
LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991 Y EL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

Víctor Manuel Muñoz

Introducción

El sufragio universal da vida al funcionamiento de un aspecto central de la democracia: el aspecto electoral. Al producirse la extensión del voto, se da la creación de los partidos políticos, o sea, las organizaciones permanentes que facilitan al ciudadano la tarea de elegir a los más calificados para ocupar los puestos de dirección.

La forma como estas organizaciones se conforman y logran mantener una presencia regular en los diferentes procesos electorales; la manera como atraen a la ciudadanía para conducirla a las urnas, generan las definiciones propias de estos aparatos y las características que asumen en cada sistema político en particular.

Este artículo se divide en dos partes. En la primera se hace una breve presentación teórica del papel que tienen los partidos políticos en la competencia electoral organizada para la selección de los gobernantes.

En esta parte se busca demostrar que la democracia no exige necesariamente una competencia electoral reñida.

Por el contrario, las evidencias históricas demuestran que en países clave el dominio de la escena política por un solo partido forma parte del desarrollo de sus sistemas políticos.

En la segunda parte de este escrito se hace un comentario general de los resultados de las elecciones federales que se celebraron en México en el mes de agosto de 1991.

En el momento en que se escribió este trabajo el proceso electoral aún no termina, por lo que no pretendo presentar un análisis de las cifras electorales, sino una visión global de los resultados preliminares.

Los partidos políticos y las elecciones

Los partidos políticos son organizaciones que cumplen una función fundamental en las democracias modernas. Resulta importante recordar aquí la definición de Joseph la Palombara sobre este fenómeno de reciente aparición: "Debe comprenderse claramente que al hablar de partidos se excluyen las banderías, clubes y comités de notables que son de alguna manera los antepasados de los partidos políticos modernos en la mayor parte de los países de Occidente. En Inglaterra, por ejemplo, pueden encontrarse las primeras formas partidarias desde comienzos del siglo XVII; en Francia, el desarrollo de grupúsculos políticos, embriones de partidos, aunque más tardío, es netamente anterior a la Revolución de 1789. Banderías, clubes y comités de notables ciertamente buscaban el poder o su control, presentando de este modo uno de los rasgos característicos de los partidos políticos; sin embargo, con el término "partido político" no entendemos una vaga reunión de notables que mantienen relaciones intermitentes y limitadas con las personalidades locales. Hace falta una definición más estricta, que postule:

1) Una organización durable, es decir, una organización cuya esperanza de vida política sea superior a la de sus dirigentes;

2) una organización local bien establecida y aparentemente durable, manteniendo relaciones regulares y variadas a nivel nacional;

3) la voluntad deliberada de los dirigentes nacionales y locales de la organización de tomar y ejercer el poder solos o con otros, y no simplemente de influir en el poder;

4) el cuidado, finalmente, de buscar un sostén popular a través de las elecciones o de cualquier manera.¹

Las democracias modernas, definidas como los regímenes en los cuales los ciudadanos eligen libremente a sus gobernantes, requieren de las máquinas electorales que son los partidos, para poder seleccionar a aquellos candidatos que cuentan con los mejores atributos para ocupar los cargos gubernamentales.

¿Qué característica busca el votante en los candidatos a ocupar los puestos más importantes en la dirección de la sociedad?

¹ La Palombara, Joseph y Myron Weiner, "The Origin and Development of Political Parties", en *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1988, pp. 5-7.

Cada sociedad tiene su propia lista de requerimientos. En los Estados Unidos, estudios de opinión al respecto demuestran que los votantes exigen en quien ocupará la Casa Blanca ante todo honestidad e integridad personal, seguidas de inteligencia y buen juicio, independencia, capacidad de liderazgo y benevolencia.²

En un régimen presidencialista, gran parte de la responsabilidad recae, de forma individual, en el presidente; de ahí la importancia que adquieren los rasgos personales que aseguren una dirección inteligente y conciliadora.

En la Gran Bretaña, el régimen parlamentario obliga a que los electores busquen otro tipo de características en el jefe de gobierno, tales como la habilidad política, la experiencia parlamentaria y la capacidad administrativa.³

En este caso, la experiencia es un elemento fundamental, ya que el primer ministro aparece ante todo como la cabeza de un grupo, de un partido, el mayoritario en el Parlamento.

