

*En 2000, con la victoria presidencial de Vicente Fox, terminó el predominio de un solo partido en la presidencia mexicana. Joseph L. Klesner escribe que las reformas políticas hicieron posible el establecimiento de nuevos partidos políticos y permitieron la victoria electoral de partidos diferentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó al país durante tanto tiempo. Esto se llevó a cabo quitándole al PRI, en la década de 1990, el control de las autoridades que supervisaban las elecciones. El Instituto Federal Electoral ha aumentado la transparencia de las elecciones involucrando a los ciudadanos comunes en el manejo de las mesas electorales e instalando sistemas de información avanzados para la rápida revelación de los resultados electorales.*

*La reforma política mexicana facilitó la creación de nuevos partidos proporcionando una generosa financiación. El sistema multipartidario resultante, sin embargo, suele plantear dificultades en lo que hace a la aprobación de la legislación. La reforma política no alteró el requisito de “no reelección” de los funcionarios públicos, por lo que gran parte del poder sigue estando en manos de la presidencia, pues todo funcionario elegido o nombrado debe buscar un nuevo empleo al cabo de tres o seis años. Esta concentración del poder es también, en parte, resultado de los cambios en el número de legisladores y en la manera en la que son elegidos. La Cámara de Diputados al principio tenía 300 miembros en bancas individuales de un solo miembro por distrito. Para 1986, se agregaron 200 miembros en bancas de representación proporcional. El Senado incluye dos senadores del partido que ganó la elección, uno del partido en segundo puesto y treinta y dos senadores adicionales elegidos en todo el país en representación proporcional de los otros partidos. Ningún partido controla el Congreso; además, el poder ha pasado a las municipalidades con resultados que varían de un mayor control por parte de los jefes locales a un creciente control por parte de los ciudadanos que exigen saber en qué se gastan sus cada vez más altos impuestos y tasas.*

*La fragmentación y estancamiento del gobierno condujeron, entre 1990 y 2000, a una gran disminución de la confianza en el Congreso, la administración pública y los partidos políticos, acompañada por el aumento de confianza general en el gobierno y en los expertos que tomaban las decisiones. Esto indica que hay una creciente preocupación pública respecto de una eficiente toma de decisiones que podría conducir a la eliminación de la cláusula de “no reelección” y a la reconsideración de cómo se financian las elecciones y de los criterios para el reconocimiento nacional de los partidos políticos.*

La inesperada victoria de Vicente Fox en la elección presidencial de julio de 2000 fue la culminación de la prolongada transición mexicana del gobierno autoritario de un solo partido a la democracia. El largo y lento —a veces demasiado lento—

movimiento del país hacia la democracia significó el surgimiento y desarrollo de una sociedad civil decidida a hacer realidad la participación de sus ciudadanos en la determinación del futuro de México, la liberalización gradual de la esfera pública, particularmente en el terreno de la libertad de expresión y de prensa, y al lento crecimiento de los partidos políticos de oposición. Sin embargo, a pesar del progreso realizado a fines de las décadas de 1980 y 1990 por parte de la ciudadanía mexicana en lo que hacía a nuevas vías de desarrollo de la participación política y a la liberalización del régimen político, la mayoría de los críticos del largo predominio del PRI argumentaban que México no podía ser considerada una democracia hasta que hubiera una alternancia de partidos en el control de la poderosa presidencia. Aunque el presidente Fox no logre otra cosa en su carrera política, él será recordado y honrado por millones de mexicanos como el hombre que expulsó al PRI de Los Pinos, y con ello trajo la democracia a su pueblo.

Aunque la alternancia en la presidencia podría ser una señal de la transición a la democracia, la consolidación de esa democracia requiere más que la alternancia de partidos en el control del poder. Efectivamente, una presidencia excesivamente fuerte fue lo que caracterizó a los setenta y un años de gobierno del PRI, y la democratización del régimen mexicano habrá de incluir, necesariamente, una disminución en el papel que cumple el primer mandatario. A pesar de las características físicas y de una actitud que indican que puede ser un líder fuerte, Fox no ha sido un presidente excesivamente poderoso, en parte porque ha carecido del apoyo del ala tradicional de su Partido Acción Nacional (PAN). Quizá, las alianzas de las fuerzas políticas en el México de hoy indican que los días de los presidentes todopoderosos —dictadores con periodo limitado, según las palabras de Frank Brandenburg (1964:161ss.)— son cosas del pasado, al menos en el futuro cercano.

Para remplazar a una presidencia todopoderosa, los mexicanos deben desarrollar nuevas instituciones democráticas. En la década anterior, las élites políticas y los activistas han luchado por crear (o recrear) las instituciones, tanto formales como informales, de los gobiernos democráticos. En este capítulo me ocuparé del cambio institucional, concentrando la atención en las reformas políticas que hicieron posible la alternancia presidencial, en los desarrollos dentro de los partidos políticos más importantes que los convertirán en instrumentos más eficaces de la representación democrática, y en el gobierno dividido que ha acompañado la reaparición de un Congreso con verdaderos poderes legislativos. Además, analizaré la dispersión geográfica del poder en México, examinando las fuerzas que han comenzado a remplazar el régimen excesivamente centralizado por el federalismo que el país hace mucho había incluido en su Constitución, teniendo en cuenta tanto el naciente federalismo que ha aparecido con el aumento de la fuerza de los partidos de oposición en los estados y los municipios, como la descentralización formal del poder que se conoce como nuevo federalismo. Primero, sin embargo, antes de ocuparnos de los importantes cambios que se han introducido en el régimen político mexicano en la década anterior, explicaré las bases estructurales del autoritarismo mexicano a fin de que los cambios relacionados con la democratización de México puedan ser mejor ubicados en su contexto.

LAS BASES DEL AUTORITARISMO MEXICANO

El autoritarismo mexicano se basaba en la dominación del sistema político por parte de un solo partido. El cuadro 21.1 resume las características del autoritarismo mexicano, no todas las cuales pueden ser tratadas en este breve capítulo. Desde la época del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), el antiguo partido gobernante fue organizado en tres sectores, el de los campesinos, el de los trabajadores y el tercero, el de los burócratas del Estado. Esta estructura organizativa hizo del PRI una institución corporativa. Al incorporar a estas organizaciones de campesinos, trabajadores y burócratas en el PRI, Cárdenas le dio un acceso privilegiado a aquellos que tomaban las decisiones. Al mismo tiempo, sin embargo, la incorporación de estos grupos al partido, especialmente la inclusión de sus líderes dentro de la jerarquía de PRI, los volvió vulnerables a la cooptación y al control. En particular, los líderes laborales y campesinos fueron cooptados por la dirigencia nacional del PRI, ofreciéndoles oportunidades políticas personales a cambio de refrenar sus exigencias en nombre de sus mandantes.

CUADRO 21.1

EL CAMBIO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO

<i>Autoritarismo mexicano</i>	<i>Democracia emergente</i>
Dominio de un solo partido (1929-1994)	Sistema de tres partidos (1995 hasta el presente)
Presidencialismo (1934-1997)	Gobierno dividido (1997 hasta el presente)
Centralismo excesivo (hasta la década de 1990)	Nuevo Federalismo (1984 hasta el presente): Mayor autonomía financiera de los municipios Creciente control de los gobiernos municipales y de los estados por parte de la oposición (1989 hasta el presente)
Corporativismo (1936-década de 1990)	Importancia decreciente de las más significativas asociaciones de intereses laborales y campesinos (década de 1980 hasta el presente) Mayor influencia independiente de las empresas (1988 hasta el presente)
Clientelismo (hasta 1994)	Surgimiento de organizaciones populares (1985 hasta el presente) Desgaste de las fuentes de protección (década de 1980 hasta el presente)
Corrupción (continúa)	Repetidas promesas para eliminar la corrupción
Fraude electoral (hasta 1994)	Autoridades electorales independientes y elecciones limpias (1994 hasta el presente)
Poder Judicial débil subordinado al Ejecutivo (continúa)	Esfuerzos para fortalecer el Poder Judicial (1995 hasta el presente)

Véase el texto para la definición de los términos. Las fechas pueden superponerse porque las reformas fueron introducidas antes de que las características del antiguo régimen cambiaran de manera definitiva.

FUENTE: Autor.

