

Disciplina y transfuguismo partidista. Elementos conceptuales para observaciones empíricas

Participantes:

Ramiro Medrano González, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex)

Aldo Muñoz Armenta, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex)

Resumen

Las organizaciones partidistas en regímenes híbridos en general presentan problemas de institucionalización o consolidación. La disciplina partidista es una forma de reducir sus incertidumbres en los procesos políticos internos y externos de toma de decisiones. Cuando es débil la disciplina partidista se suele presentar el transfuguismo, esto es, los representantes populares elegidos popularmente abandonan su militancia partidista para incorporarse a otro partido o coalición generando mayorías artificiales o no ideológicas. Pero ¿cómo explicar cuando el transfuguismo partidista se presenta en organizaciones partidistas con grados razonables de institucionalización, por ejemplo el PAN y el PRI? Esta ponencia presenta algunas referencias conceptuales para observar los casos de transfuguismo partidista en sistemas políticos donde no existen condiciones democráticas o por lo menos no han sido construidas plenamente. Se trata de regímenes híbridos porque tienen características tanto democráticas pero también autoritarias y en ese escenario operan los políticos profesionales arropados en partidos políticos con diferentes grados de institucionalización

Introducción

El triunfo de Morena como mayoría en ambas cámaras y en 26 congresos locales en las elecciones de 2018, inhibió las capacidades representativas de los tres principales partidos porque trastocó los pilares institucionales de la disciplina partidista en México. No obstante que este suceso fue resultado de un proceso democrático, el desenlace generó una distorsión de la representatividad en el Congreso federal y al menos 26 congresos locales, y afectó la capacidad de la oposición para ejercer su función de contrapeso a nivel nacional y en al menos siete entidades federativas.

Asimismo, el debilitamiento de los principales partidos de oposición –PRI, PAN y PRD- y la obtención, por parte de Morena, de los legisladores suficientes en ambas cámaras para reformar la Constitución con el apoyo de sus aliados electorales y coyunturales –PT, PES y PVEM- favorece la concentración de las decisiones políticas en el Ejecutivo y, como ocurría antes de 1997, convierte al Presidente de la República en el principal promotor de leyes fundamentales sin necesidad de tener el consenso de las fuerzas políticas que representan cerca del 50% de los votos ciudadanos. Por otra parte, esta debilidad legislativa y electoral de la oposición genera condiciones políticas para que sus diputados federales y locales, así como sus senadores tengan incentivos para romper la disciplina partidista de cara a las elecciones subsiguientes y privilegien su sobrevivencia individual.

1. No reelección y disciplina. El caso mexicano

La institucionalidad de la disciplina partidista en México, tiene como antecedentes la formación del PRI como partido hegemónico en 1929. La creación de esta formación política limitó las posibilidades de una disidencia porque además se desarrolló en el contexto de un régimen autoritario, de forma que los cuadros políticos inconformes no podían continuar una carrera política exitosa en la oposición.

Otro momento histórico fue la supresión de la reelección consecutiva de diputados federales y locales en 1934. Con esta reforma constitucional, los aspirantes a legisladores quedaron sujetos a buena relación con la dirigencia del único partido que los podía postularlos y, eventualmente impulsar campañas ganadoras (Weldon, 2002). Un tercer momento fue la promulgación de la Ley Electoral Federal en 1946, ya que en esta legislación se estableció que las únicas instancias para postular candidatos al congreso eran los “partidos políticos

nacionales”, cuyo reconocimiento dependía de la Secretaría de Gobernación. Con esto se le cerró la puerta la postulación por la vía independiente y a las fuerzas políticas estatales.

La recién surgida oposición política surgida en las siglas del PAN también se benefició de esta norma porque su dirigencia nacional consiguió un importante poder en la confección de las candidaturas. Un cuarto cambio institucional que terminó de reforzar la disciplina partidista tanto en el PRI como en los partidos de oposición genuina hasta entonces existente, el PAN y el Partido Comunista, fue la reforma constitucional de 1977 que creó un sistema electoral mixto en el caso de la Cámara de Diputados. Estableció que 300 legisladores serían elegidos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 100 por el principio de representación proporcional en cinco circunscripciones regionales con 25 candidatos cada una (Nacif, 1996 y 2002).

