

# LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL PODER LEGISLATIVO

(Reflexiones a partir de la experiencia mexicana)

Jorge ALCOCER V.

SUMARIO: I. *El pluripartidismo de aparador*. II. *Todo por servir se acaba*. III. *El diluvio que viene*.

Las siguientes notas son producto más de la práctica que de la investigación teórica o del derecho comparado. No pretendo, ni remotamente, establecer tesis de validez universal o desarrollar una teoría sobre el papel de los partidos y los parlamentos en las democracias modernas. Lo que sí pretendo es dar algunas pistas acerca de la situación actual del sistema de partidos y su conexión con lo que llamo, a falta de mejor metáfora, la “jibarización” del Poder Legislativo. Las notas concluyen con algunas reflexiones acerca del desarrollo más probable de los dos objetos centrales de estas notas: los partidos políticos y el Poder Legislativo.

## I. EL PLURIPARTIDISMO DE APARADOR

Para millones de mexicanos que arribaron a la mayoría de edad a principios de los setenta, así como para al menos dos generaciones anteriores, el sistema político mexicano aparecía como una esfinge tallada en roca sólida: inamovible, impermeable, apenas desgastada por el paso de los años.

Una esfinge cuya imagen era producto de la fusión y confusión entre un Estado multiabarcante, paternalista, nacionalista, en no pocos casos represivo, con un partido, fundado en 1929, adaptable, moldeable a la voluntad y perfil del presidente en turno; conformado por sectores bien definidos, alianza histórica, abanico capaz de contener por igual a sectores venidos de la izquierda radical y guerrillerosa que a los modernos empresarios surgidos al calor del patrimonialismo y la corrupción alemanistas.

En esos años los partidos políticos realmente existentes eran dos: PRI y PAN, uno invencible; otro, nacido para perder. En el margen, como fauna de acompañamiento del tiburón, dos partidos sombra, el PPS y el PARM, ambos producto más de la voluntad estatal que de la decisión de ciudadanos dispuestos a retar al poder establecido. Todavía más: en el margen, aislado por la implacable mezcla de represión y cooptación gubernamentales, así como por su propia historia de inacabable sectarismo, sobrevivía el PCM, privado de derechos legales, al margen de la vida electoral y de la representación parlamentaria.

Recuerdo que en 1973 cuando tuve edad para votar por vez primera, no lo hice, simplemente no tenía sentido. Igual ocurrió en 1976 cuando el tiburón se quedó solo, sin sardina a la cual devorar en el mar de votos inventados. El PAN, dividido internamente, decidió no postular candidato a la presidencia. El sistema no entró en crisis; la esfinge apenas se movió, pero dentro de ella floreció la convicción de haber llegado a un límite en la *sovietización* de la "competencia" política. Pese al PRI, México era ya en aquellos años un país y una sociedad cambiantes, con sectores medios y populares cada vez más críticos a la larga e impune permanencia de un solo partido en el poder por casi cinco décadas.

En 1976 un teórico italiano, Giovanni Sartori, construyó una descripción del sistema de partidos prevaleciente en México en esos años. Lo he citado en otros textos. Me sigue pareciendo válido y de enorme utilidad para, en pocas palabras, expresar la realidad a la que mi generación se enfrentó:

[...] lo único que me interesa es demostrar que la pauta mexicana se ajusta a la definición de un sistema hegemónico. Por tanto, no sugiero en lo más mínimo que unas elecciones libres y verdaderamente competitivas fueran a desalojar al PRI del poder. De hecho hay pruebas abrumadoras en contra. Lo que importa es que la disposición hegemónica mantiene unido al PRI y que el paso a un sistema competitivo pondría en peligro su unidad, porque eliminaría las sanciones prohibitivas inflingidas por la fórmula hegemónica a las escisiones y las rupturas con el partido. Como democracia, México es, en el mejor de los casos, una "cuasi" democracia o una democracia "esotérica".<sup>1</sup>

Esta democracia "esotérica", ese sistema de partidos configurado en torno a una disposición hegemónica, con un partido protagonista "ro-

1 Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos*, 1, Alianza Universidad, 1980, p. 285.

deado por una periferia de partidos secundarios”<sup>2</sup> se complementó y retroalimentó de una disposición igualmente hegemónica del sistema de poderes federales. Si en el sistema de partidos el PRI era el centro rodeado de un satélite y dos asteroides, en materia de la disposición y ubicación de los poderes federales, el Ejecutivo, la presidencia de la República ha ocupado el lugar protagónico hasta configurar un sistema político definido antes que nada por la centralidad del presidente; el presidencialismo autoritario subordinó y convirtió en sus satélites a los otros dos poderes de la Unión, y a todos los niveles de gobierno de una República federal en la letra y ferozmente centralista en la práctica.

El PRI ha sido y es un instrumento al servicio del presidente, lo que condujo de manera irremediable a que el Poder Legislativo, dominado en forma apabullante a lo largo de seis décadas por el PRI, se convirtiera también en una fachada, en instrumento al servicio del presidente en turno, sometido, sin margen alguno, al presidencialismo autoritario que excluye por definición cualquier control o contrapeso.