La organización corporativista del PRI también tenía la ventaja de brindar al partido la capacidad sin paralelo de movilizar a los votantes el día de la elección. Los representantes locales de la confederación de campesinos funcionaban como jefes políticos en sus pueblos y capitales de los estados, dándole al partido el apoyo inusual de hacer que los votantes rurales acudieran a las urnas y asegurándose que votaran por el partido gobernante. Los líderes del sindicato obrero podían, de la misma manera, convencer a sus representados para que votaran por el PRI.

En el gobierno de Cárdenas, la fuerte posición de la presidencia dentro del régimen político se fortaleció aun más. La presidencia mexicana tenía una serie formidable de poderes. Los poderes constitucionales formales del presidente no son más amplios que los que tiene la mayoría de los presidentes en otros sistemas políticos latinoamericanos (Mainwaring y Shugart, 1997), pero los presidentes mexicanos disfrutaban de “poderes metaconstitucionales”, una “serie de prerrogativas [que] corresponden a las normas ‘no escritas’ del sistema mexicano. Éstas permiten que el presidente centralice su poder progresivamente a través de una distorsión del mecanismo constitucional” (Garrido, 1989:422). Tales poderes le dan una característica a la política mexicana que los estudiosos han etiquetado de “presidencialismo”, término definido por Roderic Ai Camp (1999:11) como “el concepto de que la mayor parte del poder político está en las manos del presidente y todo lo que es bueno o malo en la política gubernamental proviene del presidente personalmente”.

El Congreso mexicano tiene a su cargo la responsabilidad de auditar las cuentas públicas del año anterior, aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y someter a votación todos los proyectos de ley que le son presentados por el presidente o por miembros de la Cámara de Diputados o del Senado, las dos cámaras de la legislatura bicameral. En las normas formales establecidas por la Constitución mexicana para crear leyes, un proyecto se convierte en ley de manera similar a lo que ocurre en los Estados Unidos: los proyectos deben ser aprobados por ambas cámaras del Congreso, pueden ser aceptadas o vetadas por el presidente, y si son vetadas, el veto puede ser invalidado por los dos tercios de los votos de ambas cámaras. Sin embargo, hasta hace muy poco tiempo, el estudio de la manera en que un proyecto de ley se convierte en ley en México no había atraído la misma atención hacia las relaciones entre el ejecutivo y el Poder Legislativo que nosotros, en los Estados Unidos, le hemos prestado. Antes de la década de 1990, el Congreso mexicano no había rechazado un proyecto presentado por el presidente desde la década de 1930.

¿Cómo podemos explicar el presidencialismo, ese completo dominio sin precedentes que ejerce el presidente sobre la legislatura y otras instituciones nacionales con sus poderes metaconstitucionales? Cuando tenemos en cuenta las ventajas increíbles que se acumulaban en el PRI por haber sido el partido gobernante desde 1929 (se atribuyó todos los méritos de haber logrado los beneficios del desarrollo económico que se había producido en México) y su capacidad de movilizar a los votantes gracias a su incorporación corporativista de campesinos, trabajadores y grupos populares urbanos, no debe sorprendernos que una nominación del PRI era equivalente a un nombramiento para ese cargo “electivo” —en el Congreso federal o, para aquellos que se presentaban como candidatos del PRI, en la gobernación

de los estados, en la asamblea de algún estado, alcalde o miembro de los concejos municipales. Si luego recordamos que el México posevolucionario había prohibido la reelección a los muchos puestos recién mencionados, es más fácil para nosotros comprender por qué el presidente era tan poderoso (Cosío Villegas, 1978). Los políticos no podían desarrollar bases de apoyo en un electorado que los devolvería al cargo tal como hacen los políticos de los Estados Unidos. Cada político del PRI “elegido” tenía pues que buscar un nuevo puesto, fuera electivo o por nombramiento, al cabo de tres años (para cargos municipales, miembros de la asamblea de un estado o diputados federales que son los equivalentes de los miembros de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos) o de seis años (para gobernadores o senadores federales). De la misma manera, dado que cada nuevo presidente traía consigo una nueva administración, aquellos nombrados para puestos políticos en la burocracia sabían que debían pensar en ser nombrados en algún nuevo puesto —probablemente en otra área de la burocracia— o ser nominados para un cargo electivo al cabo de seis años. ¿Quién controlaba estos nombramientos y nominaciones? En última instancia, el presidente. Sin embargo, para que los políticos más jóvenes obtuvieran la aprobación presidencial, los jefes en sus propias camarillas, o los grupos políticos, podían proporcionar un apoyo esencial al indicar que un político con ambiciones era digno de ser designado para un cargo menor, electivo o por nombramiento. Los candidatos para los puestos políticos, por lo tanto, eran “clientes” de sus jefes, y, en última instancia, del presidente. Por lo tanto, el clientelismo se convirtió en un medio fundamental para el ascenso en un sistema en el que el reclutamiento político estaba dominado desde la cima por el presidente.

En esta situación, las razones para la subordinación del Congreso respecto del presidente resultan claras. Aunque era normal que el PRI tuviera mayoría suficiente en el Congreso, ¿qué diputado o senador del PRI querría expresar oposición a un proyecto de ley enviado por el presidente? ¿Qué lograría un voto en contra de un proyecto de ley propuesto por el presidente? Dado que los miembros del Congreso no podían ser reelegidos, ¿por qué debería él, o ella, preocuparse por las reacciones del electorado ante su apoyo a un proyecto que podía no ser favorable a su distrito? Además, dado que su carrera requería conseguir otro puesto dentro de tres o seis años, ¿por qué iban él o ella a arriesgarse a enemistarse con el presidente votando en contra de una iniciativa presidencial?

Esta lógica produjo un registro impresionante de logros legislativos para los presidentes mexicanos. Como se dijo anteriormente, entre la década de 1930 y fines de la de 1990, ningún proyecto enviado por el presidente fue rechazado por el Congreso mexicano. Los miembros de la oposición en el Congreso por lo general hablaban contra los proyectos enviados por la presidencia, pero con pocos efectos concretos, especialmente si los medios de comunicación nacionales prestaban poca atención a sus discursos, que era lo habitual antes de la década de 1970.

La Constitución mexicana de 1917 también atesoraba la idea de “municipalidad libre”, el gobierno local que tiene autonomía para hacer leyes e imponer políticas locales, pero los municipios (el más bajo nivel de gobierno en México, cuyo tamaño varía enormemente, desde municipios en Oaxaca con menos de 1000 residentes

hasta los casi 2 millones de Guadalajara) estaban subordinados al gobierno federal de la misma manera en que el Congreso estaba dominado por el presidente. Esta subordinación política local respecto del centro se desarrolló a pesar del fuerte regionalismo que ha caracterizado a México.

El largo sometimiento de los estados por parte del gobierno central puede ser atribuido a tres factores. Primero, el gobierno federal recibe, con mucha diferencia, la proporción más grande de recaudaciones tributarias, que luego “comparte” con los estados y las municipalidades. Efectivamente, después de 1947, el gobierno federal llegó prácticamente a controlar todas las fuentes de ingreso del gobierno (Courchene, Díaz-Cayeros y Webb, 2000). Sin embargo, la participación en los ingresos fiscales federales no tiene por qué ser proporcional a la cantidad de impuestos que un estado o municipio aportan al presupuesto federal. Así pues, los gobiernos de los estados y las municipalidades tenían que ser muy cuidadosos en su relación con el gobierno federal, especialmente con el todopoderoso ejecutivo, por temor a que se le asignara una participación relativamente pequeña de los ingresos federales (Rodríguez, 1997). Segundo, una vez que se formó el PRI y llegó a controlar el reclutamiento político en todo el país, el avance político de los gobernadores de los estados y de otros políticos con aspiraciones dependía de estar siempre en buenos términos con el presidente. Si bien todavía había hombres fuertes regionales en las décadas de 1930 y 1940, cada vez menos de estos traficantes de influencias regionales podían resistirse a los deseos presidenciales a medida que el sistema político dominado por el PRI se desarrollaba a través de las décadas de 1950 y 1960. En tercer lugar, al igual que los demás funcionarios elegidos en México, los gobernadores no pueden ser reelegidos y por ello se han visto muy limitados en la construcción de una maquinaria política que sirviera de base de apoyo para resistir a las exigencias del gobierno central. En efecto, dado que la mayoría de los gobernadores de estado, o todos, han tenido ambiciones políticas adicionales (si no para ellos mismos, por lo menos para sus seguidores más cercanos, a menudo sus propios hijos) que sólo podían sostener a través del PRI, el presidente tenía, de hecho, el poder de nombrar y despedir a los gobernadores. De esta manera, el poder de la presidencia mexicana se extendía más allá del gobierno federal hasta los estados y las municipalidades.

