

Institucionalización, oposición y coaliciones en el sistema de partidos mexicano

Juan Reyes del Campillo, UAM-Xochimilco

XXXIV Congreso Internacional de Estudios Electorales

La idea de esta ponencia es reflexionar sobre tres cuestiones que, de manera transversal transcurren y atraviesan hoy en día el sistema de partidos mexicano (SPM). Los cambios electorales recientes, con la fortaleza que ha venido presentando Morena, han modificado no solo la correlación de fuerzas sino las formas de interacción entre las fuerzas políticas. Por lo tanto, me interesa poner a discusión las condiciones de institucionalización del SPM desde la perspectiva de la alternancia y el cambio político. Revisar el lugar y el papel de la oposición en relación a sus funciones de representación y en su condición de minoría política. Asimismo, analizar el desarrollo y la perspectiva de las recientes coaliciones, con la finalidad de estar en condiciones de valorar si estamos observando la consolidación de un sistema de partidos que perfila hacia el futuro próximo una mecánica bimodal.

Conocer cuál ha sido el trayecto de la institucionalización del sistema partidario a lo largo de varias décadas, resulta necesario para comprender cómo este se fue insertando en la centralidad del sistema político. En todo caso identificar el recorrido desde la no alternancia a la alternancia parcial y luego a la alternancia total, y cómo se fue abriendo el camino para el cambio político en el país. Desde la alternancia en los estados hasta las diferentes alternancias en el poder ejecutivo nos muestran una persistencia en la institucionalización del SPM, que conllevaron al fortalecimiento del sistema político. Todos estos procesos mostraron una constante volatilidad, pero no por ello inestabilidad y, mucho menos, indicios de que el sistema partidario hubiese mostrado cierta debilidad o agotamiento en cuanto a su institucionalización.

La oposición política ha modificado sus coordenadas al convertirse Morena en una nueva mayoría. Las fuerzas neoliberales que gobernaron el país durante los últimos treinta años, no parecen salir de su asombro al verse relegadas del poder y, hasta ahora, no alcanzan a asumir que tienen que redefinir su proyecto de nación, sus soportes político sociales y convencerse de que sus posiciones identificadas con la derecha están insertas en

las ambigüedades propias del neoliberalismo. No obstante, reducir su discurso a la idea de autocratización y a la supuesta falta de democracia, a la militarización o al populismo, en buena medida las posiciona al margen de la lucha por el poder político, pues considerar que regresarán a gobernar meramente por sus argumentos mediáticos o el simple fracaso del gobierno, las mantendrá alejada del voto mayoritario y de sus buenos propósitos.

La presencia de las coaliciones electorales ha simplificado las opciones políticas ante la ciudadanía. Además, han decantado con mayor nitidez los proyectos de nación y los objetivos que se proponen las fuerzas políticas. Por el lado del gobierno, la idea de la Cuarta Transformación fortalece una coalición que hasta ahora no ha manifestado rupturas significativas y más bien ha logrado avanzar en la conquista de los cargos de gobierno. Por el lado de la oposición, la duda es todavía si los simpatizantes y electores, en particular del PRI y del PAN, están convencidos de votar por candidatos de partidos que hasta apenas unos cuantos años eran adversarios y rivales a vencer.

Son estos tres aspectos, institucionalización, oposición y coaliciones los que nos interesa analizar, en el sentido de si estamos ante la presencia de una nueva dinámica del sistema de partidos, y al mismo tiempo de su fortalecimiento hacia el futuro inmediato. Estas tres cuestiones se desarrollan de manera transversal y están ampliamente imbricadas unas con otras, de manera que, si se consolidan las coaliciones, en particular una coalición opositora, estaremos observando el fortalecimiento de la disputa entre el gobierno y la oposición y, en consecuencia, un nuevo desarrollo de la institucionalización del sistema de partidos en el país.