El conjunto de estos elementos fortaleció el peso de los líderes partidistas y generó partidos altamente centralizados en el marco de las decisiones internas, en la medida que incluso los dirigentes de los estados podían ser autorizados o destituidos por los líderes nacionales. Su único límite era el tiempo y las reglas informales que sostenían su fuerza. En el caso del PRI, el presidente de la República en turno ponía en la dirigencia a personas de su confianza desplazando a todo el equipo del titular del Ejecutivo saliente.

Además, las organizaciones sectoriales (obreros, campesinos y populares) tenían una cuota más o menos definida de candidaturas. Algo similar ocurría en los partidos de oposición; el candidato presidencial tenía preferencia en la confección de las listas una vez que era nominado y otro porcentaje de definía en asambleas o consejos configurados de acuerdo con el “mapa de poder” partidista (Nacif, 2002). Este arreglo institucional que favoreció la creación de una disciplina partidista sólida

tanto en el PRI como en la oposición, fue afectada considerablemente después del conflicto interno que se suscitó al interior del partido hegemónico cuando Cuauhtémoc Cárdenas, un militante que había sido senador y gobernador por el estado de Michoacán, se postuló como candidato a la presidencial por una coalición partidos de izquierda. A su salida, un sinnúmero de cuadros políticos priístas lo siguieron para continuar su carrera política en la nueva fuerza partidista que se formó al concluir las elecciones presidenciales de 1988, es decir, el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Por otra parte, al formarse como una coalición de organizaciones partidistas y ciudadanas de naturaleza diversa, este nuevo partido se crea y se desarrolla con una estructura de poder fuertemente descentralizada, lo cual dificultó la generación de incentivos para la disciplina partidista (Vivero, 2006). El triunfo de Vicente Fox bajo las siglas del PAN en las elecciones presidenciales fue otro momento histórico que trastocó los pilares de la institucionalidad de la disciplina partidista. En primer lugar porque Fox consiguió que importantes cuadros políticos del PRI se sumaran a su candidatura. En segundo lugar, porque se hizo candidato al margen y en contra de la dirigencia de su partido, lo cual le permitió asumir el control una cuota de candidatos a diputados federales.

En tercer lugar, porque al asumir el poder Vicente Fox, el PRI modificó su “mapa de poder”, ya que perdió su centro de autoridad situado en la persona del Ejecutivo, de forma que asumieron el mando los gobernadores de dicho partido, quienes habrían de trabajar en grupos o coaliciones para asumir el control de la dirigencia partidista (Casar, 2008). Pese a estas circunstancias, hasta 2018, los índices de la disciplina partidista en México se mantuvieron estables, incluso con mejores resultados que en el resto de América Latina, fundamentalmente como resultado de que los dirigentes nacionales de los principales partidos mantuvieron la prerrogativa de asignar candidaturas, aunque con menor margen de decisión y también de designar y remover a los coordinadores parlamentarios en el Congreso.

El surgimiento de Morena en las elecciones intermedias de 2015, afectó considerablemente la disciplina partidista en el PRD, ya muchos de sus cuadros políticos se sumaron a esa nueva fuerza política, pero tanto el PRI como el PAN se mantuvieron estables (Hernandez y Mares, 2020). Sin embargo, en el desarrollo de la campaña de presidencial de 2018, las expectativas electorales de los tres principales partidos trastocaron los estándares de la disciplina partidista en México. Las proyecciones sobre los resultados dieron pauta para que cuadros políticos del PRI, PAN y PRD buscaran ser candidatos del eventual partido ganador, tanto a nivel federal como en 26 entidades federativas donde se realizaron elecciones para elegir diputados locales. Una primera aproximación muestra que más del 50% de los candidatos ganadores de Morena provienen de las tres principales fuerzas políticas.

2. Disciplina y transfuguismo partidista. Marco para el análisis

Las funciones políticas de la disciplina partidista en las democracias contemporáneas es modelar partidos y sistemas de partidos estables en el tiempo, tanto en términos ideológicos como programáticos. Esto se convierte en certidumbre representativa en los ámbitos electoral y legislativo. Asimismo la disciplina partidista cumple la función de dar estabilidad interna a los partidos, en la medida que los líderes nacionales tienen incentivos o sanciones para favorecer la cooperación de sus cuadros políticos.

