

Sistema electoral y sistema de partidos políticos en México

Fernando Ojesto

La evolución del sistema electoral mexicano ha sido paulatina y está ligada estrechamente al desarrollo del sistema de partidos políticos nacionales. En 1929, bajo la influencia del presidente Plutarco Elías Calles, se funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR), cuando Emilio Portes Gil ocupaba la Presidencia de la República. Es importante resaltar que desde su fundación fue un partido ligado estrechamente al gobierno. En 1934, el general Lázaro Cárdenas del Río, siendo Jefe de Estado, organiza el PNR, concediendo a los obreros y campesinos el derecho a votar en las elecciones internas. La reforma cardenista culmina el 30 de marzo de 1938 con la creación del Partido de la Revolución Mexicana, subdividido en cuatro sectores: obrero, militar, campesino y popular. Aunque liberal, esta agrupación reconoció la lucha de clases y pugó por una democracia de trabajadores que buscaba paulatinamente implantar un régimen socialista. Finalmente, en 1946 el partido oficial se convirtió en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El proceso del PRI demuestra claramente la evolución del sistema político en México. Después de 1917, a los presidentes Obre-

gón y Calles les corresponde pacificar el país, iniciar el proceso de institucionalización del Estado y la promoción del desarrollo. Sin embargo, las transformaciones quedan estrictamente ligadas al poder personal; caudillista, en el caso del primero y de hombre fuerte en el caso del segundo. Luego, el presidente Cárdenas construyó un sistema operativo que permitió establecer, en sus términos esenciales y permanentes, el contrato social populista que caracterizó la estabilidad política y social de México. Ello hizo que, por lo menos hasta la década de 1990, alrededor del Estado giraran los más diversos intereses sociales. El escritor Carlos Fuentes ha descrito esta etapa como la democracia perfecta, en donde un sistema presidencial fuerte, paternalista, autoritario, dominó la vida política nacional con exclusión de las demás fuerzas. Así, por ejemplo, en los años ochenta, el PRI seguía adelante con un poder hegemónico, indisputado, mientras que la oposición era «pálida, desvertebrada, esporádica». El PRI conservó el poder por más de 70 años.

Hasta la década de 1960, el sistema electoral mexicano funcionó sobre la base de la mayoría relativa. Ésta se aplicó a todos los puestos de elección popular, con la característica de la prohibición de la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores de los Estados, al igual que de la inmediata en el caso de los diputados y senadores, federales y presidentes municipales. En 1962 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), partido de derecha, y el Partido Popular Socialista de México (PPS), de izquierda, estaban exhaustos. El PARM aparecía como un germen de partido, cuyos integrantes eran antiguos militares retirados. El sistema de partido hegemónico se encontraba seriamente agotado para la década de 1970 y, por eso, en diciembre de 1977 —durante la presidencia del licenciado López Portillo—, se reforma la Constitución. Es importante resaltar los asuntos que contempló la nueva Carta respecto al sistema electoral:

- Un régimen de partidos que introduce la participación electoral de las asociaciones políticas.

- Se establece el registro abierto de los partidos políticos, condicionado a los resultados electorales. Así, sólo las agrupaciones que obtuvieron una cifra por encima del 1,5% de la votación total definitiva podrían conservar el registro.
- La presión del sector demográfico, como elemento determinante de la división territorial, obliga a crear 300 distritos uninominales y 100 diputados, de representación proporcional. Estos se eligen a través de la instauración de una fórmula electoral mixta, con dominante mayoritario. Se introduce, pues, la representación proporcional en la Cámara de Diputados.
- Diseño de un sistema preponderante de partidos. Se los define como organizaciones de interés público, no privado, que gozan de prerrogativas legales para el acceso permanente a la radio y televisión, a los medios editoriales; además, se les brinda elementos mínimos para sus actividades electorales, así como extensiones de impuestos, entre otros incentivos.

Este nuevo sistema de derecho electoral ayudó a que la oposición tuviera una verdadera presencia en la Cámara de Diputados y que su voz fuese escuchada, por primera vez, en todo el ámbito nacional. En diciembre de 1986, durante la Presidencia del licenciado de la Madrid, se reformó nuevamente el sistema electoral en el ámbito constitucional. En la exposición de motivos se dijo que: «La convicción es renovar el sistema electoral, modernizándolo con instrumentos eficaces, que aseguran la expresión justa de la voluntad nacional, la vigencia del sistema representativo, el respeto del pluralismo ideológico, la conformación que en todos los partidos disfruten de actividades iguales, y el perfeccionamiento de los mecanismos electorales, para asegurar la autenticidad del sufragio». Las reformas consistieron en lo siguiente:

- Se incrementó el número de diputados federales de 400 a 500. 300 son ahora de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.
- Se estableció la renovación de la Cámara de Senadores, por mitad, cada tres años.

Desde el punto de vista legal, se introducen lineamientos para el financiamiento público de los partidos, el cual siguió siendo predominantemente privado, proveniente de sus afiliados y organizaciones; sin embargo, se va perfilando un sistema de partidos que otorga cada vez mayores prerrogativas a éstos. Las reformas tienen por objetivo el lograr una integración más plural de la Cámara de Diputados. A inicios de la década de 1990, durante la Presidencia del licenciado Salinas, se realizan las nuevas reformas constitucionales, las cuales impactan al sistema electoral en los rubros siguientes:

- Límite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados.
- Creación de una cláusula de gobernabilidad que permitiera artificialmente establecer una mayoría absoluta, del 50% más uno, en dicho órgano legislativo.
- Incremento del financiamiento público a los partidos políticos.

