

La anquilosis institucional del sistema de partidos

Jorge Javier Romero Vadillo*

En los tiempos que corren, incluso en las democracias más consolidadas, existe un malestar social respecto a los partidos políticos y se han abierto crisis de representación, que han llevado a la aparición de expresiones antipolíticas, polarizadas y radicales, pero en el caso mexicano, la falta de renovación generacional, la disolución de las fronteras ideológicas y la descomposición ética de la política ocurre en una democracia incipiente, no del todo legitimada y de muy pobres resultados, lo que hace temer por su subsistencia.

La política mexicana del siglo xx no se ha caracterizado por la calidad de su debate o por el refinamiento intelectual de sus liderazgos, con contadas excepciones. Tampoco los partidos políticos mexicanos han sido, para bien y para mal, capaces de enarbolar proyectos nacionales incitadores de entusiasmos masivos con energía utópica. Los momentos cataclísmicos de la política electoral mexicana —tanto en 1940, 1952, 1988 como en 2018— han girado en torno a caudillos y redes de clientelas, no a organizaciones ciudadanas deliberantes con arraigo social.

Es el momento de hacer un diagnóstico del estado de los partidos realmente existentes en México. En primer lugar, me parece necesario entender el andamiaje institucional que produjo el sistema de partidos que tenemos, pobre en elaboración programática, sin densidad intelectual, en el que predominan los intermediarios políticos con clientelas y discurso demagógico, cuyo objetivo ha sido atrapar el botín presupuestal para repartirlo entre sus redes, ya sea como empleo público o como reparto particularista.

El sistema de partidos que tenemos hoy es el resultado de la inercia institucional generada por el exacerbado proteccionismo que ha caracterizado a la legislación electoral desde 1946, cuando nació el sistema de registro de los partidos políticos. Aquella ley, ajustada en cada elección posterior, limitó estrictamente la libertad de organización política para participar en las elecciones. A partir de entonces, y hasta la reforma de 1977, sólo existieron los partidos consentidos por el régimen. Aquella ley estaba diseñada para evitar las rupturas de la coalición de poder y para restringir la protección legal a las organizaciones que no representaran una amenaza competitiva, al tiempo que se excluían las expresiones consideradas radicales a la izquierda o la derecha.

La historia del sistema electoral mexicano propiamente dicho arranca con la legislación electoral de 1946, producto del pacto institucional del cual nace el Partido Revolucionario Institucional y combinaba elecciones no competitivas con

* Profesor-investigador titular C del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

fuertes restricciones a la existencia de partidos pretendidamente opositores. Aquella ley estaba marcada por un conjunto de sesgos institucionales que ponían el control de los procesos electorales en manos del Poder Ejecutivo y limitaban la posibilidad de reconocimiento legal a opciones que pusieran en peligro la reproducción autoritaria pero pacífica del poder (divisiones del partido oficial o nuevas fuerzas con capacidad de competir electoralmente). Así, se creó un sistema de partidos aceptados por el régimen, en el marco de una legislación electoral proteccionista.

El sistema electoral vigente entre 1946 y 1977 (con reformas constantes que lo adecuaron periódicamente) combinaba mecanismos de control del gobierno sobre los procesos electorales con limitaciones para la participación legal de los partidos en los comicios y con candados para evitar las rupturas en el PRI. La Ley Electoral Federal de enero de 1946, primera de la que sería la historia del sistema electoral *protegido*, introducía la figura del *registro*, el mecanismo mediante el cual se cerró el sistema de partidos. Los rígidos requisitos para el reconocimiento estatal que permitía la participación en las elecciones hacían imposible el acceso a los comicios a cualquier formación que no fuera aceptable para el régimen. En su última versión, la de la ley promulgada en 1973, ya con algunos puntos flexibilizados, para obtener el registro era necesario cumplir con una amplia lista de requisitos, entre los que se incluían:

- contar con un mínimo de 2 000 afiliados en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas, cuando menos;
- que el número total de afiliados en todo el país no fuese inferior a 65 000;
- al mismo tiempo, debían celebrar “cuando menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la República”, una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario, quien certificaría que las personas listadas estarían plenamente enteradas de la declaración de principios, programa de acción, estatutos y que suscribían el documento como manifestación formal de afiliación, además de su nombre, domicilio, ocupación, número de credencial permanente de elector y firma o huella digital;
- la ley obligaba a que concurrieran a las asambleas los 2 000 afiliados por cada entidad, y que por lo menos 100 de ellos comprobasen frente a las listas nominales, su identidad y residencia;
- además, obligaba a celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un notario público; ahí se certificaría la personalidad de los delegados elegidos en las asambleas locales. Las actuaciones y los documentos debían quedar debidamente protocolizados.