La disciplina partidista está asociada a lo que Panebianco (1998) denomina el “mapa de poder” de las organizaciones políticas. Sartori señala que la votación disciplinada entre los partidos es más importante en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales; posiblemente porque de la cohesión de un partido y sus eventuales aliados depende la continuidad del partido en el poder; en cambio un presidente puede continuar su mandato, independientemente de sus apoyos

legislativos (Sartori, 1996:205-210). Por su parte, Giannetti y Laver (2005:2) establecen que la disciplina partidista es producto de los juegos de poder al interior de los partidos, donde los legisladores responden a las recompensas o castigos determinados por el núcleo de dirigentes. La disciplina partidista tiene diferencias con la cohesión partidista: la primera es el resultado de las interacciones de poder al interior de los partidos, impuesta por las cúpulas y sostenida por la entrega de recompensas y la imposición de sanciones (Giannetti y Laver, 2005: 2).

En cambio, la segunda supone cierto nivel de coordinación entre los legisladores (Carey, 2006: 45). En una perspectiva opuesta, se puede afirmar que el voto dividido de los legisladores de un mismo partido, abarca indisciplina y falta de cohesión (Giannetti y Laver, 2005:2). La disciplina partidista es producto de la necesidad común de los políticos de competir con cierta fuerza en los procesos electorales.

El grado en que es posible hacer válida la disciplina partidista, según Bowler (2002), depende de la capacidad de control que tienen los dirigentes sobre los legisladores. Así, la cúpula partidista puede manejar con mucha libertad las nominaciones para puestos de elección popular, mayor será la disciplina. Si las postulaciones dependen más de los afiliados, militantes o los ciudadanos, los diputados tenderán a romper la disciplina. Otra perspectiva precisa que la disciplina del partido hacia sus legisladores se mantiene porque existen incentivos y castigos al interior de los congresos, tales como el acceso a las prerrogativas y las posiciones de gobierno de las cámaras legislativas. De acuerdo con Ugalde (2002), la disciplina partidista tiene implicaciones positivas y negativas desde el punto de vista de la gobernabilidad y la eficacia de gobierno, y de la representación.

En sistemas multipartidistas (especialmente parlamentarios) puede ser un instrumento que coadyuve a atenuar las consecuencias adversas y/o los riesgos de

gobiernos divididos, tales como la renuencia a aprobar medidas del Ejecutivo, en particular cuando el presidente no cuenta con la mayoría del Congreso (Mainwaring y Shugart, 1997). Sin embargo, en sistemas bipartidistas la disciplina puede ser un obstáculo en contra del Ejecutivo porque se construyen dos bloques antagónicos (el del presidente y su partido versus el partido opositor)”, que impide al presidente construir alianzas con miembros del partido opositor.

Para medir el grado de disciplina partidista de los legisladores existen indicadores que dan cuenta de ello, a partir del análisis de la orientación del voto de los legisladores en el pleno por parte de los legisladores, este comportamiento se mide por la cooperación o no cooperación por parte de los legisladores hacia su partido político. El índice de Rice es un indicador de disciplina partidaria que se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto de una fracción parlamentaria. Puede tomar valores de 0 a 1, donde los valores cercanos a cero denotan una baja disciplina partidaria y los cercanos a 1 una alta disciplina. Su fórmula es: $Rice = (\text{por ciento SI} - \text{por ciento NO})$. El estado del conocimiento de los estudios de la disciplina partidaria en México es muy reciente.

La investigación de Díaz Gómez (2006) señala que “en un sistema de mayoría simple para la elección presidencial (sin segunda vuelta) y con un sistema de partidos que presenta un formato de fragmentación moderada, puede esperarse que los partidos de oposición no quieran cooperar con el partido del presidente, debido a que en su estrategia de corto plazo priorizan la probabilidad de una victoria próxima en la competencia electoral”. Benito Nacif (2002) explica el fenómeno de la disciplina partidista en México a través del modelo de Principal-Agente. Pero la equipara a la disciplina parlamentaria y señala que es necesario tomar en cuenta los siguientes elementos: los líderes de los partidos nacionales y los legisladores como agentes de los dirigentes nacionales de los partidos. Por otra parte, los líderes de las fracciones parlamentarias deben ser considerados “monitores”, cuya función

es, a través de los órganos del gobierno interno de los congresos, generar instrumentos para premiar y castigar.