Finalmente, en 1996 —durante el gobierno de Ernesto Zedillo—, se vuelve a realizar una reforma electoral que gira en torno a lo siguiente:

- Mayor equidad en la contienda electoral. Para ello se establece como principio constitucional que el financiamiento público a los partidos debe ser mayor que el privado.
- Una mayor representatividad en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Con este fin se introduce reformas que pretenden hacer más acorde la representación proporcional con la fuerza electoral real de cada partido.

El sistema de partido hegemónico, que permitió que el PRI gobernara por más de setenta años al país, se derrumbó en el año 2000 cuando el candidato del Partido de Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, ganó la Presidencia de la República. El diseño legal del sistema electoral permitió desde 1988 una importante presencia de la oposición en la Cámara de Diputados, lo que impidió que

un solo partido pudiera tener la mayoría requerida para reformar por sí solo la Constitución. Permitió también una opinión pública mejor informada sobre los temas de gobierno y el trabajo legislativo, mediante el debate legislativo abierto, y produjo un renovado optimismo en la participación política por medios distintos a los institucionales del partido dominante. El presidencialismo autoritario y paternalista, producto del régimen de partido hegemónico, empezó a perder terreno debido a la presión de la oposición y de la propia modernidad, de la que eran portadores los titulares del Ejecutivo. Así, el diseño del sistema electoral privilegió la pluralidad en dos rubros fundamentales:

- La relativa facilidad para la constitución de nuevos partidos políticos, bajo el aliciente del importante financiamiento público.
- La imposibilidad de lograr mayorías claras en el Congreso, debido a la fragmentación de la representación política en una multitud de partidos

No obstante, el diseño legal del sistema electoral que privilegió la pluralidad permitió la proliferación de partidos políticos sin verdadera representación social. En muchos casos los nuevos partidos minoritarios cometieron abusos, como el permitir que familias enteras ocuparan cargos de elección popular, así como que obtuvieran importantes ingresos ilícitos a través del financiamiento público ya que, al desaparecer la agrupación por pérdida de su registro legal, no existían normas para exigir el reingreso de los fondos públicos que se les destinaron. Además, mediante el sistema de coaliciones electorales, mucho de los nuevos partidos minoritarios —que posiblemente no hubieran logrado por sí mismos el umbral necesario para mantener su registro legal— lograron cobijarse con partidos mayores, obteniendo cargos de elección popular y financiamiento legal inmerecido. En cuanto a la gobernabilidad en el órgano legislativo, se permitió que partidos minoritarios sin verdadera representación cobraran una importancia superlativa en los acuerdos parlamentarios, al representar

su voto el fiel de la balanza, para que se aprobaran importantes iniciativas de ley.

Todo ello produjo una tensión entre dos principios sistémicos: pluralidad versus gobernabilidad. De esta manera, el sexenio pasado (2000-2006), el presidente Fox demostró la imposibilidad de llevar a cabo un plan de gobierno sin el respaldo de una mayoría en las cámaras legislativas y sin diálogo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Se trató de corregir estas deficiencias del sistema electoral mexicano con la reciente reforma constitucional, del 13 de noviembre de 2007, cuyo diseño legal se encuentra en proceso de aprobación. Las medidas más importantes a implementarse son:

- Elevar el número del consejo de miembros para formar un partido político, así como la prohibición, para que los ciudadanos pertenezcan a varias organizaciones políticas al mismo tiempo.
- Exigencias mayores para formar coaliciones electorales.
- Disminución del financiamiento público y prerrogativas legales, tales como el acceso a los medios de comunicación a los partidos minoritarios.

En México, dichas modificaciones electorales están incorporadas en un proyecto de más largo alcance que es la reforma del Estado. Actualmente se discutirá, en el Congreso de la Unión, la posibilidad de constituir la segunda vuelta en la elección presidencial, con el fin de obtener de manera inmediata una mayor legitimidad del Ejecutivo federal y, también, orientar el sistema hacia un bipartidismo en el mediano plazo. Lógicamente, contra esta posición se elevan las voces que hasta ahora han favorecido al pluralismo político y el respeto a la participación y representación de las minorías.

Otro tema que se encuentra en la reforma del Estado es la reelección inmediata de los legisladores y presidentes municipales. Se pretende una revisión de las razones que obligaron a que se im-

plantara este sistema, existiendo consenso en que la prohibición de reelección, respecto de los ejecutivos, federal y locales, no debe analizarse por el momento. Como se ve, el debate actual versa sobre la necesidad de crear condiciones legales que permitan a los Ejecutivos llevar a cabo sus planes y programas de gobierno; o bien permitir que, a través de la discusión, la construcción de consensos en la pluralidad sea la que permita gobernar.

Desde mi punto de vista, estoy convencido de que cualquier disposición legal que permita la inclusión, la tolerancia, el respeto a la diversidad y a las minorías, es la vía más democrática. Y si bien ha sido difícil y costoso para el avance nacional la conformación plural y heterogénea de los órganos legislativos, hemos empezado a vislumbrar una nueva cultura y aptitud de los actores políticos, la misma que ha logrado unir visiones opuestas y avanzar en el fortalecimiento del estado de derecho, como fue el caso de la reciente reforma electoral en el ámbito constitucional.