El ciudadano espera de los partidos políticos: propuestas de candidatos que satisfagan las exigencias sociales; propuestas diversas que permitan realizar una selección antes de elegir.

Esta cuestión nos remite a dos elementos que han sido planteados desde hace varias décadas por los teóricos de los partidos políticos.

Por una parte, al hecho incuestionable de que los partidos lejos de asegurar la participación activa y vigorosa de los ciudadanos que buscan hacer la mejor elección, tienden en la práctica a reducir la participación de los votantes en el proceso de selección.

El partido, para Maurice Duverger, se convierte en el verdadero elector: el partido es quien escoge al candidato y el votante sólo ratifica esta selección.⁴

Muchos años antes, Robert Michels y Moisés Ostrogorski ya habían expresado su pesimismo acerca del funcionamiento de las organizaciones partidistas.

El primero, en su libro publicado en 1911, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*,⁵ había enunciado la llamada "ley de hierro de la oligarquía", argumentando la inevitabilidad del carácter oligárquico de las organizaciones modernas.

² Nimmo, Dan y Robert L. Savage, *Candidates and Their Images: Concepts, Methods and Findings*, Goodyear, California, 1976, citado en Chase, Harold W., et al., *American government in comparative perspective*, New Viewpoints, New York, 1980, pp. 35-36.

³ Hecho, Hugh, "Presidential and Prime Minister Selection", citado en *ibid.*, p. 40.

⁴ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 1951, México, FCE, 12a. ed., 1990, p. 378.

⁵ Edición en español de Amorrortu editores, Buenos Aires, 3a. reimp., 1983.

Los partidos políticos no pueden, desde su punto de vista, evitar las tendencias que llevan a unos cuantos a usurpar el poder que en principio pertenece a los integrantes del grupo social. De allí que no haya forma de impedir que los dirigentes del partido sean quienes impongan a los electores a aquel que deberá ocupar los puestos de elección popular.

La posición de Ostrogorski no es más optimista que la de Michels. En su libro, *La democracia y los partidos políticos*,⁶ publicado nueve años antes que el del teórico alemán, Ostrogorski se ocupó de los casos clásicos del problema que se plantea: el británico y el norteamericano.

Después de un detallado análisis de los partidos políticos en estos dos países el autor concluye con un llamado a los ciudadanos de las democracias modernas a mantener vivo su interés por los asuntos públicos, sin dejar en manos de los partidos políticos organizados de manera permanente, la capacidad de decidir lo que concierne a todos. La conciencia cívica, la educación del ciudadano de todas las clases sociales, es para Ostrogorski la única forma de asegurar que la democracia no sea un mero formalismo político.

En el estudio de Ostrogorski se encuentra una clara respuesta al otro aspecto que, como señalamos anteriormente, es importante considerar en el caso del funcionamiento electoral de los partidos políticos: ¿es la alternancia en el poder sinónimo de democracia?

La respuesta que se desprende de la lectura de Ostrogorski es que los partidos políticos organizados de forma permanente, constituidos en apego a un conjunto de principios asumidos con un espíritu casi peligroso, son el principal obstáculo a la democracia. Para él, la constitución de ligas, de organizaciones ciudadanas con un objetivo político específico, es la garantía de la democracia en las sociedades modernas.

Así que no importa si existe la alternancia en el poder. Es la organización misma la que rompe el espíritu de participación del ciudadano. En consecuencia, la democracia, para Ostrogorski, no puede ser más que el fruto del desarrollo político.

Los historiadores son quienes han aportado las mayores evidencias acerca del camino seguido por la democracia en las sociedades modernas.

En Inglaterra podemos observar una larga hegemonía del partido conservador, la cual es adecuada por las leyes electorales que ampliaron el voto.

⁶ Textos seleccionados por Pierre Rosanvallon para la edición en francés publicada por Editions di Seuil, París, 1979.

Recordemos que el sufragio universal integral data de 1928. Antes, en 1918, en plena guerra mundial, el Acta de Representación del Pueblo (Representation of the People Act) otorgó el derecho de voto restringido a las mujeres de más de treinta años. Fue hasta diez años después que se dio el sufragio universal en igualdad con los hombres.