Antes de que se restableciera la reelección consecutiva, los legisladores dependían de los dirigentes nacionales por completo (Díaz, 2005; Dworak, Ponce y Ramírez, 2011) porque estaban obligados a buscar otro tipo de postulación, de forma que había un esquema de “rotación” de los cargos de elección popular (Nacif, 1996). Ugalde (2002) establece que los determinantes políticos que condicionan la disciplina partidaria son reglas electorales, b) reglas internas del Congreso c) estatutos de los partidos d) reglas informales de gobernadores. Asimismo, señala que se deben considerar las reglas informales, que implica el apoyo político y la consecuente presión de los gobernadores.

Esta perspectiva es importante porque la mayoría de los estudios se centra exclusivamente en las reglas formales. En el caso de los partidos con alto grado de centralización de los recursos, los incentivos y sanciones para generar cooperación con los objetivos organizativos, se ubican en la dirigencia nacional que generalmente tiene bajo su control los procesos de selección de candidatos para la mayor parte de los cargos de elección popular y de acceso a la propia estructura partidista.

También en este tipo de partidos, los líderes nacionales definen los liderazgos parlamentarios, así como las posiciones en las comisiones legislativas (Béjar, 2000, 2004 y 2010; Nacif, 2002). En los partidos descentralizados, la asignación de incentivos que favorecen la cooperación de sus cuadros políticos, está limitada por las negociaciones entre los principales líderes territoriales o sectoriales, así como por las reglas formales e informales que delimitan dichos acuerdos (Béjar, 2012).

Las organizaciones partidistas, altamente centralizadas o descentralizadas que cuentan con incentivos efectivos para generar cooperación con sus objetivos de parte de sus cuadros políticos, fortalecen su capacidad de negociación con sus interlocutores electorales, legislativos o gubernamentales. Asimismo, dan certeza a sus votantes sobre sus alcances programáticos e ideológicos y también son capaces de garantizar, si son gobierno, una alta cohesión para sacar adelante sus iniciativas legislativas, y si son oposición, cumplir su papel de contrapeso o de aliado del partido en el poder. Es decir, sin disciplina partidista, la posibilidad de sobrevivencia de un partido es mínima (Janda, 1998).

Las democracias consolidadas, tal como lo plantea Sartori (2002), cuentan con normas electorales que favorecen la formación de sistemas de partidos de tipo predominante, de pluralismo moderado y bipartidismo (Cox, Gary y McCubbins, 1993). El propósito es darle estabilidad a los gobiernos y generar “barreras de entrada” a organizaciones de alcance representativo muy limitado. Asimismo, los gobiernos democráticos han promovido sistemas electorales que eviten la fragmentación política o la volatilidad electoral.

Además, los gobiernos democráticos se preocuparon por promover, a través de sus leyes, lo que se conoce como “el Estado de partidos”, de forma que a los líderes partidistas se les asignó la prerrogativa de nombrar o remover libremente a los coordinadores parlamentarios y de definir la asignación de las candidaturas para todos los cargos de elección popular (Carey y Shugart, 1995; Carey, 2006).

Conclusiones parciales

- La indisciplina partidista que se expresa en el abandono del partido político que postuló con éxito a un político a un cargo de elección popular (transfuguismo), tiene fuertes implicaciones en la vida interna y externa de las organizaciones partidistas. En el primer caso, es un quiebre de la

certidumbre que produce la lealtad y disciplina en el proceso de toma de decisiones intrapartidistas, lo cual tiene fuertes efectos en las negociaciones interpartidistas. En el segundo caso, el transfuguismo del político profesional puede modificar la correlación de fuerzas en el proceso de decisión y en el funcionamiento de las instituciones políticas de las democracias emergentes.

- La disciplina partidista tiende a debilitarse en condiciones de alta competencia electoral. Cuando los partidos políticos en competencia tienen incertidumbre sobre el ganador ante lo cerrado del resultado electoral, se generan fuertes incentivos para que los políticos profesionales abandonen el partido político que los postuló al cargo público; ello tiene consecuencias en la formación de coaliciones mínimas ganadoras.
- El transfuguismo partidista se explica no sólo por el debilitamiento de la disciplina y los altos niveles de competitividad electoral, también porque revela los cambios que están experimentando los sistemas de partidos. Una parte de los cambios estructurales que viven los sistemas políticos se expresan en los cambiantes estados de salud de las relaciones interpartidistas (sistema de partidos). Y con seguridad, el quiebre de la disciplina partidista y el aumento del transfuguismo también son consecuencias de esos cambios en los sistemas de partidos.