los primeros sospechosos de los crímenes que investigaba. El trabajo que realizó no fue de ninguna manera satisfactorio porque no resolvió nada. A causa de un gran número de errores en 1996 tuvo que abandonar el cargo en medio de escandalosas revelaciones a propósito de testimonios falsos; en cambio, generó profundos resentimientos entre los priístas, quienes tuvieron que responder a las gravísimas acusaciones -las más de las veces sin fundamento- que emitió la Procuraduría General de la República.

Al inicio de su gobierno el presidente Zedillo quiso ceder su título de *primer priísta de la nación* y habló de establecer una *sana distancia* en relación con el PRI. El problema de esta propuesta era que arrebatava al partido uno de los pilares de su fuerza -la relación privilegiada con el poder presidencial-, lo que restaba atractivo a los candidatos priístas. Además, con la *sana distancia* el presidente pareció dispuesto a renunciar al poderoso mecanismo de disciplina interna que durante décadas mantuvo la unidad del partido: la autoridad de la presidencia de la república que no tenía rival ni contrapeso en el interior de la organización. Esta ausencia creó un auténtico vacío de poder en el partido que ha propiciado luchas intestinas y repetidos desgajamientos y renunciaciones, así como la formación de corrientes y bloques internos que imprimen una marcada fragilidad al PRI.

La lucha por la candidatura del partido a la presidencia de la república agravó estas dolencias. La propuesta de que el candidato priísta no fuera ya designado por el presidente se derivaba directamente de la *sana distancia*; sin embargo, el buen desarrollo de la campaña de los cuatro aspirantes a esa candidatura -Manuel Bartlett, Francisco Labastida, Roberto Madrazo y Humberto Roque Villanueva- requirió del nombramiento de una especie de árbitro que fuera también un contralor del proceso, que garantizara el respeto a las reglas que los propios priístas se dieron para esta contienda. Esta experiencia no debería pasar inadvertida para el presidente Fox y el Partido Acción Nacional, pues algunas de ellas se han reproducido en sus relaciones al inicio del sexenio. Peor todavía, en su caso, el terreno del conflicto estaba abonado en vista de que la experiencia de Guanajuato en 1991 dejó muy mal sabor de boca a Vicente Fox quien había participado en esas elecciones, pero cuyas aspiraciones de victoria fueron silenciadas por la dirigencia panista en las negociaciones con el presidente Salinas. La prueba más contundente de la brecha de desconfianza que desde entonces se abrió entre Vicente Fox y su propio partido fue el nacimiento de la organización "Amigos de Fox", que jugó un papel decisivo en su elección como candidato del PAN a la presidencia de la república. No obstante, el presidente Fox se ha mostrado renuente a negociar con todos los partidos, y una de las fuentes de fricción en el interior de su gabinete es el debate estratégico en cuanto al valor y las ventajas -o desventajas- de que el gobierno negocie con los partidos.

El régimen presidencial normalmente desalienta la cohesión interna de los partidos, pues el firme control de la mayoría no demanda la disciplina que en cambio exige la seguridad de que los

¹⁵ Ver Hernández Rodríguez, *op. cit.* p.90-91.

acuerdos interpartidistas se cumplirán, como ocurre en los regímenes parlamentarios¹⁶. Sin embargo, en el caso de México esta situación que era grave ya desde antes del 2000, ha empeorado ahora porque las diferencias en el interior del PAN se han profundizado por efecto de las malas relaciones de este partido con los antiguos miembros de "Amigos de Fox", y con miembros del "gabinete plural" que integró el nuevo gobierno en un afán de mostrar un rostro representativo de la sociedad mexicana.