Es decir, que la existencia de un partido hegemónico acompañó el proceso de extensión del sufragio universal. Una vez alcanzado éste, comenzaron a aparecer los signos de madurez de los partidos políticos y la alternancia en el poder.

En los Estados Unidos el Partido Republicano se mantuvo casi ininterrumpidamente en el poder durante 76 años: de 1854 a 1932. Como señala Georges Burdeau, "si Roosevelt ganó, fue porque era el presidente de toda la Unión y no porque fuera demócrata".⁷

El Partido Republicano, el primer partido propiamente moderno en la historia, dominó ampliamente la arena política estadounidense antes de que el bipartidismo fuera una realidad.

Para ello fue necesario que se consolidara lo que Richard Hofstadter llama "la idea de un sistema de partidos". Cuando los ciudadanos lograron aceptar la legitimidad de la oposición; cuando entendieron la importancia del control que ésta ejerce en favor de un buen gobierno; y que esto de ninguna manera significaba desunión ni conducía al debilitamiento de la nación, fue entonces que se dio la alternancia en el poder.

El análisis histórico de los partidos políticos en las democracias electorales clásicas ha proporcionado los elementos para entender cómo funciona el principio de selección de la democracia electoral.

Desde esta perspectiva podemos decir que el estudio de los partidos políticos debe hacerse tomando en cuenta la especificidad del sistema político en que se encuentran insertos.

Partidos y procesos electorales organizados por la legislación correspondiente son las especificidades mismas de la democracia electoral contemporánea.

La organización electoral

W.J.M. Mackenzie, el autor de *Elecciones libres: un libro de texto elemental*, nos dice:

⁷ Burdeau, Georges, *Tratado de ciencias política*, México, UNAM, ENEP-Acatlán, 1986, p. 151.

“La doctrina de la democracia liberal atribuye especial autoridad a la amalgama de las preferencias expresadas por los individuos mediante procedimientos reconocidos. Dicha doctrina rechaza la idea de que la elección social pueda ser obra de una especie de mente colectiva o entidad interpersonal constituida por individuos pero diferente de ellos. Rechaza asimismo la idea de que la elección social sea una mera ilusión, es decir, la idea de que lo que parece una elección entre varias opciones no sea otra cosa que la consecuencia de la interacción de varias fuerzas”.⁸

A partir de la definición de Mackenzie, podemos situar correctamente la escena electoral en su ambiente inmediato, misma que exige un examen previo de los aspectos políticos: “La existencia de una fracturación de la sociedad global (llamada sociedad civil) en segmentos diversificados y antagonistas”.

En otro terreno, la emergencia de un poder político organizador de la sociedad en la figura jurídica del Estado, cohesionará y organizará, nivelando a través de ejercicios de política pública, la idea de consenso organizativo de la sociedad.

Las particularidades como se ejerce la elección corresponde, según Rokkan,⁹ a “las respectivas historias de los sistemas políticos”. Según el autor, esas historias de los sistemas políticos conocidos “presentan una desconcertante variedad de dispositivos electorales”. Cualquier intento de explicar estas variaciones mediante la construcción de un modelo básico de opciones estratégicas y limitaciones estructurales debe partir de un análisis de la historia de los cambios ocurridos en cada uno de los seis siguientes aspectos del sistema electoral y nacional:

1) Los requisitos para el sufragio: ¿cómo adquiere el habitante de un territorio los derechos de ciudadanía?

2) La ponderación de la influencia: ¿cuántos votos se atribuyen realmente a cada elector y sobre qué bases? ¿qué se hace para garantizar prácticas uniformes y calculables de administración electoral, y qué disposiciones se adoptan para compensar el costo inmediato de todas las alternativas para el elector?

4) Los niveles territoriales de elección: ¿cómo está dividido el territorio para efectos electorales, y cuántos niveles de agrupación se pueden distinguir?

⁸ Mackenzie, W.J.M., “Elecciones”, *Enciclopedia de ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1974.

⁹ Citado por Mackenzie, *op. cit.*

5) Las fases de la opción electoral: ¿cómo se establecen las alternativas para los electores? ¿hasta qué punto están establecidas de antemano las alternativas y hasta qué punto permanece abierta a los electores la gama de opciones?

6) Los procedimientos de cálculo: ¿cómo se completan los votos, y cómo se traducen las distribuciones computadas en decisiones colectivas vinculantes respecto a la representación territorial?