Institucionalización. Para valorar la institucionalización no es suficiente revisar la volatilidad (estabilidad) de la competencia electoral, sino que es necesario analizar también si se han modificado los lazos de los partidos políticos mexicanos con la sociedad. A pesar de los recientes desalineamientos y realineamientos político electorales, los partidos tradicionales siguen manteniendo fehacientes e indudables lazos con una diversidad de grupos de apoyo. Los partidos políticos gozan de una significativa legitimidad, cuando los ciudadanos continúan votando por los candidatos que postulan. Por su parte, la organicidad de los

partidos se mantiene estable y sus estructuras siguen funcionando de acuerdo con sus propias expectativas. Pero para tener idea de cómo se han ido reconstruyendo estas relaciones nos parece necesario recuperar el camino del cambio político en México, en particular respecto a cómo se fue desplegando la alternancia en el país.

Con la reforma política de 1977, al incorporar en la Constitución a los partidos políticos como entidades de interés público, se dio un paso fundamental para la institucionalización tanto de los partidos como del mismo sistema de partidos. Si bien se legalizó y se dio forma al sistema de partido hegemónico, en donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se ubicaba como el beneficiario de los premios, privilegios y prestaciones del sistema, también se reconoció y legitimó a las distintas oposiciones para que actuaran dentro de un marco institucional y llevaran sus diferentes posiciones y demandas políticas al espacio de la Cámara de Diputados y los congresos estatales.

En el camino de la institucionalización se buscó que las interacciones partidarias fueran más predecibles y estables, aunque con claras limitaciones respecto a competir en la arena gubernamental. En ese sentido, era evidente que el sistema partidario estaba restringido a los espacios de representación y se mantenía al margen de la alternancia en el gobierno. La misma legislación electoral estuvo diseñada para limitar la presencia del conjunto de los partidos opositores a un 25% de la representación (la representación proporcional), pues las condiciones para disputar las posiciones de mayoría relativa eran sumamente complicadas. En los procesos electorales de 1979, 1982 y 1985, la oposición, básicamente el Partido Acción Nacional, (PAN) solamente alcanzó 4, 1 y 11 diputaciones de mayoría.

De acuerdo con Mair y Casal Bértoa (2015), una de las principales propiedades o criterios de la institucionalización de los sistemas partidarios está estrechamente vinculada con la alternancia en el gobierno. A partir de las interacciones entre los partidos, la alternancia se relaciona con la estructura de la competencia en el sentido de si ésta es abierta o cerrada, si es débil o fuerte, en fin, si esta incide en las posibilidades del cambio político. Al respecto, se plantean tres opciones: no-alternancia, alternancia parcial y alternancia completa.

Es reconocido que México, desde la reforma política hasta la elección de 1988, transcurrió en un periodo caracterizado por la no alternancia, cuando se implementaron múltiples irregularidades y fraudes en los procesos electorales. A pesar de que se reconocieron algunos triunfos opositores a nivel municipal, la estructura de la competencia se endureció para impedir que los opositores avanzaran en la conquista de mayores espacios. Sin embargo, la cada vez mayor capacidad opositora para competir y disputar los espacios políticos y la falta de transparencia y credibilidad en las elecciones pusieron en crisis al régimen político, de tal suerte que las irregularidades de la elección presidencial de 1988 colocaron seriamente en riesgo al sistema político en su conjunto. Mantener a toda costa cerrada la posibilidad de alternancia generó una enorme crisis de legitimidad del sistema político.

Después de la elección de 1988 se presentó la posibilidad de que el sistema de partidos iniciara el desarrollo de una mayor competencia interpartidaria mediante una alternancia parcial, a partir de que algunos gobiernos estatales estuvieron en posibilidad de pasar a manos de la oposición. El régimen político reconoció algunos triunfos opositores en los estados, y esta lenta y sesgada apertura permitió superar la crisis y la conveniencia de generar una nueva institucionalización del sistema partidario. Varias entidades pasaron a ser gobernadas por Acción Nacional y posteriormente otras a manos de políticos que competían desde el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Caminaba la transición a la democracia y se fortalecía la vía partidaria para enfrentar las diferencias políticas y al mismo tiempo se consolidaba un sistema de partidos más plural en donde las interacciones entre las fuerzas políticas daban la pauta a las disputas político electorales. La elección intermedia de 1997 afianzó la transición al permitir que una mayoría opositora obtuviese el control de la Cámara de Diputados.