No era la Comisión Federal Electoral sino directamente la Secretaría de Gobernación, quien dictaminaba la procedencia del registro. (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 93-94).

Estas reglas tuvieron un papel muy importante para la estabilidad del régimen, ya que formalizaron las ventajas competitivas del PRI y contribuyeron a evitar sus rupturas. Al mismo tiempo, resultaron propicias para la consolidación de un pequeño sistema de partidos estable, formado por organizaciones capaces de apro-

vechar las estrechas condiciones provistas por el marco institucional y que le permitían al régimen dar una imagen de respeto a la pluralidad, cuando en los hechos aquellas organizaciones no tenían posibilidad alguna de competir por el poder y resultaban funcionales al monopolio político como mecanismo legitimador.

Durante más de 30 años subsistió este sistema electoral *protegido*,¹ aunque sufrió constantes adaptaciones que afinaron los mecanismos de control y abrieron espacios específicos de representación para una oposición precaria que, en muchos casos, debió recurrir a la vida artificial que el propio régimen le insuflaba; se fue estructurando un sistema de partidos a la medida de la hegemonía priista.

La regulación electoral provocó una reducción significativa en el número de partidos que tomaban parte en las elecciones. Cuando entró en vigor, alrededor de 11 organizaciones pidieron su registro como partidos políticos nacionales. Sólo el PRI estuvo en condiciones de cumplir con los requisitos; todos los otros partidos obtuvieron un reconocimiento legal provisional.² Sólo dos partidos de oposición, el Partido Acción Nacional y el Partido Popular, confirmaron su registro para participar en las elecciones legislativas de 1949. Otros partidos obtuvieron registro para participar en elecciones subsecuentes, pero el número total se mantuvo prácticamente estable, oscilando entre tres y cuatro hasta 1977, cuando los requisitos para obtener el registro se relajaron sustancialmente. La más significativa consecuencia de la Ley Electoral Federal de 1945 fue la estabilidad de algunos de los partidos de oposición registrados, más que la simple reducción en su número. El PAN y el PPS³ consiguieron sobrevivir y continuaron presentando candidatos a las posiciones federales de elección, a pesar de sus bajas posibilidades de triunfo. Los incentivos provistos por la regulación electoral eran bastante débiles, y no fueron el único elemento que permitió la subsistencia del PAN y el PPS; otros partidos registrados durante los cincuenta desaparecieron después de una o dos elecciones. Sin embargo, si se toma en consideración que del gran número de partidos creados entre 1917 y 1943, sólo el PRI y el PAN seguían existiendo para la elección de 1946, resulta evidente que las regulaciones electorales sí establecieron una diferencia. El PAN, creado en 1939, era, en todo sentido, una pequeña fuerza política cuando en 1946 la ley electoral entró en vigor. Es probable que las nuevas reglas ayudaran al PAN a escapar del destino de los partidos de oposición previos. (Nacif, 1996, p. 11).

A partir de 1964, la creación del sistema de diputados de partido —una forma embrionaria de representación proporcional— generó nuevos incentivos para que los partidos minoritarios se mantuvieran en el simulacro de competencia y para que presentaran candidatos en el mayor número de distritos posibles, pues si lograban superar el 2.5% de la votación podrían obtener hasta 20 diputados, descontados los que hipotéticamente obtuvieran por mayoría. Los escaños se asignarían a sus candidatos más votados en cada distrito. Como en 1964 sólo el PAN alcan-

¹ El término es de David Torres (1981), quien hace un símil entre este tipo de sistema electoral y las protecciones de carácter económico propios del desarrollo industrial mercado-internista.

² La ley exigía 35 000 miembros distribuidos nacionalmente para obtener el registro. Un artículo transitorio, sin embargo, permitió la participación en las elecciones de 1946 con 10 000 militantes.

³ El Partido Popular se transformó en Partido Popular Socialista (PPS) en 1960.

zó el porcentaje necesario para la nueva forma de asignación de diputaciones, el Colegio Electoral interpretó “el espíritu de la ley” y gracias a la ouija política tanto el PPS como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) obtuvieron 10 diputados cada uno, a pesar de la violación flagrante del texto constitucional reformado poco antes.

