

Hacia el reforzamiento del pluralismo



JACQUELINE PESCHARD

Todo sistema político democrático debe contar con mecanismos seguros que den cabida a una pluralidad de corrientes político-ideológicas y garanticen condiciones suficientes para que éstas puedan desplegar su oferta y competir por espacios de representación y poder.

Hasta bien entrados los años ochentas, nuestro sistema político posrevolucionario estuvo marcado por la existencia de un sistema de partido hegemónico que gozaba de un consenso pasivo, fincado en las redes clientelares y corporativas del partido del gobierno, el PRI, y en la capacidad de éste para confeccionar mayorías electorales, lo que mantenía siempre en posición marginal a las fuerzas opositoras. Se trataba de un sistema autoritario, o de pluralismo limitado como dijera Juan Linz, que integraba en él a la población a través de un partido agregador y multclasista, reñido con la competencia y la disputa política más allá de sus propios confines.

Para este sistema de partido prácticamente único, las elecciones que se realizaban puntualmente cada tres y seis años eran palanca y expresión de la estabilidad política, considerada uno de sus activos más destacados.

La unanimidad incluyente que caracterizó al sistema político mexicano en la época clásica de la hegemonía estuvo cobijada por una legislación electoral federal que a partir de 1946 sólo reconocería la existencia de partidos políticos nacionales, únicos facultados para postular candidatos a puestos de elección. Además, dicha normatividad electoral depositaba el control del registro de nuevos partidos políticos en una agencia gubernamental, la Secretaría de Gobernación, y preveía para el reconocimiento oficial de estos organismos el cumplimiento de requisitos muy severos:

desde 1954 la ley le exigía a cada partido un total de 75 000 afiliados y asambleas constitutivas de 2 500 ciudadanos cada una en al menos dos terceras partes de las entidades federativas. Con estas disposiciones legales, el gobierno decidía con quiénes contendía el PRI; además, tenía el control del escrutinio y la calificación electoral que estaba depositada en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en donde su partido tenía garantizada la mayoría absoluta.

La reforma electoral de 1963 abrió espacios de representación política para los partidos de oposición al introducir la figura de los diputados de partido. Sin embargo, éstos estaban reservados a los organismos previamente existentes (PAN, PPS y PARM), es decir se trataba de una medida básicamente simbólica puesto que no estaba sustentada en un pluralismo efectivo, que buscara mitigar la pesada carga que ya para ese momento significaba el monopolio priista, particularmente en la Cámara de Diputados.

1. Los primeros pasos

No fue hasta 1977 —después de los años que estuvieron marcados por la guerrilla urbana y rural y la correspondiente “guerra sucia”— cuando el sistema de partidos finalmente se abrió al registro de nuevos institutos políticos. La reforma política y la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) trasladó la facultad de otorgar reconocimiento a los partidos a la Comisión Federal Electoral e incorporó la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones, lo que reducía

los requisitos de constitución a comprobar cuatro años de actividad política y presentar documentos básicos. Para darle sentido a la apertura, se crearon cien escaños de representación proporcional, a los que únicamente tendrían acceso los partidos minoritarios, es decir el PRI se reservaría cómodamente las curules de mayoría, sin tener que pagar el costo del cuasimonopolio.

Como complemento de estas medidas, se creó la figura de las asociaciones políticas, las cuales se definían como formas de agrupación política capaces de transformarse individualmente o al unirse con otra u otras en partidos políticos y contribuir así al desarrollo de una opinión pública mejor informada y con mayor densidad ideológica. Dicho de otra manera, estas asociaciones eran embriones de partidos y futuros insumos del esquema plural que se quería construir, ya que después de un año de existencia podían solicitar su registro como partido político nacional.

Debido a que la facultad para postular candidatos estaba reservada a los partidos, las asociaciones políticas podían participar electoralmente por la vía de un "convenio de incorporación", mediante el cual aquéllos promoverían candidaturas de éstas. En 1978, cuatro asociaciones obtuvieron su registro: Unidad de Izquierda Comunista, Unificación y Progreso, Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores y Acción Comunitaria; sólo la primera recurrió al convenio de incorporación para participar en los comicios intermedios del año siguiente junto con el Partido Socialista de los Trabajadores, de nuevo ingreso.