Fue sólo hasta la elección del año 2000, cuando llegó al poder ejecutivo un candidato de un partido diferente, el panista Vicente Fox, que en México se alcanzó una alternancia completa. En ese momento, vinculado con una transición hacia un régimen democrático, la competencia interpartidaria permitió que accediera al gobierno federal una élite distinta a la que había usufructuado el poder durante muchas décadas. Desde entonces, aunque no

siempre en situaciones óptimas, los principales candidatos de las fuerzas políticas estuvieron en condiciones y gozaron de la oportunidad de alcanzar la presidencia de la República. La integración de los partidos en el gobierno se ha modificado un par de veces más, lo cual permite considerar que la alternancia en el gobierno es una característica abierta del SPM.

Con el transcurso de los años la institucionalización del SPM se ha venido afirmando, de tal forma que las interacciones entre los partidos políticos se presentan con profunda intensidad y son la vía primordial para percibir la polarización en las relaciones políticas. Los partidos políticos, a pesar de sus constantes crisis de credibilidad y legitimidad, siguen siendo los principales vehículos para movilizar a la ciudadanía y ello se manifiesta de manera diáfana en los procesos electorales. El SPM es una institución que ha permitido procesar las disputas políticas y la competencia por el poder y, conjuntamente con el sistema electoral, canalizado las potencialidades de las diferentes alternativas de gobierno. En ese sentido, la institucionalización ha sido una ruta en franco asentamiento y continuidad.

Oposición. Al reconocerse a los partidos políticos en México como entidades de interés público se institucionalizó también a la oposición política, la cual tendría que actuar dentro del marco constitucional. En este sentido, al ser la contrapartida dialéctica del poder, la oposición se convierte en una institución y parte esencial del proceso político (Ionescu y Madariaga, 1977). De acuerdo con estos autores, el conflicto político se origina en dos fuentes primordiales, el choque de intereses entre diversas fuerzas en una sociedad y el conflicto de valores (creencias, ideas, actitudes, costumbres), y estas fuentes de conflicto, al hacerse cada vez más complejas, requieren de canales políticos para expresarse y darles cauce. Entonces, más allá de una mera discrepancia, la oposición se convierte en la forma más avanzada para institucionalizar el conflicto político.

Con la reforma política de 1977 se dio cabida a un mayor número de fuerzas políticas, particularmente a diversos partidos de izquierda que estaban marginadas del escenario institucional. El Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Revolucionario de los T y el Partido Mexicano de los Trabajadores

fueron accediendo a la vida político electoral y, con ello, integrándose al orden constitucional. Se les reconoció como fuerzas que encauzaban las exigencias y demandas económico-sociales de amplios grupos populares, ciudadanos y trabajadores. Estos partidos, ante las dificultades político electorales, se fueron uniendo, aliándose y hasta fusionándose para mejorar su desempeño, logrando entre sus militantes ser parte muy importante en la construcción a fines de los años ochenta de un gran partido de izquierda, el PRD.

Otra cuestión importante con el desarrollo de la reforma política resultó ser que el PAN se fue consolidando como la formación política más exitosa de la oposición. En los años ochenta, los primeros fraudes electorales se cometieron contra ese partido en diversos municipios y en algunas gubernaturas. En el año de 1989 conquistó su primer gobierno en el estado de Baja California y enfrentó, con relativo éxito, las imposiciones en Guanajuato y San Luis Potosí en el año de 1991. Después, en 1992, se le reconoció su triunfo en Chihuahua y más adelante en Jalisco y Guanajuato. En 1997 el PAN ganó en Nuevo León y Querétaro mientras en el Distrito Federal, obtuvo la Jefatura de Gobierno el PRD con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato. En 1998 el PRD también ganó en Tlaxcala y en Zacatecas y, un año después, en Baja California Sur. Con esos triunfos, al darse en México la alternancia parcial, se desarrolló en México un doble bipartidismo, pues mientras en algunos estados la polarización entre el gobierno y la oposición se daba entre el PRI y el PAN, en otros era entre el PRI y el PRD.