No se trataba, desde luego, de un auténtico sistema de partidos competitivo; era una suerte de simulacro democrático, pues las organizaciones que participaban en las elecciones formaban parte del arreglo del régimen construido en torno al monopolio del PRI e incluso le servían para canalizar disidencias y para evitar rupturas fuertes. Es más: era un asunto conocido que, para sobrevivir, estos partidos necesitaban los recursos que de manera oculta e ilegal les daba el gobierno.

En la forma madura del proteccionismo electoral, los partidos legales eran en realidad comparsas a modo para sostener la ficción electoral. Mucho se dijo entonces que el PPS y el PARM no eran otra cosa que comparsas, mientras que al PAN lo cubrió cierto manto de honorabilidad. Sin embargo, el principal papel político de Acción Nacional durante la época clásica del régimen del PRI fue el de contribuir a la simulación de pluralidad, para que México no cayera en la clasificación de dictadura de partido único. En sus orígenes, Acción Nacional fue un pequeño grupo de militantes unidos en torno a la figura de Manuel Gómez Morín, con diversas filiaciones ideológicas, desde el liberalismo tradicional de raigambre maderista hasta la simpatía con el falangismo español en el año de la derrota de la Segunda República, aunque el núcleo predominante fue el de los católicos moderados que no habían participado en la sublevación de la década anterior y se alineaban con las corrientes que impulsarían el desarrollo de los partidos demócrata-cristianos en el mundo posterior a la segunda Guerra Mundial.

El liderazgo de Gómez Morín le inyectó densidad intelectual al PAN y propició la elaboración en torno a ciertos temas, como el de la administración municipal o sobre el reparto de atribuciones entre los órdenes de gobierno, y Acción Nacional fue la única organización consolidada bajo las reglas proteccionistas que supo aprovechar los incentivos que el sistema electoral cerrado y no competitivo proveía para darle perpetuidad. El PAN pudo construir un arreglo organizacional despersonalizado e institucionalizado, lo que le permitió trascender el entorno en el que surgió y adaptarse a los cambios que lo llevaron a un escenario competitivo, con una identidad duradera.

Después del movimiento de 1968, la necesidad de un ajuste institucional que propiciara nuevos mecanismos de incorporación de partidos a la competencia electoral y modificara las reglas del juego se hizo urgente ante el embate de quienes habían optado por la salida violenta durante los primeros años de la década de 1970 y la pérdida de legitimidad de la ficción electoral, después de que en 1976 el candidato del PRI fuera el único registrado, aunque también apareciera en la boleta bajo los emblemas del PPS y del PARM.

El equipo político del nuevo presidente, José López Portillo, sobre todo su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, entendió la situación y emprendió oportunamente un nuevo proceso de reformas, esta vez con claras consecuen-

cias democratizadoras, aunque limitadas. Reyes Heróles se propuso diseñar una reforma que permitiera ampliar las bases de legitimidad del régimen sin atentar contra el monopolio político de la coalición de poder.

A pesar de que el partido oficial no corría riesgos, pues se mantenía el estricto control que el gobierno ejercía en todo el proceso electoral, desde el empadronamiento de los ciudadanos hasta el recuento de los votos, la reforma de 1977 se diferenció de los ajustes legislativos anteriores desde su arranque con un gran debate nacional en el que intervinieron fuerzas hasta entonces marginadas de los canales oficiales de expresión, amplió sustancialmente el espectro de partidos legalmente reconocidos —sobre todo en el flanco izquierdo— y estableció un marco más propicio para la paulatina democratización de las relaciones políticas en el país. Más allá de sus evidentes limitaciones, la reforma tuvo la virtud de regularizar la confrontación política y de poner frente a la sociedad diversas opciones en un país acostumbrado a la aplastante hegemonía priista.⁴

Dos fueron los cambios en las reglas del juego con mayor impacto en la modificación de las estrategias políticas: por un lado, se transformó el sistema de registro de partidos políticos —que hasta entonces había sido el mecanismo para excluir al Partido Comunista Mexicano (PCM) y a las posibles escisiones del PRI de los procesos electorales— y se creó la figura de registro condicionado para permitir a los partidos ingresar por una vez al juego electoral y consolidar su presencia si alcanzaban el 1.5% de la votación nacional, sin realizar asambleas o presentar listas de afiliación, principal objeción de los comunistas a la limitada reforma intentada en 1971 con el ampuloso nombre de “apertura democrática”, durante el gobierno de Luis Echeverría; por otra parte, se modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados, hasta entonces elegida prácticamente en su totalidad por el