Estos aspectos del autoritarismo mexicano fueron blanco de ataques durante la prolongada transición del país hacia un gobierno más democrático. Debido a limitaciones de espacio, no puedo ocuparme de todas las características del régimen político y sus cambios durante las dos últimas décadas. Por ejemplo, no hablaré del creciente papel de las mujeres en la política (véase capítulo 22 de este libro) o del rol que han desempeñado las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales en la transición hacia la democracia. En lugar de ello, me concentraré en las reformas políticas y los desafíos planteados por la oposición política que han modificado de manera fundamental la política electoral y los medios que la representación política electoral permite, especialmente en los partidos políticos, en el cambio del equilibrio de poder entre el presidente y el Congreso, y en el surgimiento de un federalismo más real en México.

## ANTECEDENTES DE LA REFORMA POLÍTICA

La prolongada transición de México a la democracia ha tenido un aspecto de “dos pasos adelante, un paso atrás”. Mientras los opositores esperaban con frecuencia hacer avances repentinos, como en 1988, cuando Cuauhtémoc Cárdenas (hijo de Lázaro Cárdenas), un inconformista que dejó el PRI en 1987 y fundó el Partido de la Revolución Democrática —PRD— en 1989), parecía listo para derrotar al candidato a la presidencia del PRI, Carlos Salinas de Gortari, esos esfuerzos nunca lograron tener éxito en su intención de derrotar al PRI hasta julio de 2000. El PRI estaba aferrado al poder en gran medida porque controlaba las instituciones que supervisaban el proceso legal por el cual políticos individuales se sucedían en el poder. México ha usado las elecciones para conseguir el consentimiento ciudadano a las transiciones del poder en los niveles federal, de los estados y municipales desde la revolución de 1910. Dado que esas elecciones eran supervisadas por organismos electorales federales y de los estados controlados por el PRI hasta 1996, los partidos y candidatos de la oposición con frecuencia denunciaban que habían sido estafados y privados de la legítima victoria, generando un sentimiento de larga data de que el campo de juego electoral estaba inclinado en contra de ellos.

Ya desde 1977 (cuando el recién elegido presidente José López Portillo obtuvo el triunfo algo incómodo de ganar las elecciones de 1976 sin oposición) pero acelerándose en la década de 1990, un proceso de la reforma política gradualmente sacó al PRI del control de las autoridades que supervisaban las elecciones. Las reformas electorales se ocuparon de dos aspectos principales del régimen electoral. Primero, la autoridad electoral federal, durante décadas conocida como la Comisión Federal Electoral, que se convirtió en el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, había estado dirigida por el secretario de Gobernación desde 1946 y siempre incluía a una mayoría de miembros que de alguna manera estaban vinculados con el PRI. La Comisión Federal Electoral aprobaba los pedidos de registro de los partidos y supervisaba la votación el día de la elección, registrando (o no) las irregularidades de procedimiento y certificando los resultados de la elección. Dado que el PRI ganaba las elecciones por fraude electoral, es obvio que las autoridades de control permitían esos triunfos.

En la década de 1990, la oposición insistió mucho para reducir el grado de control del PRI sobre el IFE. Primero consiguió quitarle al presidente el poder de designar a los miembros de la comisión directiva del IFE en 1994, y luego se consiguió sacar al secretario de Gobernación de la dirección del IFE completamente en 1996. Estos avances de la oposición pudieron conseguirse porque el presidente Salinas de Gortari (1988-1994) necesitaba llegar a un entendimiento político con el PAN, el partido más grande de la oposición, para poder hacer aprobar los elementos más fundamentales de sus reformas económicas neoliberales en el Congreso, y debido al compromiso del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) para democratizar un país cuya presidencia alcanzó recién después de una serie de acontecimientos realmente inesperados, incluyendo el asesinato del primer candidato presidencial del PRI en 1994, Luis Donald Colosio. A partir de 1996, un IFE profesionalizado,



conducido por ciudadanos consejeros aprobados por los partidos políticos más importantes, ha dirigido los procesos electorales de México. El IFE ha promovido la transparencia del proceso electoral haciendo que el ciudadano común se involucre en el funcionamiento de las mesas electorales el día de la elección e instalando avanzados sistemas de información para la difusión rápida y amplia de los resultados electorales.

Segundo, como partido gobernante durante siete décadas, el PRI disfrutó de muchos beneficios del mando, incluyendo el frecuente e inapropiado acceso a fondos de las arcas públicas para financiar gastos del partido, incluyendo la financiación de campañas. Aunque las reformas electorales anteriores habían puesto más dinero público a disposición de los partidos de oposición para las campañas electorales, las nuevas reformas adoptadas en 1996 significaron una diferencia cualitativa en el carácter de las campañas de los partidos de la oposición. Según la ley electoral de 1996, los aportes privados para financiar la campaña están supuestamente limitados a un 10% del gasto total de campaña. Los demás fondos de campaña provienen del Estado y son distribuidos por el IFE a los partidos según una fórmula basada en parte en los resultados de la elección anterior. Las grandes sumas destinadas a la financiación de la campaña federal reflejan los esfuerzos de la administración de Zedillo por eliminar la financiación privada de la política electoral mexicana (Preston y Dillon 2004:277-278). Aunque el PRI seguía siendo favorecido por este esquema de financiación pública de la campaña, sus ventajas sobre los otros partidos se vieron ampliamente reducidas. De forma semejante, los partidos tuvieron mayor acceso a tiempo libre en la televisión y la radio, también según una fórmula basada en los resultados de la elección anterior. Con estas nuevas fuentes de financiamiento, el PRD realizó una campaña mucho mejor para elegir a Cuauhtémoc Cárdenas como alcalde de ciudad de México en 1997 y Vicente Fox ganó la presidencia después de una campaña generosamente financiada en parte con fondos de las contribuciones federales mencionadas más arriba y en parte por su comité de acción política, primero en su género en México, llamado "Amigos de Fox".

Estas reformas han cambiado el sistema electoral de México, que ha dejado de ser uno de los más sospechados del mundo entero para convertirse en un sistema en el que los partidos y los ciudadanos pueden confiar en que organizará elecciones justas y que los votos emitidos por los ciudadanos mexicanos serán fiel y rápidamente anunciados. Si bien es difícil encontrar encuestas exactamente comparables como prueba, en 1988 casi seis de cada diez mexicanos esperaban que hubiera un amplio fraude en la elección de ese año, mientras que antes de la elección de 2000, dos tercios esperaban que el proceso fuera limpio y menos del 17% informó después de realizadas las elecciones que pensaba que había habido fraude (Domínguez y McCann 1996:157; México, 2000, Panel Study). Pero hacer que las elecciones en México sean limpias y justas ha sido un proceso costoso. Por ejemplo, el IFE supervisó la distribución de unos 306 millones de dólares estadounidenses de fondos públicos entre los partidos en el año 2000 solamente, incluyendo sumas de más de 5 millones de dólares a algunos partidos pequeños cuya genuina base de apoyo electoral es minúscula (Crespo, 2000). Tantos los analistas políticos como el público en



general han empezado a considerar que estos gastos son demasiado altos para un país en vías de desarrollo como México.

Las futuras reformas electorales seguramente se ocuparán de la magnitud y la fórmula para la financiación pública de los partidos y el proceso electoral. En particular, muchos analistas y líderes de los partidos políticos más importantes están cada vez más preocupados pues el hecho de fundar nuevos partidos políticos se ha convertido en una empresa rentable para operadores políticos oportunistas. La generosa financiación federal de partidos que cumplan con los requisitos mínimos —una organización que solicita convertirse en partido tiene que demostrar que tiene al menos 3000 miembros en cada uno de 10 de los 32 estados, o por lo menos 300 en cada uno de 100 de los 300 distritos electorales federales— ha dado como resultado una proliferación de pequeños partidos sin posiciones ideológicas o programáticas claras. Un buen ejemplo del oportunismo político endémico entre los partidos pequeños en México que los críticos tratan de controlar es el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), socio de la coalición de Fox en 2000, que desertó al poco tiempo y se postuló como socio de la coalición del PRI en 2003. Los críticos señalan que el líder del PVEM, Jorge González Torres, y su familia han sido los principales beneficiarios de la apropiación de la etiqueta verde para un partido que está en gran parte comprometido con las empresas. Abundan otros ejemplos de operadores políticos que tratan de fundar partidos para abreviar en las arcas públicas.