Con la alternancia total, la fuerza de la oposición se dibujó claramente en el congreso al establecerse los gobiernos divididos o gobiernos sin mayoría, ya que desde 1997 hasta 2018, la Cámara de Diputados y después el Senado de la República nunca tuvieron mayoría de un partido político. Entonces, la oposición en el Congreso desempeñó un papel sumamente importante en la institucionalización de las relaciones políticas, en el desarrollo de acuerdos y consensos para avanzar en el proceso legislativo y la gobernabilidad. La importancia de la oposición se ha venido reflejando con los diferentes cambios en las alternativas de gobierno.

Durante unos cinco lustros, estos tres partidos jugaron a ser gobierno y, al mismo tiempo oposición, ya que fueron ellos los que ocuparon los principales cargos políticos. Transcurrieron un par de décadas y fueron quienes se ocuparon de definir las reglas de la competencia electoral. Desde luego, fueron negociando y acordando la política sobre la participación de los medios de comunicación en las elecciones, el marco respecto a las fechas electorales con la intención de volverlas cada vez más concurrentes, aumentaron el umbral de 2 a 3% y transformaron al Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral, con lo cual se nacionalizaron las elecciones y el Consejo General del INE tendría atribuciones para ordenar y sistematizar las prácticas de los 32 Organismos Públicos Locales Electorales.

Con estas modificaciones el SPM mejoró en su funcionamiento y se precisaron con mayor claridad los tiempos y los espacios de las oposiciones. Con el uso de los tiempos del Estado en radio y televisión, se prohibió la compra por parte de los partidos y demás particulares, con lo que se inhibió el uso de recursos de procedencia ilícita para la promoción de las candidaturas. Al nacionalizarse las elecciones llevó a que las instituciones electorales locales no estuvieran sujetas a los intereses políticos locales, casi siempre controladas y asumidas como coto político de los gobernadores. El aumento del dos al tres por ciento como mínimo porcentaje para mantener el registro buscó reducir el número de participantes en el escenario electoral y hacer que los partidos fuesen más responsables. La concurrencia evitó el dispendio y obligó, en particular al conocido como partido oficial, el PRI, a competir en igualdad de condiciones con sus opositores.

La puerta de entrada y salida del escenario electoral para las fuerzas políticas nunca ha estado cerrada. Ciertamente, en este periodo aumentaron los requisitos para el registro y la puerta de salida se amplió con el aumento del umbral. Sin embargo, los principales partidos (partidos cartel dirían Kats y Mair) fueron desafiados por uno nuevo, Morena, el cual obtuvo registro en 2014, alcanzó un 8% de la votación en la elección intermedia de 2015 y, con López Obrador como candidato, en 2018 logró la presidencia de la República. A partir de ello, los partidos que armonizaron la transición y usufructuaron el poder durante años, pasaron a formar parte de la oposición.

Coaliciones. Recientemente, en la medida del desarrollo de las coaliciones electorales, se ha estado manejando la idea de que pueden establecerse coaliciones de gobierno mediante los partidos que las conforman. Este asunto se ha propuesto desde la primera década del siglo, con la intención de superar los problemas de gobernabilidad de los gobiernos divididos, y en la medida en que las fuerzas políticas se pueden unir para formar un gobierno entre diferentes fuerzas políticas que triunfen en una elección a partir de una coalición electoral. Esta oferta ya se ha presentado en algunas elecciones de gobernador y seguramente se estará proponiendo para la próxima elección presidencial.

Un problema que enfrenta la gobernabilidad en el país es que, de acuerdo con la Constitución, el poder se ejerce con un gabinete de partido único, pero muchas veces con una base parlamentaria minoritaria. Lo anterior es resultado del actual régimen político, pero también de la pluralidad política que se ha llegado a alcanzar. En este sentido, sería muy difícil modificar de tajo la pluralidad, y parecería más conveniente buscar canalizar adecuadamente la pluralidad mediante un régimen que encamine a los partidos tanto en la búsqueda de coincidencias, como en la idea de compartir el poder.

El origen de esta problemática es porque el modelo presidencial en México se encuentra muy desgastado, muestra signos de agotamiento y, hoy en día, no tiene una correspondencia con la pluralidad. Lo cierto es que en los últimos tiempos los ofrecimientos de cambio constitucional han terminado por ser rechazadas en el Congreso y otras propuestas no han pasado por el tamiz del Poder Judicial. Existe pues, una falta de colaboración entre los poderes de la Unión y el riesgo de la parálisis institucional se encuentra condicionada a la polarización entre diversos partidos.