Como puede observarse, la organización misma del proceso electoral es de una complejidad adicional al fenómeno mismo de los partidos políticos.

Desde este punto de vista podemos observar que las situaciones en que se ha ejercido el voto en nuestro país manifiestan un agregado más al desarrollo de la democracia electoral.

Las elecciones federales de agosto de 1911

No se trata de establecer en este apartado una compleja historia de la legislación electoral mexicana. Sólo que valdría la pena recordar que:

1) Desde la elección para las Cortes de Cádiz se requiere el empadronamiento.

2) Que ha llegado a haber voto censatario en el país. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, del 14 de junio de 1843, establecían en su artículo 150 que los electores deberían tener una renta anual de quinientos pesos por lo menos.¹⁰

Los procesos electorales realmente modernos en México se dan a partir del periodo revolucionario: la llamada ley Francisco I. Madero del 19 de diciembre de 1911, y su reforma del 22 de mayo de 1912, otorgan personalidad jurídica a los partidos políticos. También por medio de estos ordenamientos se establece el registro de electores, se instaura la elección directa y se crean los colegios municipales para la captación del sufragio.

¹⁰ El artículo 150, del título octavo, de ese ordenamiento constitucional señala: "Para ser elector primario o secundario, se necesita ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, vecino al partido en donde se le elija, y no ejercer en él, jurisdicción contenciosa. Los electores primarios deberán ser residentes en la sección en que sean nombrados, y los secundarios en el partido: estos además deberán tener una renta anual de quinientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo honesto. Los Congresos Constitucionales podrán arreglar, según las circunstancias de los Departamentos, la renta que en cada uno haya de requerirse para ser elector secundario". Reproducido en García Orózco, Antonio, *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, México, ADEO-Editores, 3a. ed., 1989, p. 168.

En 1976, Giovanni Sartori definió al sistema de partidos en México como no competitivo: “estamos empleando dos conceptos. I) competencia, y II) competitividad. La competencia es una estructura o una regla de juego. La competitividad es un estado concreto del juego. Así, la competencia abarca la “no competitividad”. Por ejemplo, un sistema de partido predominante sigue las normas de competencia.¹¹

De acuerdo con esta definición, debemos hacernos la pregunta de si es o no competitivo el sistema de partidos en México.

Los partidos políticos en nuestro país presentan una gama de candidatos a los puestos de elección, en sus distintos niveles, candidatos que se presentan como opciones al electorado, con lo cual cumplen con una de las principales funciones de los partidos modernos.

Si el artículo 41 constitucional establece a los partidos políticos como entidades de interés público, y la existencia de elecciones periódicas, tanto a nivel federal, como estatal y municipal, se puede establecer que se cumplen formalmente las condiciones de una democracia pluralista en el país.

Sin embargo, los resultados electorales demuestran que en México no existen aún las condiciones reales de competitividad que permitan una alternancia en el poder. Y esto lo afirmamos aún y cuando aceptamos la relatividad del sistema competitivo. Pues como señala Alain Rouquié esta relatividad es cierta aún en países como Estados Unidos que se precian de tener un sistema de partidos competitivo: “¿Y la competición política perfecta? —pregunta Rouquié—. Dejaremos a los amantes de la utopía la solución de esta incógnita”.¹²

En las elecciones de 1991 participaron diez partidos políticos, siete con registro definitivo y tres con registro condicionado a la obtención del 1.5% del total de la votación nacional.

Las elecciones resultaron una sorpresa en varios aspectos. En primer lugar, la alta participación ciudadana. A pesar de que en esta ocasión no se elegía presidente de la República, la afluencia a las urnas fue del 60% del electorado a nivel nacional —y en el Distrito Federal y otras zonas urbanas este porcentaje se elevó a casi el 80% de los ciudadanos empadronados—. Este hecho puso de manifiesto que las denuncias de la oposición sobre la

¹¹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 260.

¹² En Hermet, Guy, *¿Para qué sirven las elecciones?* México, FCE, 1986, p. 157.

manipulación fraudulenta y la entrega selectiva de credenciales de elector, no alejaron a los electores.

Por el contrario, es posible pensar que los ciudadanos reconocieron el esfuerzo realizado por el gobierno por levantar el nuevo padrón electoral y elaborar y entregar 39 millones de credenciales en un tiempo relativamente corto.