En comparación con el PRI y con el PRD, el PAN es una organización que mantiene un grado superior de disciplina; sin embargo, ésta se ha visto erosionada por la competencia electoral, los combates en el legislativo, y las diferencias con el poder ejecutivo. Este fenómeno no puede ser directamente atribuido, como en el caso del partido oficial, a las contradicciones en que lo ha sumido el régimen presidencial en una situación de competencia, pero sí puede explicarse también por la oposición entre las lógicas encontradas de la concentración del poder en un líder y la distribución del poder que reclama la pluralidad. De suerte que estos partidos también sufren escisiones, renunciaciones y astillamientos. Por ejemplo, la diversa coalición perredista se sostiene casi en forma exclusiva gracias al liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas; sin embargo, el ejercicio de su *autoridad moral* desde que abandonó la presidencia del partido ha generado muchas tensiones y reacciones negativas en su interior, entre quienes denuncian la existencia de un cacicazgo y la repetición de las técnicas del viejo PRI. Esta fuente de inconformidad cobró su primera víctima en el antiguo aliado de Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, quien exigió que la candidatura del partido a la elección presidencial se decidiera en una elección primaria interna. No obstante, las corrientes cardenistas se opusieron al procedimiento y Cárdenas fue nuevamente candidato presidencial por aclamación. Muñoz Ledo participó en la contienda presidencial como abanderado del PARM.

La proclividad de un partido a la fractura está directamente relacionada con su grado de institucionalización. La titubeante unidad del PRD puede atribuirse también al hecho que está todavía en las etapas iniciales de su desarrollo, pues aún no ha podido librarse de la tutela de un líder para confiar su funcionamiento a mecanismos y reglas despersonalizadas, establecidas y aceptadas por todos los miembros de la organización. El Partido Acción Nacional, en cambio, es un partido mucho más institucionalizado que el PRD e incluso que el PRI. No obstante, esta fortaleza que ha conquistado después de más de sesenta años de existencia y participación -ciertamente precaria durante la mayor parte de su historia- sufrió el desgaste de la candidatura de Vicente Fox. Aún cuando fuera miembro del partido desde 1985, como se dijo antes, concretó sus aspiraciones a la presidencia de la república al margen de las instancias y los tiempos del partido, con el apoyo de organizaciones extrapartidistas, que aún hasta ahora mantienen una relación personal con él como un líder que está por encima del panismo.

Vicente Fox se presentó ante la opinión pública en primer lugar como un candidato de *la sociedad* cuyo compromiso con el partido era más bien tenue. Mucho antes de que Acción Nacional celebrara la Convención que lo aclamó candidato -en la que por primera vez en la historia del partido únicamente se registró un aspirante- Fox había adquirido una presencia en los medios nacionales a la que difícilmente hubiera podido oponerse el PAN. Lo importante es que al construir su candidatura al margen del partido, violentó los mecanismos institucionales establecidos, pese al riesgo de dañarlos en forma irremediable.

Los tropiezos de funcionamiento del tripartidismo mexicano

Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo han sido notablemente accidentadas en los años del tripartidismo. En 1997, por primera vez en la historia, el PRI no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pues con 39% del voto logró el 48% de la representación, frente al 24% del PAN y 25% del PRD (al PT y al PVEM correspondieron 1.2% y 1.6% respectivamente). El singular empate de fuerzas arriba mencionado, haría pensar en un triángulo isósceles más que en un equilátero -provocado por la ausencia de mayoría absoluta y de un partido de oposición dominante sobre los demás- generó lo que algunos autores llaman gobierno dividido¹⁷,

¹⁶ Lijphart, *op. cit.* p.98.

¹⁷ Alonso Lujambio, "Mexican parties and congressional politics in the 1990's", en: Serrano, *op. cit.* p. 170-184

en adición a los tropiezos, conflictos y la frustración que produjeron situaciones de empantanamiento que parecían amenazar la gobernabilidad del país. Así ocurrió, por ejemplo, a finales de 1998 cuando los diputados no lograban un acuerdo para votar la Ley de Ingresos y Egresos del gobierno federal y el país estuvo al borde de iniciar el año 1999 sin presupuesto.

No deja de llamar la atención que estos fenómenos se hayan repetido después del 2000, a pesar de que la distribución de fuerzas en la Cámara de Diputados se modificó, porque el PRD obtuvo sólo 16% de la representación, el PRI es mucho más fuerte en la primera legislatura del gobierno de Fox, de lo que era el PAN tres años antes. Esto significa que los priístas tienen menos incentivos para cooperar con el PRD que los panistas en el período anterior. Buena parte de las dificultades de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo se explica ahora, como en el último gobierno priísta, porque si el partido del presidente no tiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados frente a unas oposiciones que conjuntamente suman más del 50% de la representación, la lógica concentradora del poder del régimen presidencial queda enfrentada a la lógica de distribución del poder que rige el funcionamiento de una cámara plural.