Para mejorar la gobernabilidad y sobre todo la legitimidad de los gobiernos, en diferentes momentos se han propuesto salidas como la segunda vuelta, la figura de Jefe de Gabinete y que en el legislativo se aprueben los nombramientos de los principales servidores públicos. En 2014 se reformó la Constitución y se aprobó, en la fracción XVII del artículo 89, que el presidente de la República puede optar por un *gobierno de coalición* con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Ese

gobierno se regulará mediante un convenio y un programa que deberán ser aprobados por la mayoría presente en la Cámara de Senadores. En los hechos, hasta ahora los gobiernos de coalición existen en los sistemas parlamentarios, pero no en los presidenciales (Sartori, 1994). No obstante, la propuesta está en la Constitución, aunque su realidad es necesario someterla a discusión en el momento conveniente.

Hoy en día en México tenemos dos coaliciones que se han estado disputando el poder en diversos escenarios políticos. Estas coaliciones han establecido convenios que para en caso de gobernar, obligue a los partidos políticos a buscar acuerdos que garanticen tanto resultados como posiciones en las áreas de representación. El argumento que establecen es que como resultado de la reforma político electoral de 2014, existe la posibilidad de que el presidente de la República pueda formalizar un gobierno de coalición, lo cual implica la introducción de tres nuevos mecanismos en el régimen político: a) La construcción de una coalición parlamentaria. b) La repartición de carteras de gobierno por parte del Ejecutivo hacia los partidos de oposición. c) La aprobación del gabinete por parte del Congreso.

Recientemente en el Estado de México, la coalición Va por México propuso un cambio en la constitución local, en donde el gobernador electo tendría la facultad de proponer ante el Congreso, un gabinete que tendría que ser aprobado por una mayoría parlamentaria. Para ello se argumentó que el Gobierno de Coalición es una facultad y un derecho constitucional que se encuentra reconocido en nuestra legislación, mediante la cual los titulares del Ejecutivo podrán lograr acuerdos, generar consensos con otras fuerzas políticas y así, mediante esa figura, formar un gobierno mayoritario y alcanzar la gobernabilidad necesaria.

Ciertamente, la figura de coalición de gobierno aparece en la legislación, la cual es una facultad del ejecutivo llevarla adelante. No obstante, además de que no se ha dado ninguna, es muy difícil analizarla y valorarla, ya que no sólo va a depender de la composición de las fuerzas en el legislativo, sino que el titular del ejecutivo es electo por un periodo determinado. De tal suerte, la figura parece más para acodar un reparto de posiciones en el gobierno y no tanto para desarrollar compromisos en un programa de gobierno.

Bibliografía:

Beltrones Rivera, Manlio Fabio (2007). "Reflexiones en torno a la reforma del Estado", en *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, núm. 144, julio-agosto.

Casal Bertoa, Fernando y Peter Mair (2017). "La institucionalización de los sistemas de partidos a través del tiempo: la Europa poscomunista en perspectiva comparada", en Casal Bertoa, Fernando y Gerardo Scherlis (comps.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia. La obra esencial de Peter Mair*. Buenos Aires, Eudeba-Universidad de Buenos Aires.

Finer, S.E. (1980). "La política de adversarios y la reforma electoral", en Finer S.E. (comp.), *Política de adversarios y reforma electoral*. México, Fondo de Cultura Económica.

Ionescu, Guita e Isabel de Madariaga (1977). *La oposición. Pasado y presente de una institución política*. Madrid, Espasa-Calpe, S.A.

Katz, S. Richard y Peter Mair (2004). "El Partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos", en *Zona Abierta*, núms. 108/109, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.

Sartori, Giovanni (1994). "Comparación y método comparativo", en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial.

Torcal, Mariano (2015). "Introducción. Institucionalización de sistema de partidos. Concepto, medición, procesos y consecuencias", en Torcal Mariano (Coord.), *Sistemas de partidos en América latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona, Anthropos-Ediciones UNL.