El propósito de esta reforma, considerada de carácter preventivo, fue incorporar a los canales institucionales a aquellos grupos políticos que al no tener cabida dentro del partido del gobierno estaban expuestos a la tentación de optar por formas de participación extralegales. Con la presencia de nuevas corrientes políticas se buscaba renovar las bases de legitimidad del sistema, y aplicando el lema de Jesús Reyes Heróles de que "sólo lo que resiste apoya" se quería reforzar también la cohesión interna del PRI, que para ese momento enfrentaba una amenazante abstención electoral estimada en 40%.

Al amparo de esta reforma, tres nuevos partidos políticos, incluido el otrora satanizado Partido Comunista Mexicano, conservaron su registro después de participar en las elecciones de 1979 y recibir más de 1.5% de la votación. Sin embargo, no podemos identificar este hecho con la instauración del pluralismo y la consecuente desaparición del sistema hegemónico. Para hablar de pluralidad democrática es necesario no sólo que participen diversos parti-

dos y que existan escaños a su alcance, sino que los distintos actores políticos tengan capacidad real para disputarse entre sí todos los cargos de elección popular.

Ya para las elecciones presidenciales de 1982, el espectro de partidos estaba compuesto por nueve institutos políticos, pues además de los cuatro tradicionales (PRI, PAN, PPS, PARM) había otros tres surgidos de la reforma de 1977: el Partido Socialista Unificado de México —producto de la fusión entre el Partido Comunista y otros movimientos de izquierda—, el Socialista de los Trabajadores y el Demócrata Mexicano, y bajo la modalidad del registro condicionado, el Partido Social Demócrata y el Revolucionario de los Trabajadores.

Un año antes de las elecciones presidenciales de 1988 tuvo lugar una nueva reforma electoral que eliminó el registro condicionado e intentó fortalecer a las asociaciones políticas mediante el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas, así como de apoyos para tareas editoriales. Dado que el PRI seguía manteniendo la mayoría absoluta en el Congreso y, por ende, un holgado margen de manobra para decidir el rumbo de las reformas electorales, el propósito que perseguía aquí el gobierno era impedir la fragmentación extrema del sistema de partidos, pues el número de sus integrantes había aumentado significativamente aunque sin alterar la hegemonía priista. La incipiente competencia electoral que había surgido se concentraba en el campo de los escaños de representación proporcional, que ya para entonces sumaban doscientos, pero de cuyo reparto también se beneficiaría el PRI.

II. El pluralismo incipiente

Los comicios severamente cuestionados de 1988 sin duda constituyen el parteaguas de la historia electoral contemporánea, pues con ellos se desplomó el potencial legitimador de las elecciones, que devinieron además en campo de conflicto y protesta política. A partir de entonces, las reformas electorales no podrían ser ya diseñadas exclusivamente por el PRI, el cual requeriría el respaldo de al menos una de las principales fuerzas de oposición. El pluralismo, todavía más de forma que de fondo, empezaba a cobrar sustancia, aunque en un contexto de enfrentamiento.

Las tres reformas electorales que se sucedieron entre 1988 y 1994, cuando se verificó la más reciente elección presidencial, se centraron en hacer confiables las votaciones dándole autonomía a la autoridad electoral mediante la



Estrella Carmona, de la serie *La expulsión del Paraíso*, 2000, tinta china/papel, 22 x 26.5 cm

creación del Instituto Federal Electoral y su *ciudadanización* parcial (en su órgano de dirección convivía con los representantes de partidos políticos un grupo de consejeros magistrados sin vínculo ni lealtad partidista) y exponiendo el padrón electoral y todas las fases de la organización electoral a un celoso escrutinio de los partidos políticos.

Paralelamente, aunque se reinstauró el registro condicionado, se eliminaron las candidaturas comunes (candidatos apoyados por más de un partido político, sin mayor trámite), que habían constituido una práctica muy socorrida por el PRI, ya que desde 1958 hasta antes de 1988 su candidato presidencial siempre había sido al mismo tiempo del PPS y el PARM. Esta situación devino en su talón de Aquiles en 1988 con la formación del Frente Democrático Nacio-

nal. Asimismo, se incrementaron los requisitos para la formación de coaliciones electorales, lo que elevó al máximo el costo de formar alianzas: contender en coalición en los comicios presidenciales significaba participar también coalligados en las votaciones de diputados y senadores.