⁴ Merece la pena resumir los términos de la reforma. A finales de 1977, el gobierno convocó a audiencias públicas ante la Comisión Federal Electoral para discutir los términos de la reforma. El resultado fue un conjunto de reformas a la Constitución y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) que modificaron los términos de la confrontación política, aun cuando no se puso en duda la hegemonía del PRI. Los principales cambios que introdujo la reforma se refirieron, por una parte, al sistema de partidos, pues se modificó el procedimiento de registro con la creación del registro condicionado al resultado de las elecciones, con lo que pudieron participar en los comicios de 1979 tres nuevos partidos, entre los que destacaba el Partido Comunista, sin tener que someterse al complejo procedimiento notarial para la comprobación de su militancia; por otra parte, la Constitución reconoció a las organizaciones políticas como entidades de interés público por medio de las cuales se formaba la opinión nacional.

El otro gran cambio que introdujo la reforma se refería al sistema electoral. Se adoptó constitucionalmente un sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados (las reformas no tocaron al Senado) que suponía la elección de 100 diputados por el principio de representación proporcional de un total de 400. Se mantenía la elección de mayoría relativa para 300 distritos, mientras que se creaban entre tres y cinco circunscripciones nacionales donde se elegirían diputados por listas cerradas presentadas por los partidos registrados. Los partidos que alcanzaran al menos 60 constancias de mayoría no tenían derecho al reparto proporcional y si, entre dos o más partidos con derecho a reparto, juntaban 90 constancias de mayoría, entonces el reparto proporcional se reduciría a la mitad. Resultaba claro que el sistema estaba pensado para reservar al PRI el espacio de la mayoría relativa y los 100 escaños elegidos en las circunscripciones plurinominales estarían destinadas a darle representación a la oposición.

principio de mayoría relativa, para abrir el 25% de los escaños a una fórmula de representación proporcional auténtica, diferente del peculiar mecanismo instaurado con las diputaciones de partido creadas en 1963.

Con una entrada mucho más fácil a la contienda electoral y con posibilidades de acceder a los puestos de representación, las preferencias estratégicas de la izquierda comenzaron a cambiar. Desde luego, el primer efecto positivo de la reforma fue que neutralizó a las opciones violentas.

La modificación en las reglas del juego, con su coincidente corolario de cambio en las preferencias de los actores, condujo a que se normalizara, a los ojos de los electores, la existencia de partidos políticos distintos al PRI. A partir de la reforma de 1979, la participación política fuera del PRI comenzó a verse no como una actividad de locos y visionarios que, desde posiciones de abnegación inútil, pretendían enfrentarse a un gigante, sino como parte de una competencia electoral, si bien inequitativa. Ese cambio de imagen de los partidos políticos conduciría a que poco tiempo después comenzaran a ser utilizados como vehículo para expresar las disidencias efectivas, tanto por parte de emprendedores políticos de las capas altas y medias, como desde los propios grupos pertenecientes a la coalición priista, lo que condujo a que empezaran a modificarse sus mecanismos de disciplina.⁵

Para las fuerzas políticas de fuera de la coalición priista, los resultados de la reforma fueron dispares. Por una parte, el PCM pasó la prueba de las elecciones de 1979 con bastante éxito, pues se convirtió en una tercera fuerza que demostraba que tenía cierto peso entre los sectores medios urbanos de la ciudad de México y obtuvo cerca del 5% de la votación, resultado muy importante si se toma en cuenta su larga ausencia de los comicios; su entorno de influencia comenzó, a la vez, a moverse hacia formas de actuación cada vez más comprometidas con una legalidad que muchas veces había rechazado por inútil. El proceso de modernización vivido por el PCM durante el decenio de 1970 y los nuevos incentivos que el marco institucional proporcionaba, hicieron que ese partido se convirtiera en un polo de atracción para distintas organizaciones que vieron en él un vehículo interesante para la participación política.