El problema en casos como éste reside en que, como lo señala Giovanni Sartori, el presidencialismo se asienta sobre una representación partidista "equivocada", porque si el poder del ejecutivo es indivisible entonces es incompatible con *la política de la proporcionalidad*¹⁸. La tensión que genera esta situación se ha visto acentuada porque -dada su fuerza electoral- las oposiciones han intentado imponer la lógica de funcionamiento del parlamentarismo en un régimen que, después de todo, sigue siendo presidencial y que no cuenta con los mecanismos para integrar a las oposiciones legislativas en el poder ejecutivo. De hecho la intención del gobierno foxista de formar un gabinete representativo de las principales fuerzas políticas del país ha tenido consecuencias muy costosas para el propio presidente de la república, quien parece estar al frente de un grupo disparejo que no logra acuerdos internos y que marcha sin concierto.

Por otra parte, los progresos de las oposiciones generan ese equívoco. Cuando el presidente Zedillo intentó integrar a un miembro de la oposición a su gabinete, con el nombramiento de Lozano Gracia como titular de la PGR, generó inconsistencias serias en su propio gobierno. El régimen semipresidencial en Francia funciona como presidencial sólo cuando el partido del jefe del ejecutivo tiene mayoría en el Parlamento, pero cuando la oposición es mayoritaria funciona como régimen parlamentario¹⁹. Sin embargo las normas de gobierno vigentes en México no contemplan mecanismos para resolver los conflictos derivados de la ausencia de una mayoría absoluta en el Legislativo. En las circunstancias que han prevalecido en los años del tripartidismo, el presidente de la república ha tenido grandes dificultades para construir apoyos en la Cámara de Diputados; asimismo, los partidos tampoco han tenido la capacidad para generar entre ellos consensos que faciliten el buen desenvolvimiento del proceso de toma de decisiones.

Más todavía, los desacuerdos que separaban a las grandes oposiciones -PRI y PRD- han quedado al descubierto cuando el gobierno ha sacado adelante sus iniciativas con el apoyo de los legisladores perredistas e incluso con los priístas, pero en cada caso por separado; en cambio, en muy contadas ocasiones los perredistas han votado con los legisladores del PRI, y lo han hecho solamente cuando la Cámara en su conjunto ha llegado a un consenso. Cuando el PRI era mayoritario era relativamente fácil para el PAN y el PRD llegar a acuerdos en materia política en las votaciones en la Cámara mientras que no lo lograban en los asuntos económicos, en los que hubo más coincidencia entre los panistas y el gobierno zedillista. La experiencia reciente en la cámara de diputados bastaría para dejar patentes las diferencias de fondo que oponen al PAN y al PRD, y que van mucho más allá de su antagonismo frente al PRI. Además esos desacuerdos eran un mal augurio para las negociaciones tendentes a construir un amplio frente opositor para las elecciones del año 2000.

¹⁸ Giovanni Sartori, "Neither presidentialism nor parliamentarism", en Linz y Valenzuela, *op. cit.* p.106-118. Ver también Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación Presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano", documento mimeografiado, 1996.

¹⁹ Lijphart, *op. cit.* p. 100

Todo esto también sugería la imposibilidad del bipartidismo. La evolución de la situación tripartidista en esa dirección presupone la drástica disminución del voto por alguno de los tres grandes partidos de tal manera que quedarán únicamente dos adversarios indiscutibles, ciertamente una posibilidad, que todavía en 1999 parecía remota. Curiosamente el partido cuya votación se derrumbó en el 2000 fue el Partido de la Revolución Democrática. En 1997, su entonces presidente, Andrés Manuel López Obrador, sostenía que el PRI iba a desaparecer y que la elección del año 2000 se desarrollaría entre el PRD y el PAN: en lenguaje perredista, entre el partido de la revolución y el partido de la reacción. Uno de los presupuestos obvios de esta predicción era que el PRD sustituiría al PRI en el electorado. La unificación de las oposiciones que buscaba el proyecto de una alianza electoral reconocía las limitaciones de la situación existente en un régimen presidencial, al mismo tiempo que reclamaba el respeto al naciente multipartidismo. Sin embargo, en el curso de la campaña presidencial el PRD sufrió una espectacular caída de las preferencias electorales ante el pobre desempeño de su candidato Cárdenas. Este movimiento de opinión favoreció la concentración de la disputa entre el PAN y el PRI.