#### DESARROLLOS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Durante setenta y un años el PRI fue el partido en el poder. Durante ese tiempo sus líderes y activistas desarrollaron la opinión de que el PRI era el partido del gobierno y que su papel en la sociedad mexicana era reclutar y desarrollar futuros líderes mexicanos. Efectivamente, una imagen que se tenía del PRI era que se trataba del órgano electoral de la élite dirigente, diseñado principalmente para producir legitimidad electoral al gobierno permanente de un grupo pequeño, pero de alguna manera abierto, de políticos civiles, y no un partido político auténtico. La idea de que el PRI podría perder una elección no empezó a tener sentido dentro del partido hasta bien entrada la década de 1990.

En el otro lado de la imagen electoral estaban los partidos de oposición que rara vez obtenían cargos electivos de importancia. A medida que pasaba el tiempo, esos partidos, aunque con diferentes posiciones ideológicas y preferencias políticas, llegaron a verse a sí mismos y a ser vistos por los votantes, como partido principalmente contrarios al régimen, o partidos favorables a la democracia (Molinar Horcasitas, 1991). Una clara división en el sistema de partidos entre el lado favorable al régimen y el lado opositor al régimen apareció antes de la década de 1990, profundizado por el conflicto electoral de 1988. El PAN y el PRD llegaron a ser considerados como dos versiones diferentes de un mismo mensaje contrario al régimen: una postura moderada pero favorable a la democracia y a la empresa por parte del PAN,

y una posición más intransigente, contraria al PRI y más inclinada hacia un nacionalismo económico por parte del PRD.

El mensaje contrario al régimen atrajo a una amplia gama de mexicanos que se convirtieron en votantes flotantes de la oposición, eligiendo al partido por el cual votar según lo que parecía más efectivo en cada elección en particular. El cuadro 21.2 indica algunas de las dimensiones de este voto flotante de oposición, así como la relativa firmeza de los partidarios del PRI. El cuadro divide a aquellos que votaron en la carrera presidencial de 2000 en tres grupos: aquellos que permanecieron leales al partido al que votaron en las elecciones parlamentarias de 1997; aquellos que desertaron de su elección partidaria de 1997 para votar por Fox; y aquellos que no votaron en 1997 pero que emitieron su voto para Fox en 2000. Es notable la lealtad más grande de aquellos que se consideran partidarios del PRI, como lo es la gran cantidad de votantes del PRI que provienen de la categoría de aquellos que dieron siempre su voto para el mismo partido. Por el contrario, los desertores tienden a provenir de las filas de los políticamente no alineados, los independientes, y tienden a informar que cambian su voto de un partido a otro. En la elección crucial de 2000, Fox obtuvo muchos votos de nuevos votantes o de aquellos que no habían ido a las urnas en 1997, como lo muestra la última columna del cuadro 21.2.

CUADRO 21.2

CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DE LEALES Y DESERTORES, 1997-2000

<i>Pertenencia partidaria en 2000</i>	<i>Leales</i>			<i>Desertores</i>		<i>No votaron a Fox</i>
	<i>PAN/ Fox</i>	<i>PRI/ Labastida</i>	<i>PRD/ Cárdenas</i>	<i>del PRI a Fox</i>	<i>del PRD a Fox</i>	
PAN	76.0	2.7	0.7	26.5	43.0	54.9
PRI	1.1	86.5	0.8	27.7	2.8	5.0
PRD	0.3	0.4	75.8	1.1	14.0	1.8
Ninguno/otro/no sabe	22.6	10.4	22.7	44.7	40.2	38.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Declaraciones acerca de la propia lealtad a un partido</i>						
Siempre vota por el mismo partido	65.9	89.1	65.6	29.3	17.3	36.2
A veces vota por un partido, a veces por otro	29.5	9.8	28.2	63.9	76.2	46.7
Ninguno/no sabe/ no contesta	4.6	1.1	6.2	6.8	6.5	17.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de la muestra total*	15.5	20.0	5.9	4.5	2.9	14.8

\*El cuadro excluye a los votantes de los partidos más pequeños (3.0% de la muestra total); a los votantes del PAN en 1997 (2.3%) y a los que no votaron en 1997 (16.8%) y votaron a algún otro partido en 2000; y aquellos que no recuerdan o que no informan por quién votaron en 1997 (13.7%). Para determinar la pertenencia a un partido la encuesta de salida de Consulta Mitofsky preguntaba: ¿Normalmente usted se considera panista, priista o perredista?).

Fuente: Autor.

El cuadro 21.2 sugiere, pues, que Fox debió su victoria a votantes que no tenían una historia de lealtad partidaria. Hay muchos votantes leales a un partido en México. Se puede estar seguro de que un poco más de la mitad de los votantes vota por el mismo partido en dos elecciones consecutivas. Sin embargo, en un sistema de tres partidos con un número importante de votantes sin compromiso partidario y de votantes que vienen de la oposición y que no tienen el mismo grado de compromiso con los partidos por los que han votado que tienen los seguidores del PRI, el éxito electoral puede depender en buena medida de la capacidad de los partidos para llevar adelante una excelente campaña. En 2000, Fox y el PAN hicieron una campaña brillante. En 2003 no, con el resultado de que menos de seis de cada diez votantes de Fox eligieron a candidatos al Congreso en las elecciones de mitad de periodo más reciente y el PRI se quedó con la más alta proporción de votos emitidos por los nuevos votantes (“Impera desinterés en abstencionistas”, 7 de julio de 2003).

Desde comienzos de la década de 1990, pues, ha surgido gradualmente un sistema de tres partidos para remplazar el dominio de un solo partido. Desde 2000, apenas si podemos usar la expresión “oposición” en este nuevo sistema de tres partidos, porque ninguno de los tres partidos es realmente un partido de oposición. Todos ocupan cargos electivos clave en diversos niveles ejecutivos del gobierno y todos comparten el poder en el Congreso federal. Con el fin de la distinción régimen-oposición, sin embargo, aparecen importantes desafíos para cada partido en cuanto a identidad y estrategia.

### *PRI*

Consolidar la democracia en México debe incluir convertir al PRI en un verdadero partido político que pueda ofrecer al electorado una visión distinta de México, y que no sea sólo una organización sometida a la voluntad presidencial. Los valores de los votantes mexicanos son complejos y difieren según sus características (véase capítulo 2 de este libro), un punto que no fue bien comprendido por el viejo PRI que se veía a sí mismo en gran medida como si él fuera *México*: era el partido de la mayoría y su posición ideológica era frecuentemente poco más que eso. Tal vez por eso, hasta mediados de 2004, momento en que se escribe esto, los antiguos partidos de oposición han avanzado más en su aprendizaje de la manera de gobernar, que lo que ha avanzado el PRI para aprender a ser un partido de oposición. Tanto el PAN como el PRD gobernaron en los niveles locales y de los estados en la década de 1990, experiencias que han producido líderes del partido con experiencia de gobierno, siendo el más notable de todos el mismo presidente Fox, ex gobernador de Guanajuato. El cuadro 21.3 provee información acerca de las partes de México gobernadas por cada partido político hasta abril de 2004.

El PRI enfrenta la prueba de convertir su derrota de 2000 en la motivación para reconstruirse como un verdadero partido político que busca votos resultando atractivo para quienes votan en busca de resultados políticos, en vez de sólo los favores clientelistas que con frecuencia distribuyó en el pasado, pero que ahora escasean

## CUADRO 21.3

## DISTRIBUCIÓN DE CARGOS ELECTIVOS LOCALES Y EN LOS ESTADOS HASTA 2004

<i>Partido</i>	<i>Legisladores de los estados (%)</i>	<i>Número de gobernadores</i>	<i>Población bajo los gobernadores de los partidos (%)</i>	<i>Población bajo gobiernos municipales de los partidos (%)</i>
PRI (Partido Revolucionario Institucional)	45.6	17	57.4	40.1
PAN (Partido Acción Nacional)	26.1	9	22.8	32.3
PRD (Partido Revolucionario Democrático)	18.7	5 <sup>a</sup>	15.7	18.0
Otros	9.6	1 <sup>b</sup>	4.0	9.5

<sup>a</sup> Los totales del PRD incluyen el cargo de jefe de gobierno del Distrito Federal, que equivale a una gobernación.