En ese ambiente, los comunistas pudieron encabezar un ambicioso proyecto de unidad de la izquierda, con la idea de que surgiera un partido socialista moderno, capaz de aprovechar las nuevas condiciones que la reforma política presentaba. Surgió así en 1981 el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) como una opción que recogía la larga experiencia de los comunistas, pero en el que también

⁵ La prueba de fuego de la reforma se dio durante las elecciones de 1979. Los resultados dejaron ver el mapa aproximado de las fuerzas políticas y demostraron el vigor de un PRI que, sin necesidad de recurrir excesivamente a los mecanismos de control del voto a su alcance, demostró su enorme fortaleza, beneficiaria sin duda de la recuperación económica provocada por el *boom* petrolero. Por su parte, la izquierda demostró que tenía una presencia política significativa y que podía comenzar a desenvolverse en un terreno institucional nuevo para ella; el PCM se colocó como la tercera fuerza política del país con un 5% del electorado. Pero el mayor beneficiario de la nueva normativa fue el PAN que, a pesar de sus reticencias para aceptar la fórmula de representación proporcional, logró consolidarse como la segunda fuerza parlamentaria con una diputación más que respetable y con más del 15% de los votos.

ocupaban un lugar las nuevas corrientes de izquierda surgidas de la experiencia de 1968 y de las luchas políticas y sindicales de la década de 1970, además de otros pequeños grupos que en diversas épocas habían roto con el PCM y que ahora volvían a buscar la unidad con él. Parecía que el nuevo partido podría desempeñar un papel importante en la modernización del sistema político y que contribuiría a que el proceso de cambio institucional continuara. El resto de la izquierda no comunista comenzó también a pensar en la participación electoral. Pronto buscaron su registro partidos trotskistas y de otras definiciones ideológicas, lo mismo que los movimientos sociales no partidarios, que hasta entonces habían utilizado mecanismos de negociación y presión no electorales, y que a partir de entonces comenzaron a buscar su participación en las elecciones locales mediante las organizaciones que fueron obteniendo su registro con las nuevas condiciones legales.

El PAN, por su parte, se había mostrado reticente a la existencia de la representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados y no había visto con muy buenos ojos la ampliación del mercado electoral, pues lo alejaba de su aspiración de alcanzar un arreglo bipartidista en la que fuera la única contraparte al PRI; sin embargo, resultó el principal beneficiario de las nuevas condiciones de competencia, pues contaba con una estructura probada en las contiendas pasadas —aquellas de la etapa clásica del régimen electoral protegido, cuando actuaba como oposición prácticamente única— lo que le permitió capitalizar su experiencia en un ambiente mucho más propicio para la pluralidad. Además, resultó el mejor vehículo para la disidencia de capas empresariales y medias, desatada después de la crisis económica que estalló en 1982.

A partir de las elecciones de 1979 ya nada fue igual en la relación entre los partidos y el poder. A pesar de que se trataba de organizaciones débiles y mal implantadas, su presencia comenzó a ser fundamental en el conjunto de los equilibrios políticos y, aunque muy lentamente, su presencia en la vida del país fue aumentando en la misma medida que iban logrando ampliar la justicia de las condiciones de competencia, en un proceso errático y contradictorio, sin dirección clara, pero que no por casualidad se caracterizó por reformas electorales sucesivas, en las que, con avances y retrocesos, los partidos fueron consolidando sus posiciones y sus derechos.

Los instrumentos centrales, los vasos comunicantes privilegiados que estaban haciendo falta eran precisamente los partidos políticos. Pero en aquel momento, como nunca antes en México, cobró fuerza su despliegue. Cualquier mirada retrospectiva puede constatar que hasta los años setenta México no contaba con ese requisito estructural de la democracia (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 80).

Desde entonces, ninguna legislación electoral posterior, a pesar de lo errático de las sucesivas reformas, pudo disminuir el papel de los partidos; por el contrario, la presencia de las organizaciones políticas fue en constante aumento, lo que permitió, tanto la llegada de pequeños y medianos empresarios al PAN durante la década de 1980, como la candidatura disidente de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988.