Para 1994 la ciudadanización de la autoridad electoral mostraba avances democráticos en la medida en que ya sólo los consejeros ciudadanos y los representantes del Poder Legislativo tenían derecho a voto en el Consejo General del IFE; otro adelanto consistía en el hecho de que los partidos políticos asumirían una muy estrecha vigilancia sobre todas y cada una de sus tareas. Adicionalmente, la presencia por primera ocasión de observadores nacionales y visitantes extranjeros permitió que las elecciones presiden-

ciales fueran reconocidas como limpias, confiables y fuertemente participativas (sufragó 78% de los ciudadanos con credencial para votar con fotografía, la cifra de participación más alta en la historia contemporánea), pero profundamente inequitativas, ya que el PRI, por sí solo, había gastado 80% del total erogado durante la campaña electoral.

Para ese momento existían ya dos grandes fuerzas políticas de oposición, el PAN y el PRD, con una penetración importante en todo el país; sin embargo, este pluralismo difícilmente podía recrearse y afirmarse sin la existencia de condiciones equitativas de competencia política. Ésa fue la gran meta a alcanzar en la siguiente reforma electoral que se anunció como "definitiva".

La reforma electoral de 1996 fue producto de una muy compleja negociación política entre los cuatro partidos que entonces tenían representación en la Cámara de Diputados (PRI, PAN, PRD y PT); por primera vez todos los partidos participantes respaldaron las modificaciones constitucionales. Los tres puntos más importantes de dicha reforma fueron: 1) la autonomización plena del IFE al dejar fuera de su órgano de dirección al secretario de Gobernación y permitir el voto solamente a los consejeros electorales; 2) la plena jurisdicción otorgada al Tribunal Electoral, incorporado al Poder Judicial de la Federación, y 3) las fórmulas de equidad para el financiamiento de los partidos políticos y su acceso a radio y televisión (70% proporcional a la votación obtenida y 30% igualitario) que permitirían reducir las enormes diferencias en recursos entre los distintos partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados y ayudar a construir un piso más firme para nuestro todavía naciente pluralismo.

Como parte de la preocupación por mantener vivos los espacios para la conformación de nuevas corrientes políticas del más variado signo, la reforma de 1996 volvió a eliminar el registro condicionado, considerando que las fuerzas políticas estaban mejor asentadas, pero recuperó la figura de las ahora llamadas agrupaciones políticas nacionales (APN), que habían desaparecido después de 1988.

A diferencia de las asociaciones políticas creadas en 1977, las APN ya no fueron concebidas para complementar el sistema de partidos, pues solamente se les define como organizaciones de ciudadanos encaminadas a fortalecer el desarrollo de la vida democrática, la cultura política y una opinión pública mejor informada. Al estar reglamentadas por el código electoral se entiende que tienen una naturaleza política, lo que se confirma por el hecho de que pueden participar en las elecciones a través de un "convenio

de participación" con algún partido político, pero ya no necesariamente son embriones de partido, sino simplemente organizaciones civiles encaminadas a promover la formación política de los ciudadanos.

En enero de 1997, 12 organizaciones obtuvieron su registro como agrupaciones políticas nacionales, lo que las hizo acreedoras a su correspondiente financiamiento público que debe por ordenamiento legal destinarse a tres tipos de tareas: educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y editorial.

Al analizar el perfil de dichas APN se pueden distinguir tres grandes grupos: 1) aquellas que desde un principio se asumieron como aspirantes a ser un partido político (Convergencia por la Democracia, Sociedad Nacionalista, Organización Auténtica de la Revolución Mexicana, Frente Liberal Mexicano, Agrupación Política UNO, Unidad Obrera y Socialista, Diana Laura y Convergencia Socialista), 2) las que se concibieron como formadoras de ciudadanos y promotoras de la transición a la democracia, es decir como organizaciones dedicadas a impulsar el debate en torno a cuestiones de interés político nacional (Causa Ciudadana, Coordinadora Ciudadana y Cruzada Democrática Nacional) y 3) las organizaciones de corte sectorial, convocantes de un sector específico de la sociedad mexicana.