La segunda sorpresa fue a nivel de los resultados obtenidos por cada partido. Los sondeos de opinión publicados antes del 18 de agosto daban como triunfador de los comicios al PRI, con un porcentaje de alrededor del 60%.

Sin embargo, la poca confianza que aún existe en este tipo de investigaciones y las suspicacias que se generaron por el financiamiento de las mismas, hizo que se tomaran con reticencia las previsiones de las encuestas.

Las expectativas de triunfo del PRI fueron ampliamente superadas. En el Distrito Federal, este partido ganó todas las diputaciones por mayoría relativa y todos los asientos en la Asamblea de Representantes, un resultado que puso en entredicho los avances de la oposición en el Distrito Federal.

Contrariamente a lo expresado por la oposición, en el Distrito Federal las irregularidades fueron mínimas y, salvo que el Tribunal Federal Electoral encuentre fundamento en los recursos interpuestos por la oposición en algunos distritos particularmente impugnados, la recuperación del PRI se logró en los 40 distritos electorales en que se divide la capital.

En lo concerniente al resto del país, las condiciones de la geografía y la extensión territorial demostraron la debilidad de los partidos de oposición, que no estuvieron en condiciones de presentar candidatos adecuados para todos los puestos de elección, ni contaron con el número suficiente de militares y simpatizantes que fungieran como representantes de casillas para garantizar la transparencia de los comicios.

Los resultados de las elecciones federales fueron la expresión del apoyo de la mayoría del electorado a la política de gobierno salinista. El Programa Nacional de Solidaridad —el programa de combate a la pobreza extrema del gobierno— fue quizás decisivo para el triunfo del PRI en provincia. Sin embargo, en el Distrito Federal, en donde la aplicación del programa es reducida, la recuperación del voto abarcó a prácticamente todas las clases sociales.

En esta elección, el voto de castigo se revirtió. Los dos principales partidos de oposición, el PAN y el PRD, lejos de aceptar esta situación, que habla de la falta de claridad o atractivo de su oferta política, ha jugado a la deslegitimación del proceso.

Los partidos de oposición han comenzado a resentir, en términos de votos, su carencia de autocritica y su falta de objetividad en el análisis de la realidad política del país.

Vencida la desconfianza en el sistema electoral, el abstencionismo dejó de ser un problema. Y fue el PRI, contrariamente a los análisis de la oposición, quien atrajo a las urnas a los votantes que en los últimos años se habían negado a acudir.

Las elecciones de mitad del sexenio salinista fueron, como se había previsto, particularmente importantes. Desafortunadamente, el proceso dejó muchas dudas acerca del avance en la modernización política del país.

Lejos de aumentar, el nivel de competencia en el sistema de partidos se redujo. El PRI atrajo a un porcentaje elevado de los votantes, a pesar de no haber completado la reforma interna que lo convirtiera en la organización política que han ofrecido sus dirigentes.

Los otros partidos contendientes —a pesar de que algunos de ellos tienen una presencia estable, han sobrevivido durante un tiempo relativamente largo, tienen una ideología definida y constituyen una oposición real al poder— demostraron que no han logrado convertirse en una opción electoral.

Lejos estamos en 1991 de una transformación del sistema de partidos.

Conclusión

Para concluir podemos decir que el sistema de partidos en México obedece a las circunstancias del desarrollo político del país. Los factores culturales tanto como los niveles educativos juegan un rol significativo.

México vive un sistema de partidos múltiple que no encuentra las posibilidades de la competitividad. En regímenes de democracia perfeccionada las diferencias ya no se dan por factores de consenso sino en precisiones gubernamentales que a todos afectan.

Estas características dejan en la organización partidaria las condiciones de obtener objetivos electorales cada vez más amplios.

En México, la existencia de varios partidos contendientes no asegura la alternancia en el poder. Se carece aún de una cultura política que valore la importancia de la oposición para la democracia.

Porque si bien la alternancia en el poder no puede considerarse como sinónimo de democracia, la existencia de una oposición seria, dispuesta a aceptar la legalidad que fundamenta al estado de derecho y que asuma responsablemente la crítica y el control de la gestión gubernamental, una condición indispensable para la consolidación de la democracia en México.