La inestabilidad de la situación tripartidista de los años noventa también ha de considerarse tomando en cuenta que ha habido un uso abusivo del modelo. Lo que crea la ilusión del tripartidismo es que además de que tres grandes formaciones se han distribuido el 90% del voto a nivel nacional, estos mismos partidos gobiernan diferentes estados de la república. Pero también han penetrado el nivel municipal. En México hay 2 434 municipios, de los cuales en 1998 el PRI gobernaba 58%, es decir 1400, donde habitaba el 47% de la población (cerca de 43 millones de mexicanos). En ese mismo año el PAN gobernaba 282 municipios, 12%, pero eran densamente poblados con el 29% de la población (cerca de 26 millones de mexicanos); el PRD había conquistado 290 municipios, o sea también cerca del 12%, algo así como 19.3 millones de mexicanos, 21 % de la población. No obstante, en este nivel municipal se han hecho presentes partidos ultraminoritarios: el Partido del Trabajo, que gobernaba 25 municipios, 1%, cerca de medio millón de mexicanos, 0.5% de la población; el Partido Verde Ecologista de México, 8 municipios, 0.3%, menos de 300.000 habitantes que también representaban 0.3% de la población y otros partidos gobernaban 429 municipios restantes, o sea, 18%, que representan cerca de 2 millones de mexicanos, es decir, 2% de la población. Esta situación no se ha modificado significativamente en los últimos cuatro años.

La pluralización política en este nivel no se ha enfrentado al tipo de dificultades que ha generado la situación tripartidista en el funcionamiento de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo federales. Más todavía, condiciones de *gobierno dividido* se han presentado en mucho estados desde 1989 sin que haya habido una desarticulación ni verdaderos problemas de gobierno atribuibles a esta situación novedosa²⁰. Estos antecedentes de ajuste y armonía son una promesa para los partidos ultraminoritarios que pueden aspirar a la expansión en este nivel.

Conclusiones

El tripartidismo mexicano fue un dato central de la transición mexicana. No obstante, en condiciones de consolidación tendrá que evolucionar, acaso en la dirección del sistema de lo que lo fue la República Federal Alemana hasta la aparición de Los Verdes, que desplazaron a los Liberales. Hasta entonces este partido jugó el papel de *bisagra* entre las dos grandes formaciones alemanas de la postguerra, el Partido Socialdemócrata y la Democracia Cristiana. No obstante, el sistema no era propiamente tripartita -algunos autores lo denominaban de dos partidos y medio, porque el juego político estaba dominado por los dos grandes, mientras que los liberales no aspiraban a remplazar a ninguno de ellos, sino a ejercer influencia a partir de su potencial de coalición.

Sin embargo, aquí se ha tratado de argumentar que existen factores poderosos que impulsan hacia el multipartidismo, que cristalizaría en un pluralismo moderado, en el que las fuerzas políticas

²⁰ Ver: Alonso Lujambio, ed., *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

están segmentadas no polarizadas²¹. Es decir, a la aparición de nuevas formaciones políticas -por ejemplo cinco- que consagrarían la segmentación del poder político en México -antes que la fragmentación que estaría alimentada por clivajes profundos de índole ideológica-. En este contexto de baja fragmentación, se harían indispensables fórmulas consociales de conclusión de acuerdos entre los distintos partido.

Ahora bien, si esto ocurre será necesario discutir una profunda reforma constitucional que revise los problemas operativos que ha enfrentado el régimen presidencial en este proceso de pluralización política. Está visto que la fuerza de los partidos no depende exclusivamente de su relación con la presidencia de la república, sino también de su capacidad para construir acuerdos en la Cámara o para negociar su apoyo a determinadas políticas. Por consiguiente, tendrán que diseñarse mecanismos para garantizar una mejor operación de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, así como nuevas normas para facilitar el ejercicio de las funciones de gobierno del país.

Soledad Loaeza, “El tripartidismo mexicano: el largo camino hacia la democracia”, en Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina (h) (comps), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario: HomoSapiens, 2002.

²¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980:161.