III. Hacia el reforzamiento del pluralismo

Las elecciones intermedias de 1997 recibieron los calificativos de transparentes, confiables y competitivas, en virtud de que los mecanismos de equidad implantados permitieron que las tres principales fuerzas políticas tuvieran una importante presencia en los medios masivos de comunicación, hecho que corrigió las enormes asimetrías de 1994. Los resultados revelaron que el pluralismo avanzaba, no solamente porque había una oferta política variada, sino porque existían condiciones para la emisión libre del voto y para que ganara cualquiera de los partidos en contienda. De tal suerte, el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal, que por primera vez fue sometido al sufragio popular, fue ganado por el PRD; y también por primera vez el PRI no alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

A partir de entonces, las elecciones estatales que se sucedieron revelaron que la competencia política, y por lo tanto, el pluralismo, eran ya ingredientes permanentes y no accidentales del escenario político. Estados que hasta

TIPOLOGÍA DE AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES

Año	Organizaciones de perfil ciudadano	Organizaciones de vocación partidista	Organizaciones de corte sectorial			
			Indígena	Campesino	Feminista	Obrero
1997	Causa Ciudadana	Convergencia Socialista	A'Paz Alianza Zapatista			
	Coordinadora Ciudadana	Unidad Obrero Socialista ¡Uníos!				
	Cruzada Democrática Nacional	Frente liberal Mexicano				
		Agrupación política UNO Diana Laura				
1999	Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático	Unidad Nacional Lombardista	Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Marginadas	Agrupación Política Campesina	Mujeres en Lucha por Democracia	Unión Nacional Independiente de Organizaciones Sociales
	Movimiento Nacional de Organizaciones Ciudadanas	Unión Nacional Sinarquista	Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía	Campesinos de México por la Democracia	Familia en Movimiento	Unión de la Clase Trabajadora
	Movimiento de Acción Republicana	Centro Político Mexicano		Jacinto López Moreno	Mujeres y Punto	Movimiento Social de los Trabajadores
	Red de Acción Democrática	Democracia XXI		Movimiento Mexicano El Barzón	Diversa	
	Alternativa Ciudadana XXI	Praxis Democrática				
	México Nuevo	Sentimientos de la Nación				
	Acción Afirmativa	Plataforma Cuatro				
	Iniciativa XXI	Acción Republicana				
	Expresión Ciudadana	Acción y Unidad Nacional Foro Democrático Plataforma Cuatro				

muy poco antes eran mayoritariamente priistas como Zacatecas, Tlaxcala o Baja California Sur pasaron a manos de la oposición y, para 1999, 11 de las 32 entidades federativas y más de 50% de la población mexicana estaban gobernadas por un partido diferente al PRI, lo cual contrastaba drásticamente con el casi monopolio del tricolor, vigente todavía a finales del decenio anterior.

En 1999, en el contexto de este avance pluralista, ocho organizaciones políticas solicitaron su registro como partidos políticos nacionales y seis de ellas lo obtuvieron en virtud de que lograron cubrir los requisitos legales (70 000

afiliados y diez asambleas estatales con 3 000 afiliados asistentes, o cien asambleas distritales con trescientos afiliados asistentes). Tres de estos seis nuevos partidos políticos (Sociedad Nacionalista, Convergencia por la Democracia y el PARM) habían sido agrupaciones políticas nacionales; se confirmaba con ello que dicha personalidad jurídica les había servido de plataforma para constituirse en partido político nacional.

Estas ex agrupaciones políticas, al igual que los otros tres nuevos partidos (Alianza Social, Centro Democrático y Democracia Social), tienen su origen en formaciones

políticas preexistentes y cuentan con cuadros políticos experimentados, es decir en rigor no se trata de ofertas encabezadas por nuevos liderazgos políticos. La directiva de Sociedad Nacionalista se entrenó políticamente en el Auténtico de la Revolución Mexicana, que, si bien accidentada, posee una trayectoria de participación electoral que se remonta a los años cincuentas. Convergencia por la Democracia y Centro Democrático provienen del PRI, Alianza Social del Partido Demócrata Mexicano y Democracia Social del PRD.