<sup>b</sup> El gobernador de Chiapas fue apoyado por una coalición del PAN, el PRD y varios partidos más pequeños.

FUENTE: Partido Acción Nacional, *Presencia de Gobierno* (México, abril de 2004); Consulta Mitofsky, *Los Congresos Estatales* (México, mayo de 2004).

dado el reducido acceso a los fondos del gobierno que tiene el PRI. El PRI se enfrenta a dos desafíos muy importantes, y ambos tienen consecuencias importantes para el sistema de partidos mexicano y la democracia mexicana. Primero, en ausencia de un presidente del PRI para desempeñarse como líder de facto del partido, ¿podrá el partido resolver las luchas por el liderazgo del partido sin venirse abajo? Hasta ahora, las pruebas indican que puede, pero hay grandes tensiones entre los líderes del PRI que se identifican con el actual presidente del partido Roberto Madrazo (quien trata de hacer del PRI un partido socialdemócrata, pero cuyas credenciales democráticas son muy sospechosas teniendo en cuenta sus violaciones a las restricciones de financiación de campaña cuando se postuló para gobernador de Tabasco en 1997), y los rivales de Madrazo, algunos de los cuales siguen identificados con los ex presidentes Salinas y Zedillo y el frustrado candidato a la presidencia del PRI, Francisco Labastida.

Antes de la elección presidencial de 2000, los líderes del partido impulsaron una nueva norma partidaria que exige que los candidatos presidenciales del PRI hayan desempeñado un cargo electivo antes de ser nominados por el PRI. Esto no ocurría desde la época de Luis Echeverría (1970-1976), incluyendo a Salinas y a Zedillo. Además, el PRI introdujo una elección primaria del partido nacional para elegir a su candidato presidencial, con el estímulo del entonces presidente Zedillo. Estas reformas significan que el partido ya no es más un instrumento del presidente, claro que, por supuesto, el PRI ya no ocupa la presidencia. Las luchas internas del partido son ahora mucho más públicas de lo que nunca habían sido. Hasta dónde se resuelven de acuerdo a normas claramente definidas de confrontación democrática, sigue siendo algo dudoso.

Relacionado con los problemas acerca de la conducción del partido, está el desafío de definir la plataforma política y la orientación ideológica del PRI, ahora que ya no es más el “partido de la mayoría”. Con Salinas y Zedillo, el PRI puso en práctica

el programa económico neoliberal de México, dando la espalda a una larga historia de populismo. Muchos partidarios de la reestructuración neoliberal continúan en el partido. Si bien algunos populistas dejaron el PRI junto con Cárdenas en 1988, muchos todavía siguen en el partido, y otros nuevos líderes —como Madrazo— ven un futuro en la estrategia de recrear el PRI como un partido social demócrata. El PRI puede probablemente ser una especie de partido para todos, cosa que ya era efectivamente cuando estaba en el poder, sobre todo en cuanto al reclutamiento y a los esfuerzos por resultar atractivo para todo el electorado en general. La cuestión ahora es la de en qué lugar se situará el PRI en un sistema de partidos donde el PAN estará a la derecha del centro y el PRD a la izquierda. ¿Hay algún lugar en el medio?

### PAN

El PAN tiene una larga historia de desacuerdos entre aquellos líderes dentro del partido que se sienten comprometidos a mantener la pureza ideológica del PAN como un partido en la corriente principal de la enseñanza social católica con un compromiso con la democracia —en la práctica, una posición demócrata cristiana— y aquellos que han instado al partido a luchar por la victoria electoral y el acceso al poder, incluso si ello implica ampliar las bases sociales e ideológicas del partido y hacer acuerdos con ex enemigos. Muchos miembros del antiguo grupo dirigente del PAN son hijos e hijas o nietos y nietas de los líderes del PAN de las décadas de 1950 y 1960. Muchos consideran a los recién llegados como “bárbaros del norte”, ya que muchos miembros relativamente más nuevos del PAN vienen de los estados del norte y de la comunidad empresarial y se los considera como “poco políticos”, más interesados sencillamente en lograr que las cosas se hagan o en “expulsar a los bastardos [PRI]” que en hacerlo con elegancia.

Fox es un bárbaro por excelencia. Su ascenso a la presidencia no se ha producido sin serias tensiones con los líderes más socialmente conservadores y tradicionales del PAN. Para asegurarse que ganaría la nominación presidencial del PAN en 2000, Fox creó el primer comité de acción política mexicano, Amigos de Fox, que intimidaron de tal manera a sus rivales diciendo que él era el portaestandarte del partido que nadie se atrevió a oponerse al nombramiento. Dentro del partido, el PAN funciona según procedimientos democráticos bien definidos, pero es importante señalar que esas reglas sólo se refieren a miembros del partido. El PAN tiene la base de afiliados más baja de los tres partidos principales, lo que refleja las severas reglas diseñadas para mantener afuera del PAN a aquellos considerados como no suficientemente serios en cuanto a las responsabilidades de ser miembro del partido y a aquellos considerados como no suficientemente preparados ideológicamente. Fox, por ejemplo, fue elegido formalmente como candidato presidencial del PAN por una elección primaria en la que sólo participaron los miembros del partido. Si hubiera habido rival, Fox podría haber perdido aunque era evidentemente muy popular en el electorado general. Muchos miembros más nuevos del PAN creen

que el partido debe incluir lo mayor cantidad de mexicanos posible para continuar ganando cargos electivos importantes, y están a favor de facilitar la afiliación al partido suavizando las barreras. Es decir, hacer del PAN un partido para todos, aunque sea un partido situado en la centro-derecha del espectro ideológico. Los miembros más tradicionales del partido temen que permitir el ingreso de demasiados nuevos miembros al PAN desdibujará sus objetivos. La victoria de Fox ha significado que el ala bárbara del partido esté en ascenso, pero no quiere decir que el PAN esté del todo comprometido a ser uno de los dos o tres partidos “para todos” del sistema de partidos mexicano.

### *PRD*

El origen del PRD como la manifestación organizada del movimiento de (Cuauh-témoc) Cárdenas, que inicialmente significó la secesión de una parte del ala izquierda del PRI, ha creado una serie diferente de desafíos para el partido más grande de la frecuentemente rebelde izquierda mexicana. En gran medida, apoyar al PRD ha sido sinónimo de apoyar a Cárdenas en su desafío al PRI. Sin embargo, Cárdenas nunca derrotó a los candidatos del PRI en sus tres intentos de obtener la presidencia (o se le negó la victoria justamente obtenida en 1988 y fue vencido en sus dos intentos siguientes) y está envejeciendo. Feroces peleas han tenido lugar en el PRD por el liderazgo después de Cárdenas. Al mismo tiempo, Cárdenas se ha negado a aceptar sugerencias de que dé un paso al costado ante otra candidatura presidencial. Además, el PRI ya no controla la presidencia, así que el PRD (como el PAN) debe presentar una plataforma que contenga otros temas aparte de derrotar al PRI.

El control del gobierno de ciudad de México por parte del PRD quiere decir que él y su popular alcalde, Andrés Manuel López Obrador, pueden recompensar a los seguidores y atraer a votantes potenciales con proyectos de gasto público. Pero si el gasto en la capital puede llegar a convencer efectivamente a los votantes a lo largo y a lo ancho de México de que el PRD es una alternativa creíble frente al PAN o al PRI, es algo que queda por ver. El PRD, también, está yendo en la dirección de convertirse en un partido para todos, en este caso orientado hacia la izquierda, y además está tratando de atraer a muchos ex activistas del PRI así como a personas de muchas otras corrientes progresistas, y ha incorporado en su organización a gran parte de los rebeldes que históricamente han caracterizado a la izquierda mexicana.

Como un partido tímidamente democrático, el PRD ha tratado de establecer reglas formales claras que controlan la vida interna de la organización, en contraste con la poca claridad de los procedimientos y la imposición de candidatos desde arriba en el PRI, que causó que tantos de los actuales miembros del PRD abandonaran el PRI. Desafortunadamente, la rebeldía del PRD ha conducido a intensas rivalidades que en ocasiones han promovido violaciones a los procedimientos democráticos del partido; por ejemplo, las elecciones para presidente del partido

en 1999 tuvieron que ser anuladas debido al fraude. También hay otra amenaza a la salud del partido. Se trata del lugar que ocupa Cuauhtémoc Cárdenas, a quien todos reconocen como cabeza de la lucha contra la hegemonía del PRI para fundar un partido independiente de izquierda, pero quien también ha sido una especie de caudillo dentro del PRD, insistiendo en postularse como candidato a presidente otra vez en 2000 después de dos derrotas y negándose a descartar una cuarta candidatura en 2006.