El estallido de la crisis económica en 1982 tuvo consecuencias políticas relevantes, que se reflejaron en la competencia electoral. Primero, la ruptura del pacto

proteccionista que desde 1946 habían mantenido las cúpulas empresariales con el régimen del PRI convirtió al PAN en el vehículo para canalizar su nueva disidencia, sobre todo en los estados del norte del país. La pequeña formación de inspiración demócrata-cristiana contó de pronto con recursos y con candidaturas prominentes y se convirtió en una fuerza competitiva capaz de ganar elecciones y de mantener fuertes movimientos de resistencia ahí donde consideraba que había sido víctima de fraude. A partir de 1983 ganó ciudades importantes y en 1986 puso en evidencia a la maquinaria electoral del régimen en Chihuahua, donde para evitar el triunfo del candidato panista, Francisco Barrio, se puso en marcha un operativo enorme de manipulación de los resultados electorales. Aunque finalmente fue impuesto el candidato del PRI, la fuerte protesta local marcó el final de la estabilidad de las elecciones controladas desde el centro.

En 1988, la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas fue la primera ruptura del PRI en una contienda presidencial desde 1952. El precio de la disidencia había bajado sustancialmente y quienes encabezaron el rompimiento supieron construir una narrativa con la cual reclamar para sí la legitimidad histórica del régimen, frente a la deriva neoliberal del partido oficial. Con ello, lograron atraer el apoyo de la izquierda y truncaron el proceso de construcción articulado en torno al PSUM y otras organizaciones de izquierda que gradualmente habían ingresado a la competencia electoral a partir de la reforma política. El arrastre electoral de la candidatura de Cárdenas y las protestas por la manipulación gubernamental de los resultados fueron el catalizador del tercer bloque electoral competitivo.

La conflictividad postelectoral reiterada y la gran movilización de protesta después de las elecciones de 1988 hizo evidente la necesidad de un nuevo acuerdo sobre las reglas electorales. En un principio, la negociación se dio sólo entre el PRI y el PAN, ante la reticencia del nuevo partido surgido en torno al arrastre electoral de Cuauhtémoc Cárdenas, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), a entablar negociaciones con un gobierno al que no le concedía legitimidad y con la animadversión del nuevo presidente de la República respecto a quienes se planteaban abiertamente como sus adversarios. Sin embargo, en la década siguiente se dio un proceso de acuerdos sucesivos en los que a partir de 1994 participó también el PRD.

En 1996 se logró el nuevo pacto político que finiquitó al monopolio del PRI y dio paso a una poliarquía limitada. El nudo del acuerdo fue el marco institucional para la celebración de elecciones libres y certeras. Surgió así el Instituto Federal Electoral como garante autónomo del entramado de reglas para acabar con la manipulación centralizada de las elecciones, un avance histórico en un país en el que el fraude electoral había sido parte del entramado institucional informal desde la consolidación del Estado en el último tercio del siglo XIX.

Sin embargo, el nuevo pacto implicó una vuelta al proteccionismo electoral, aunque ahora en beneficio de los tres pactantes principales. Entre los primeros acuerdos a los que se llegó entonces estuvo la eliminación del llamado registro condicionado, que había permitido el surgimiento de nuevos partidos en torno a programas y listas de candidatos, y la vuelta a un sistema de registro exclusiva-

mente basado en asambleas y afiliación masiva. La figura del registro condicionado había sido clave para la ruptura del monopolio político, pues generó los incentivos para que la disidencia del PRI tuviera opción de salida en la elección de 1988. Fue la vía para que diversos grupos de ciudadanos, organizados en torno a un programa y una lista de candidatos, participaran en las elecciones. Sin embargo, los mismos partidos que acordaron las reglas electorales con mayor certidumbre de la historia mexicana decidieron recuperar las reglas del proteccionismo electoral del régimen del PRI para blindarse de la competencia y restringir la participación en los comicios a aquellos grupos que tuvieran redes de clientelas.

El sistema de registro basado en asambleas deforma el proceso de organización partidista, pues estimula a los operadores políticos movilizados de clientelas y propicia incentivos negativos para la afiliación individual y la construcción orgánica basada en la deliberación ideológica y programática. En un país con buena parte de la población viviendo debajo de la línea de pobreza, la movilización política se basa fundamentalmente en el intercambio de algún bien o algún servicio. Una precaria despensa es suficiente para acarrear a la gente a las asambleas y los intentos legales por impedir que la constitución de los partidos no sea mera movilización clientelista han conducido sólo a perfeccionar la simulación. De ahí los partidos “emergentes” que hemos tenido. Incluso aquellos con mayor vocación de convertirse en opciones programáticas consistentes han sucumbido por la deformación orgánica que la movilización clientelista originaria ha provocado.