En todo caso, estos institutos políticos proponen nuevos enfoques y planteamientos programáticos y, en algunos casos, doctrinarios; al hacerlo, articulan demandas que tal vez surgieron en los partidos ya registrados pero que en tal caso no encontraron condiciones y espacios para ser recogidas ahí mismo. Los nuevos partidos ofrecen, entonces, canales de participación alternativos para aquellos grupos que ya no tenían cabida dentro de los partidos existentes. Es en este sentido que a pesar de su incipiente estructura organizativa tienen hoy el reto de conseguir respaldo electoral suficiente y así contribuir a fortalecer el pluralismo mexicano.

Adicionalmente, en 1999 se sumaron al conjunto de agrupaciones políticas nacionales 32 nuevas organizaciones, lo cual es una demostración de que su figura cumple con el propósito de otorgar cobertura institucional a los grupos interesados en participar políticamente. No obstante, para algunos comentaristas políticos el móvil fundamental para conformar una APN está en el hecho de que reciben un financiamiento público; sin embargo, vale la pena recordar que dicho apoyo constituye un monto fijo (2% del financiamiento por actividades ordinarias de los partidos políticos), que se distribuye entre todas las agrupaciones registradas, independientemente del número de ellas, además de que para obtener el estatuto de APN se requiere contar con una base social de al menos 7 000 afiliados y delegaciones en diez entidades federativas.

El perfil de las 41 APN con registro —considerando que tres de ellas se convirtieron en partido político nacional—, de acuerdo con los contenidos de sus propios documentos básicos, se mantiene dentro del cuadro clasificatorio que se presenta. De tal suerte, 15 de ellas pueden identificarse como organizaciones con una lógica partidista, 12 como organizaciones con un perfil de reivindicación ciudadana y 14 más como organizaciones de corte sectorial, en función de la base social que convocan y aglutinan y las denominaciones que adoptan. De tal manera, en este último grupo

hay agrupaciones indígenas, campesinas, de trabajadores y de mujeres (ver cuadro).

A lo largo de los tres años de existencia de las APN su inclinación a participar en las lides electorales ha crecido pero no se ha diversificado: en 1997 tuvieron lugar únicamente dos convenios de participación, en ambos casos con el PRI, mientras que en el 2000 se registraron 11, aunque sólo con dos partidos políticos, el PRI y Democracia Social. Tal situación no debe verse como algo preocupante pues obedece al hecho de que en la mayoría de los casos las APN reivindican su independencia respecto de algún partido político en particular y el convenio de participación las constriñe a vincularse exclusivamente con uno de ellos, no con varios a la vez, ni con coaliciones. De hecho, en 1997 algunas APN lograron que dirigentes suyos se convirtieran en candidatos de más de un solo partido político; fue un convenio de sus miembros en lo individual, no de la agrupación como tal.

En suma, al abrirse la posibilidad de que nuevas corrientes de opinión obtengan su registro, ya sea como partido político o como agrupación política nacional, se aseguran espacios para canalizar institucionalmente esfuerzos y voluntades de grupos interesados en participar políticamente. La propia ciudadanía ratifica con su voto el registro de los partidos, es decir el derecho de éstos a seguir participando en elecciones federales y estatales y buscar, con ello, cristalizar sus proyectos políticos. Las APN conservarán su registro mientras logren comprobar, a través de los informes que anualmente rinden ante el Instituto Federal Electoral, que utilizan sus recursos públicos para impulsar las tareas de promoción de la cultura política democrática.

El afianzamiento del pluralismo político que se ha logrado en los años recientes se expresa cabalmente en el tipo de discusiones generadas hoy día en las instituciones electorales. Atrás quedó el debate sobre la confiabilidad del padrón electoral o sobre la imparcialidad de la organización de los comicios; en la actualidad los debates se centran en las condiciones en que se desarrollan las campañas políticas, es decir se discute si los noticiarios de radio y televisión reportan el desarrollo de las campañas de manera equilibrada, sin favorecer a algún partido en particular, o si las encuestas y sondeos sobre preferencias electorales cumplen con las características metodológicas adecuadas. Todo esto da cuenta de que la competencia electoral llegó para quedarse y abonar el terreno para el asentamiento del pluralismo político. ♦