## GOBIERNO DIVIDIDO

Como describí más arriba, la clave del dominio presidencial durante el apogeo del PRI fue el control completo del Congreso por parte del PRI, combinado con el principio de no elección. Antes de 1977, casi todas las bancas del Congreso (tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado) eran elegidas por el sistema de “el ganador se lleva todo” en distritos de un solo miembro como el usado en Estados Unidos. Como partido dominante, el PRI ganaba todas o casi todas las bancas. Ser nominado por el PRI para una banca en el Congreso era equivalente a resultar elegido, pero ningún miembro del Congreso podía cumplir más de un mandato consecutivo. Como el jefe efectivo de su partido, el presidente podía ejercer un poder enorme sobre los miembros del Congreso que dependían de él para obtener su siguiente nombramiento en la administración o para un cargo electivo. Por consiguiente, el Congreso nunca rechazó las iniciativas presidenciales y rara vez las modificó de manera importante.

En el largo proceso de reforma política que comenzó a mediados de la década de 1970, los cuerpos legislativos de México se fueron haciendo más representativos de las fuerzas políticas del país por la creación de nuevos escaños legislativos en la Cámara de Diputados, originariamente reservados para los partidos minoritarios (es decir, aquellos no incluidos en el PRI inicialmente; después de una reforma de 1986, el PRI también tenía acceso a las bancas “plurinominales”, como las llamaban). Este sistema “proporcional mixto” fue usado primero en Alemania Occidental y ha sido introducido recientemente en Japón y en Rusia. En México, 100 bancas de esas fueron introducidas en 1977 en la Cámara de Diputados (la cámara baja del congreso federal) y otras 100 fueron añadidas en 1986, además de las 300 bancas de distritos de un solo miembro, que eran generalmente ganadas casi todas por el PRI. Así pues, ahora hay 500 bancas de diputados, cada una elegida cada tres años: 300 de distritos de un solo miembro, 200 elegidas entre listas de representación proporcional.<sup>1</sup> El

<sup>1</sup> Para escoger los 200 asientos de representación proporcional (llamados plurinominales en México), el país es dividido en cinco distritos de varios miembros (o “circunscripciones”) de cuarenta bancas cada una. Cada partido presenta una lista de cuarenta candidatos. Los escaños son elegidos por la representación proporcional dentro de la región —si en la región I el PAN consigue el 25% de los votos, recibe diez bancas— y los diez primeros candidatos de su lista van a la Cámara de Diputados.



Senado, cuyos miembros son votados cada seis años al mismo tiempo que el presidente, también se ha hecho más representativo. Cada estado tiene tres senadores, dos del partido que gana la elección para el Senado y uno del partido que sale segundo. A estos 96 senadores se agregan 32 más elegidos a escala nacional por representación proporcional salidos de las listas de los partidos. Las listas del partido tanto para senadores como para diputados son preparadas por los dirigentes nacionales del partido; no sorprende pues, que los primeros lugares de las listas sean generalmente ocupados por esos mismos dirigentes, con lo cual se aseguran ser elegidos para el próximo Congreso.

En las reformas políticas de la década de 1990, los partidos de oposición presionaron a los gobiernos de Salinas y Zedillo para que cambiaran la fórmula de representación proporcional con el propósito de que la excesiva representación del PRI disminuyera. En 1996, el gobierno de Zedillo aceptó una fórmula por la que un partido tenía que conseguir al menos el 42% del voto popular para poder tener la mayoría de la Cámara de Diputados; se llegó a la cifra del 42% después de intensas negociaciones entre expertos electorales en la administración de Zedillo y los partidos políticos.

En 1997, la primera elección con esta nueva fórmula, el PRI no llegó a ganar el 42%, con el resultado de que una coalición de partidos de oposición podía negarle al presidente y al PRI la aprobación de las leyes. Desde 1997, México ha tenido gobierno dividido: Fox puede haber conseguido el 44% del voto popular en 2000, pero su coalición Alianza para el Cambio (el PAN y el PVEM) no llegó a conseguir el 42% del voto del Congreso, obteniendo el 38.3% de votos de diputados y 222 escaños entre ambos, bastante lejos de los 251 necesarios para formar una mayoría. En 2003, el PAN sufrió un revés electoral y de esa manera está más lejos todavía de poder respaldar las iniciativas del presidente Fox durante la primera mitad de su periodo. Además, el PRI tiene una posición más fuerte en el Senado que en la Cámara de Diputados. El cuadro 21.4 ilustra el dominio del PRI de la cámara antes de 1997 y el gobierno dividido desde entonces.

Durante lo siete décadas de hegemonía y dominio de la presidencia del PRI, los poderes formales del Congreso se atrofiaron. Sus poderes para investigar rara vez fueron invocados, el debate en comisión de los proyectos de ley eran a menudo meramente formales, y la propuesta de proyectos importantes por parte del Congreso era poco común. Desde 1997 el Congreso mexicano ha estado reconstruyendo su capacidad como cuerpo legislativo. Por ejemplo, realizando audiencias de control sobre una serie de irregularidades cometidas por el ejecutivo y el antiguo partido gobernante. Pero el Congreso sigue frenado por el principio de no reelección. Por ejemplo, los presidentes de las comisiones más importantes en la legislatura son miembros del Congreso en su primer periodo, o no han sido miembros de esa cámara del Congreso en una década.

Los expertos en el Congreso mexicano difieren en las evaluaciones de sus logros desde 1997. Escriben que aunque el Congreso mexicano se ha ocupado de una considerablemente más grande cantidad de asuntos de la que atendía antes de 1997, en particular legislación relacionada con la doble nacionalidad, la atención de la salud

## CUADRO 21.4

## DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1991-2003

<i>Partido</i>	1991	1994	1997	2000	2003
PRI (Partido Revolucionario Institucional)	320	300	239	208	224
PAN (Partido Acción Nacional)	89	119	121	205	151
PRD (Partido Revolucionario Democrático)	41	71	125	54	97
PVEM (Partido Verde Ecologista Mexicano)	—	0	8	17	17
PT (Partido de los Trabajadores)	—	10	7	8	6
Otros	50	0	0	8	5
Total	500	500	500	500	500

fuentes: George Grayson, "Beyond the mid-term elections: Mexico's political outlook, 2003-2006", Center for Strategic and International Studies, Western Hemisphere Election Study Series, octubre de 2003, <[www.csis.org/americas/mexico/0310\\_grayson.pdf](http://www.csis.org/americas/mexico/0310_grayson.pdf)>, pp. 4-5; Jeffrey Weldon, "The fall 2003 term of the Mexican Congress", Center for Strategic and International Studies, Mexican Congressional Report Series, marzo de 2004, <[www.csis.org/americas/pubs/whess\\_0403.pdf](http://www.csis.org/americas/pubs/whess_0403.pdf)>, p. 13.

y reformas sobre pensiones (Weldon, 2004), no ha aprobado varias importantes medidas de reforma que México debe abordar en su transición después del dominio del PRI, como las reformas electorales adicionales (la eliminación de la cláusula de no reelección, entre otras) y la reforma fiscal (Dresser, 2003; Lawson, 2004; véase también capítulo 9 de este libro). Cuando el gobierno de Fox trató de aprobar una serie de leyes que se ocupaban de quejas de los pueblos indígenas, expresadas de manera más notable por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, el gobierno vio que su proyecto de ley era desarticulado por los líderes del PAN en el Congreso, disgustados por no haber sido consultados por el presidente acerca de esa legislación, así como por congresistas de otros partidos.