Los pocos partidos programáticos que consiguieron registrarse a partir de 1998 tuvieron que recurrir a la alianza con operadores clientelistas para obtener su registro: Democracia Social, por ejemplo, logró presentar la candidatura presidencial de Gilberto Rincón Gallardo en la elección de 2000, pero se quedó a unas centésimas de alcanzar el umbral de votación requerido para su permanencia, entonces del 2%, en buena medida por usar sus recursos para satisfacer la demanda de los operadores clientelistas, en lugar de destinarlos a la campaña mediática, o el patético caso de Alternativa Socialdemócrata, que con la candidatura de Patricia Mercado superó el umbral para mantener su registro y obtuvo representación en el Congreso, pero fue devorado por el conflicto interno no en torno a cuestiones ideológicas o programáticas, sino sobre el control de los órganos regionales del partido entre redes clientelistas.

Con esas excepciones, más la de México Posible, que logró competir en la elección de diputados de 2003, el resto de partidos registrados con las reglas surgidas en 1996, la mayoría efímeros, han sido redes de clientelas construidas en torno a sindicatos, a operadores políticos provenientes del PRI o a grupos religiosos evangélicos. Sólo Movimiento Ciudadano, surgido para la elección de 2000 como Convergencia Democrática, ha logrado su subsistencia durante dos décadas. Los otros partidos pequeños que han sobrevivido, el Partido del Trabajo y el Verde Ecologista, obtuvieron su registro antes de la ley de 1996 por la vía condicionada. Una lista relativamente larga de organizaciones ha logrado participar en una o dos elecciones para luego desaparecer.

Las barreras de ingreso fueron elevadas en reformas sucesivas. Primero, para la elección de 2006 se duplicó el número de asambleas necesarias para obtener el registro, que de acuerdo con la legislación original de 1996 era de 10 estatales con 3 000 asistentes cada una o 100 distritales con 300 asistentes, y se duplicó también el total de afiliaciones requeridas, que pasó del 0.13% del padrón electoral al 0.26%. Luego, se estableció que los nuevos partidos sólo podrían obtener registro antes de las elecciones intermedias y no antes de las elecciones presidenciales y se elevó el umbral para mantener el registro del 2% en alguna de las elecciones federales en las que se participase, establecido en 1996, al 3% para la elección de 2009.

Así, los tres partidos que pactaron las reglas en 1996 dominaron la escena política mexicana sin nuevos competidores relevantes y sin renovación en sus cúpulas, hasta la escisión del PRD en 2014. Los tres son fuerzas provenientes del antiguo régimen autoritario: el PRI desde luego, pero también el PRD, que fagocitó a la izquierda más definida y creció, en buena medida, como opción de salida para las disidencias priistas, sobre todo a partir de la llegada a la dirección del partido de Andrés Manuel López Obrador en 1996. Incluso el PAN, que ha reclamado para sí una historia de independencia y un carácter ciudadano, se desarrolló como una organización funcional al monopolio del PRI desde la década de 1940 y cuando eclosionó electoralmente, a partir de 1983, lo hizo como vehículo para la ruptura empresarial con el partido del régimen.

El proteccionismo electoral ha impedido el desarrollo de nuevas organizaciones que reflejen la vitalidad de la sociedad mexicana del nuevo siglo y sus causas, apenas reflejadas en los partidos tradicionales, encabezados por cúpulas prácticamente sin renovación generacional. Baste ver la cantidad de dirigentes y legisladores que llevan en la política casi medio siglo y siguen siendo factores determinantes en sus partidos. Tampoco ha habido espacio para el crecimiento de organizaciones ciudadanas, que se vayan desarrollando, y que puedan ir ganando apoyo electoral en elecciones sucesivas. Eso ha limitado de manera sustancial la calidad de los partidos mexicanos y los ha convertido en maquinarias dependientes del subsidio público.

Sólo la fractura de uno de los partidos pactantes del acuerdo de 1996 rompió la oligarquía tripartidista consolidada con reglas del juego desarrolladas a partir de 1996. La irrupción de Morena en el escenario puso en jaque todo el andamiaje institucional sobre el que se había construido la incipiente poliarquía limitada que sustituyó al monopolio del PRI. Una vez más, una escisión en torno a un caudillo, sin coherencia programática o ideológica, sin deliberación sustantiva y sin democracia interna. Una coalición que ha dependido en extremo de la popularidad de su líder y sin otra cohesión que su arrastre electoral. Nada augura que Morena trascienda la presidencia de Andrés Manuel López Obrador.

Los partidos en torno a los que giró la política entre la última década del siglo pasado y la pasada elección de 2018 fueron sepultados por el cataclismo electoral que llevó a López Obrador a la Presidencia y a su coalición al control de la mayoría en ambas cámaras del Congreso, aunque esto último haya sido logrado con

malas artes y fraudes a la ley, para obtener una inconstitucional sobrerrepresentación. Hoy, sólo los restos del PAN parecen tener algunos signos vitales, mientras el PRI y el PRD deambulan como zombis que se resisten a aceptar el hecho de su defunción, mientras el sistema electoral proteccionista, que favorece a las redes clientelistas y excluye a los proyectos ciudadanos sin capacidad de acarreo, está mostrando sus límites y su cerrazón. De seguir así, pronto estaremos en una situación parecida a la anterior a la reforma política de 1977, con una pluralidad meramente simulada.

Las reglas de registro de partidos en México deben cambiar, si queremos que la democracia sobreviva. Sólo una reforma que permita el ingreso a la competencia de fuerzas creadas por grupos de ciudadanos que pongan en juego un programa y una lista de candidatos va a airear el descompuesto sistema de partidos. Para lograrlo es indispensable eliminar, de una vez por todas, el sistema de asambleas para obtener el registro y establecer un mecanismo similar al del llamado registro condicionado de la ley de 1978: constitución formal, documentos básicos con estatutos claros y vinculantes, declaración de principios y programa con compromiso expreso con el orden constitucional. Los partidos registrados por esa vía podrían tener vida permanente y participar en elecciones sucesivas incluso si no alcanzan el umbral mínimo para obtener representación, pero no recibirían recursos públicos para su operación hasta superar el umbral, para así evitar que se cuelen quienes sólo buscan obtener ingresos del financiamiento. A las nuevas fuerzas sólo habría que otorgarles espacios proporcionales en radio y televisión y garantías de difusión de sus programas y sus candidaturas durante las campañas electorales.

Los partidos emergentes dependerían del financiamiento privado, por lo que tendrían que ser objeto de estrictas reglas de fiscalización de sus recursos, con prohibición para la financiación corporativa y límites para las aportaciones individuales, como ocurre hoy con la supervisión de los procesos de asambleas constitutivas y con el registro de candidaturas independientes. El sistema actual de financiamiento de partidos registrados a partir de asambleas garantiza una tasa de retorno de la inversión muy alta para los organizadores, incluso si no se supera el umbral para mantener la patente. De ahí que existan incentivos perversos para la creación de partidos con base en redes de clientelas, aun cuando después no se obtengan los votos suficientes para seguir en la competencia. Un nuevo sistema de registro que obligare a los partidos a vivir con los recursos de sus militantes y simpatizantes hasta en tanto no superaren el umbral para obtener representación legislativa evitaría la aparición de organizaciones meramente creadas para capturar parcelas de rentas estatales.

También es necesario fortalecer y legitimar la representación proporcional. Por ello, se debe regresar al sistema de dos boletas separadas para la elección de legisladores, una por cada principio, de manera que los electores tengan claro que también los llamados plurinominales dependen de su voto. Un sistema como el existente en Alemania o en el parlamento escocés, en los cuales la ciudadanía puede incluso votar por partidos distintos: por la candidatura de mayoría de uno y

por la lista de representación proporcional de otro, tal como ocurría en México entre 1979 y 1988.

Sin partidos reales, que representen proyectos de país con los que la ciudadanía se sienta identificada y que estén abiertos a representar la diversidad de intereses de una sociedad plural, no puede haber democracia sustentable. Hoy en México no hay espacio para el desarrollo de nuevas organizaciones ciudadanas, que se desarrollen poco a poco, y que puedan ir ganando apoyo electoral en elecciones sucesivas. Eso ha limitado de manera sustancial la calidad de los partidos mexicanos y los ha convertido en maquinarias dependientes del subsidio público. **Ω**

Referencias

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena.
- Nacif, Benito (1996), *Electoral Institutions and Single Party Politics in the Mexican Chamber of Deputies*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Torres, David (1981), "El fin del proteccionismo electoral", *Estudios Políticos*, 1, nueva época.