México está dominado por una estructura constitucional en la que un sistema presidencial coexiste con un Congreso en el que ningún partido tiene la mayoría. Padece, además, un obstáculo adicional, el de que los presidentes anteriores gozaron de grandes mayorías en ese mismo Congreso, con lo cual se generó un modelo de hacer política en el que los presidentes pueden dar órdenes al Congreso y que se ha convertido en la vara con la que se mide el actual rendimiento presidencial. No impulsar las más importantes iniciativas políticas puede parecer un fracaso presidencial, cuando en realidad no es otra cosa que un reflejo de las restricciones políticas actuales. Al mismo tiempo, el presidente Fox ha cometido errores en el manejo tanto de su propio partido como del PRI. Los legisladores del PAN y del PRI y sus líderes tienen un cierto incentivo para impulsar políticas públicas efectivas porque ello les permite ir al electorado con pruebas de lo que sus partidos han logrado para satisfacer las urgentes necesidades de México. Pero Fox no ha cortejado eficazmente a ninguno de sus rivales, tanto dentro de su propio partido como en el ex partido gobernante, con la consecuencia de que importantes proyectos de leyes y de reforma política siguen sin ser presentados o han quedado trabados en el Congreso.

Ante el freno de no tener mayoría en el Congreso, el presidente Fox ha decidido apelar al pueblo para tratar de presionar al Congreso para que apruebe su agenda legislativa. Su presidencia ha sido marcada por los viajes frecuentes fuera de la capital para pregonar el plan de acción de la administración (Dresser, 2003). El Congreso, especialmente porque no enfrenta las presiones de la reelección, carece de incentivos para prestar oídos a los ciudadanos que Fox pueda haber irritado, si es que efectivamente ha convencido a los mexicanos comunes de los méritos de sus proyectos legislativos. Sin embargo, los miembros del Congreso tienen razones para escuchar a los líderes de su partido, pues estos individuos tomarán las decisiones acerca de sus futuras nominaciones para cargos electivos o sus nombramientos para cargos administrativos en el momento y lugar en que sus partidos lleguen al poder. Yesos líderes de los partidos tienen poco incentivo para cooperar con el presidente, cuyo fracaso puede abrir oportunidades para su propio éxito como candidatos al cargo en las próximas elecciones presidenciales.

La especulación sobre la ineptitud del presidente Fox para mejorar las relaciones con el Congreso refleja el hecho de que algunos sintieron que el presidente había decidido apoyar las aspiraciones presidenciales de su esposa, Marta Sahagún, a costas del establecimiento de buenas relaciones de trabajo con los líderes del Congreso en el PAN y en el PRI, aunque en julio de 2004 tanto el Presidente como la señora Fox han declarado que ella no tiene ninguna intención de aspirar a la presidencia de México. Las relaciones de Fox con el posible candidato del PRD para la presidencia en las elecciones de 2006, el alcalde de ciudad de México Andrés Manuel López Obrador, tampoco son buenas, son más bien polémicas. De todas maneras hay quienes afirman que las malas relaciones se deben a los severos dolores de espalda del presidente Fox, que podrían afectar su actividad política. De todas maneras no son pocos los que señalan que ni Fox ni su predecesor, Zedillo, tenían demasiada experiencia política (diferente de la experiencia administrativa) antes de asumir la presidencia, de ahí las dificultades en las intensamente políticas negociaciones que se entablan cuando se desea imponer una legislación. Más allá de las razones para las dificultades de Fox con el Congreso, la mayoría de los observadores consideran que la actual situación es un enfrentamiento en el que áreas muy importantes de política pública están siendo descuidadas. El Congreso parece estar frenando al presidente más que facilitando la aprobación de leyes importantes. Aun cuando el Congreso no estuviera frenando los esfuerzos del presidente Fox por especulaciones políticas, lo cierto es que otros esquemas de toma de decisiones que se han desarrollado en la sociedad mexicana, como la elaboración de pactos que Soledad Loaeza trata en el capítulo 3 de este libro, amenazan con minar la capacidad de cualquier presidente para elegir políticas específicas, defender su aprobación en el Congreso, e implementarlas. La mayoría de los partidos afectados por una política saben ya cómo organizarse para oponerse a las decisiones que los afectan de manera adversa, y si el gobierno no negocia eficazmente con las partes afectadas de antemano, éstas pueden usar —y seguramente lo harán— la acción política directa y los medios de comunicación en un intento de obstruir la implementación de políticas con las que no están de acuerdo.

## FEDERALISMO PROGRESIVO

El extremo centralismo del reinado del PRI desde la década de 1940 hasta la de 1970 ha sucumbido a dos procesos paralelos. El primero, una devolución del poder desde arriba que describiré en la próxima sección, y el segundo, una serie de obstáculos para el ex partido gobernante que emana de las victorias del partido de oposición en los niveles municipales y de los estados en las décadas de 1980 y 1990. Dadas las ventajas del PRI en la política nacional durante su apogeo, quizá no deba sorprendernos que los partidos de la oposición pusieran un esfuerzo considerable en luchar contra el predominio del PRI en numerosos niveles locales de gobierno, donde fondos de campaña más pequeños podían ser eficaces y donde los obstáculos a superar eran organizaciones menos temibles. El PAN, en particular, siguió una estrategia de “Federalismo progresivo” en su crecimiento durante los años 80 y 90. A finales de la década de 1990, el PRD, también, empezó a ganar cargos locales y en los estados con mayor frecuencia, en parte ganándole a las organizaciones políticas de contendientes fallidos para las nominaciones del PRI a cargos locales y de los estados.

México tiene más de 2 400 municipios, el nivel más bajo de gobierno en el país. El PRI sigue en el poder en la gran mayoría de los municipios más pequeños. Aunque el PAN ganó algunas municipalidades importantes en 1982-1983, en las secuelas del colapso económico de México de ese periodo, el PAN obtuvo ganancias muy importantes después de 1988 y especialmente después de la crisis económica de 1994-1995. Para 1998, el PAN controlaba más de 300 municipios. Más importante, sin embargo, era que el PAN gobernaba la mayoría de las ciudades más grandes de México. Para 1999, el PAN gobernaba en 25 de los 30 municipios más grandes en las afueras de la ciudad de México (Lujambio, 2000). Además, antes de las elecciones de 2000, había ganado las gobernaciones de algunos estados importantes: Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Aguascalientes, y agregó a la lista Morelos y Yucatán en 2000 y 2001. De estos puestos de alcaldes y gobernadores, los líderes del PAN pudieron desarrollar sus destrezas como políticos ejecutivos y el partido estuvo en condiciones de desarrollar su base organizativa para desafiar al PRI a escala nacional. Ésta fue, en efecto, su estrategia de “Federalismo progresivo”, para llegar al poder nacional obteniendo el apoyo de los mexicanos gradualmente en municipios, estados y regiones. Como parte de esta estrategia, el PAN negoció con éxito el aumento en la participación en los ingresos fiscales federales para los municipios como parte de su actitud legislativa durante los últimos tres años del gobierno de Zedillo, obteniendo más dinero para los gobiernos municipales a cambio del apoyo a un polémico proyecto de ley de rescate de bancos.

El PRD encontró pronto la popularidad electoral en México central y del sur, ganando en algunas municipalidades en el estado de Michoacán en 1989 y comienzos de la década de 1990, así como en Oaxaca, Chiapas y Veracruz (Rodríguez 1997). El conflicto político y la violencia caracterizaron las relaciones PRI-PRD durante el gobierno de Salinas, y el gobierno claramente trató al PAN de manera más favorable que al PRD cuando ellos lo desafiaban en los niveles locales y regionales. El

gobierno de Salinas también claramente usó reservas de su Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), diseñado en principio para alentar la iniciativa local en proyectos que mejoraran la vida de los pobres, en un intento por recuperar votantes que habían pasado al PRD en los estados del sur. (Para una evaluación de Pronasol, véase capítulo 29 de este volumen.) La victoria electoral del PRD de Cárdenas en la elección para alcalde de ciudad de México en 1997, hizo que numerosos desilusionados contendientes para las nominaciones a las gobernaciones del PRI, pasaran del PRI al PRD en 1998 y 1999, reflejando en parte la frustración de vieja data ante el liderazgo nacional del PRI por su imposición de candidatos en los estados y los municipios. Estos prominentes líderes locales del PRI llevaron consigo a sus partidarios y organizaciones locales al PRD, lo que condujo a las victorias del PRD (a menudo a la cabeza de alianzas de varios partidos de oposición tanto en los niveles nacionales como en los de los estados) en Zacatecas, Baja California Sur y Tlaxcala, todo con las bases electorales que eran del partido en el sur y el área de la ciudad capital. El PRD también ganó en Michoacán en 2001, con la candidatura de un segundo Lázaro Cárdenas, hijo de Cuauhtémoc y nieto del famoso presidente, su tocayo, ambos ex gobernadores de ese estado.

Con sus victorias en las elecciones locales y en los estados (véase el cuadro 21.3), el PAN y el PRD han tratado de hacer un buen gobierno de un tipo que había desaparecido en muchos lugares durante el predominio del PRI. Por ello, los gobiernos locales el PAN y del PRD han sido frustrados por gobernadores hostiles del PRI que en ocasiones retenían ingresos que se suponían debían ser compartidos con los municipios. Además, hacer un buen gobierno en muchos casos implica la necesidad de mayores ingresos para poder ofrecer los servicios requeridos en las florecientes ciudades de México, lo cual se hace difícil porque el gobierno federal ha controlado ingresos e impuestos al valor agregado con la intención de usarlos para sus propios fines. De todas maneras, los gobiernos de la oposición a comienzos de la década de 1990 tuvieron en general éxito en mejorar la provisión de servicios, con la consecuencia de que en muchos casos esos gobiernos permanecían en manos del PAN o del PRD (Rodríguez y Ward, 1995). Sin embargo, como lo indican las historias del tráfico de drogas que continúa en varios estados mexicanos y los asesinatos de más de doscientas mujeres jóvenes en Ciudad Juárez, el hecho de que los partidos ajenos al PRI accedan al poder en los estados y los municipios no pone fin a los problemas endémicos de México de manera inmediata en las áreas de prevención y castigo de los delitos ni a otras maneras inadecuadas de cumplir con los servicios públicos.

## EL NUEVO FEDERALISMO

Si embargo, no todos los movimientos que se apartan del centralismo provienen de los desafíos del partido de oposición al ex partido gobernante. El gobierno federal mismo ha tratado de descentralizar el régimen desde al menos una ley de reforma

municipal de 1984 promovida por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). En esta iniciativa de reforma, de la Madrid y su gobierno siguieron un consagrado enfoque del PRI de reforma preventiva, es decir, producir reformas para desviar las críticas al gobierno federal encabezado por el PRI el cual, como la mayoría de los observadores podía fácilmente aducir, se había centralizado demasiado para fines de la década de 1970. Los gobiernos municipales habían adquirido la mayor parte de sus ganancias de la participación en los ingresos fiscales federales, que llegaron a un punto en 1983 en el que el 64% de los ingresos de los gobiernos municipales tenían ese origen (Rodríguez, 1997). La reforma de 1984 dio mayor autonomía financiera a los municipios, que obtuvieron el control exclusivo de los ingresos por impuestos a la propiedad y cualquier tasa que pudieran cobrar por servicios públicos (agua, cloacas, recolección de basura, etcétera).

Como mencioné más arriba, hay límites a los ingresos que se pueden generar con los impuestos a la propiedad y las tasas impuestas a personas que ya son pobres. Por consiguiente, la participación de los estados y los municipios de los ingresos totales del gobierno sigue siendo muy baja, alrededor del 5 por ciento. Los estados quedan especialmente desplazados en la ecuación fiscal federal, pues no pueden generar ingresos de las fuentes reservadas a los gobiernos municipales ni de las fuentes más grandes de impuestos federales, impuestos a las ganancias y al valor agregado (Ward y Rodríguez, 1999) eficazmente. Así que también ellos dependen de la participación en los ingresos fiscales federales.

Esta descentralización trajo consigo una mejora en la administración pública al reducir las prácticas clientelísticas e introduciendo prácticas modernas de manejo administrativo. También, los gobiernos locales se han hecho más transparentes, en especial respecto a las cuentas fiscales, ya que los ciudadanos exigen saber dónde van a parar sus impuestos cada vez más elevados (Rodríguez, 1997).

El movimiento para la descentralización del que se ha hablado más arriba, en combinación con la democratización general estudiada en este capítulo, ha tenido algunas consecuencias negativas para México. Como lo han analizado Wayne Cornelius y sus colaboradores (Cornelius, Eisenstadt y Hindley, 1999), la desarticulación del autoritarismo centralizado en México ha significado que el control por parte del gobierno central del orden público en los niveles regionales, de los estados y municipales se ha debilitado. En algunos casos esto ha significado que las injusticias relacionadas con la presencia del PRI en los asuntos de los estados o de los municipios han cesado, o, por lo menos, han sido reemplazadas por el dominio más benigno del PAN, del PRD o de alguna coalición de fuerzas políticas locales. En otros casos ello ha significado que han aparecido nuevos hombres fuertes, capaces de resistir a las autoridades federales e inclinados en algunas ocasiones a alinearse con traficantes de drogas y otros elementos criminales. En otras palabras, el aflojamiento del poder central no en todos los casos ha conducido a mayor democracia y a una más justa situación de ley y orden en el nivel local. Y en algunos casos el resultado ha sido todo lo contrario.

## CONCLUSIÓN

Durante la década de 1990 y a principios del nuevo siglo se produjeron cambios institucionales importantes en la política mexicana. El dominio exclusivo de un solo partido ha dado lugar a la competencia entre tres o más partidos. Un gobierno dividido ha remplazado la supremacía presidencial. Un régimen político muy centralizado ha sido seguido por un renovado impulso del federalismo. En la mayoría de los aspectos, se puede decir que México se ha democratizado en los años siguientes la controvertida elección de 1988.

La democracia no siempre significa que es más fácil gobernar. Es más, por lo general quiere decir que más actores tienen la oportunidad de tratar de vetar proyectos políticos. La democracia tampoco significa siempre mejores políticas públicas, aunque las democracias son en general más sensibles a las necesidades del ciudadano que las no democracias. Sin embargo, la democracia sí significa que más mexicanos tienen la oportunidad de competir para ocupar cargos públicos y de participar efectivamente en la elección de funcionarios nacionales y locales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bandenburg, Frank, 1964, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Camp, Roderic Ai, 1999, *Politics in Mexico*, 3a. ed., Nueva York, Oxford University Press.
- Consulta Mitofsky, 2004, *Los congresos estatales*, México, mayo.
- Cornelius, Wayne A., T. Eisenstadt y J. Hindley (eds.), 1999, *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California-San Diego.
- Cosío Villegas, Daniel, 1978, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
- Courchene, Thomas, Alberto Díaz-Cayeros y Steven B. Webb, 2000, "Historical forces: geographical and political", en Marcelo Giugale y Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, DC, World Bank.
- Crespo, José Antonio, 2000, "Raising the bar: The next generation of electoral reforms in Mexico", en *Policy Papers on the Americas*, vol. 9, núm. 1, Washington, DC, Center for Strategic and International Studies.
- Domínguez, Jorge I. y James A. McCann. 1996. *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Dresser, Denise, 2003, "Mexico: From PRI dominance to divided democracy", en Jorge I. Domínguez y Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 2a ed., Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Garrido, Luis Javier, 1989, "The crisis of *presidencialismo*", en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego.
- Grayson, George, 2003, "Distribution of seats in the chamber of deputies", "Impera desinterés en abstencionistas", *Reforma*, 7 de julio.



- Lawson, Chappell, 2004, "Fox's Mexico at midterm", *Journal of Democracy* 15, núm. 1.
- Lujambio, Alonso, 2000, *El poder compartido*, México, Océano.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (eds.), 1997, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Mexico 2000 Panel Study*, dirigido por Miguel Basáñez, Roderic Camp, Wayne Cornelius, Jorge Domínguez, Federico Estévez, Joseph Klesner, Chappell Lawson (principal investigator), Beatriz Magaloni, James McCann, Alejandro Moreno, Pablo Parás y Alejandro Poiré, el apoyo a *Mexico 2000 Panel Study* fue proporcionado por la National Science Foundation (SES-9905703) y el periódico *Reforma*.
- Molinar Horcasitas, Juan, 1991, *El tiempo de la legitimidad: Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- Partido Acción Nacional, 2004, *Presencia de gobierno*, México, abril.
- Preston, Julia y Samuel Dillon, 2004, *Opening Mexico: The Making of a Democracy*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.
- Rodríguez, Victoria E., 1997, *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, CO, Westview.
- y Peter M. Ward (eds.), 1995, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Ward, Peter M. y Victoria E. Rodríguez, 1999, *New Federalism and State Government in Mexico*, U.S.-Mexican Policy Report, núm. 9, Austin, LBJ School of Public Affairs, University of Texas.
- Weldon, Jeffrey A., 2004, "Changing patterns of executive-legislative relations in Mexico", en Kevin Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Change in Mexican Politics*, La Jolla, CA, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California-San Diego.