Diputados y senadores del partido aún mayoritario saben que deben su posición no a los votos, no a su partido, sino al presidente que “palomeó” su nombre en las listas. Su fidelidad es a quien los designó, ello ha provocado la “jibarización” del Congreso mexicano, que se ve reforzada por la extrapolación antiparlamentaria del principio constitucional de no reelección. Será difícil encontrar en el derecho comparado situación igual a la que en México sigue vigente: la no reelección inmediata de los legisladores, lo que obviamente impide cualquier pretensión de carrera parlamentaria. Valga recordar con Perogrullo: sin parlamentarios no hay parlamento.

Y sin partidos reales tampoco hay parlamento. Ese es el espacio natural, privilegiado, para el desarrollo de dirigentes políticos partidistas capaces de construir proyectos y programas que transiten más allá de las coyunturas de cada gobierno. Un parlamento fuerte es condición *sine qua non* para un sistema de partidos fuerte, y obviamente lo inverso vale; es, también, conviene recordarlo en la actual coyuntura de México, condición para la alternancia sin terremotos.

Un vistazo superficial a las experiencias de países democráticos da cuenta de esa relación funcional entre partidos y parlamento, tanto en sistemas parlamentarios como presidencialistas; Inglaterra en un caso, Estados Unidos, en el otro. La división y el equilibrio de poderes, el federalismo, la alternancia, suponen una serie de prácticas e instituciones, también de leyes, pero más las primeras que las segundas.

2 *Ibid.*, p. 283.

## II. TODO POR SERVIR SE ACABA

Cuenta la anécdota que Ruiz Cortines acostumbraba decir “las Cámaras y las gubernaturas son del presidente; los congresos locales, de los gobernadores, y los ayuntamientos del pueblo”. El viejo presidente describía con certero cinismo los pilares que han sostenido el sistema prífista de poder a lo largo de más de seis décadas. México no ha sido, ni de lejos, una democracia “diferente” —en los términos de J. Pempel—; ha sido, en el mejor de los casos, una democracia “esotérica” (Sartori), pero todo por servir se acaba.

La reforma de 1978 dio entrada a nuevos partidos, y para darle sentido a esa incorporación modificó la forma de integración de la Cámara de Diputados. Pero lejos de sus objetivos estuvo el modificar la estructuración del sistema político: la centralidad del Ejecutivo y la hegemonía de su partido. Cien curules en la Cámara de Diputados reservadas para una oposición débil, cuya presencia nacional en la mayoría de los casos no pasaba más allá del asfalto de la ciudad de México, era un costo menor si con ello se lograba remozar la fachada y dar salida a presiones contenidas por demasiado tiempo. El Senado se mantuvo intocado, como espacio reservado al partido oficial.

El remedio funcionó diez años, pero la esfinge no salió, como en el pasado, indemne. El agotamiento del sistema de poder vino más por el lado de la deslegitimación de su proyecto económico y la rebeldía regional que por la competencia electoral. Ésta sería resultado de aquéllas, no su antecedente. Hasta 1978 la pauta fue impedir el surgimiento de nuevos partidos; a partir de ese año el péndulo viró al lado opuesto. En 1979 se otorgó registro a tres nuevos partidos (PCM, PST, PDM); en 1982, a dos más (PSD y PRT); en 1985 fue necesario resucitar al moribundo PARM y se registró uno más (PMT). En 1988 el péndulo volvió a moverse. El sistema consideró cerrado el registro de nuevos partidos, pero la coalición de cuatro de los existentes (PARM, PPS, PFCRN y PMS), en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas sorprendió a los estrategas políticos del gobierno.

Superada la crisis del verano de 1988, el sistema regresó a su vieja práctica, con mayores razones que en el pasado, vista la creación y registro del PRD como partido del beligerante cardenismo; para la elección de 1991 el gobierno devolvió el registro al PDM y al PRT, que lo habían perdido en la elección previa, y registró dos partidos más, el PT y el PVEM. De nada sirvió el intento, los dos resucitados y los dos neonatos no obtuvieron el mínimo de votos que la ley marca y pasaron a retiro. Vuelta a empezar, en 1993 el gobierno decidió la

estrategia con la que enfrentaría la elección del presente año: dividir a la oposición, impedir una nueva coalición en la izquierda para buscar atomizar el voto cardenista.

De los cuatro muertos resucitó tres, en salomónico equilibrio, uno para la izquierda (PT), otro para la derecha (PDM) y uno más por lo que llegara a ofrecerse (PVEM). Me pregunto si esta historia puede dar lugar al optimismo democrático, si alguien puede congratularse de la proliferación de pequeños partidos que repiten y prolongan el sistema satelizado que todos conocimos y padecimos a principios de los setenta. Creo que no.

Del cambio en el Poder Legislativo durante estos años es bien poco lo que merece consignarse. Es cierto que la Cámara de Diputados ganó como lugar privilegiado para el debate entre los partidos, mientras que, hasta 1988, en el Senado sólo el ruido de las moscas interrumpía el dulce sueño de los legisladores. Pero la exuberancia del debate en la Cámara de Diputados no logró modificar lo fundamental: su subordinación y dependencia al Poder Ejecutivo. En 1986 una nueva reforma llevó el número de sus integrantes a quinientos: trescientos uninominales y doscientos plurinominales. Nadie imaginó lo que vendría inmediatamente después.

Entre 1988-1991 el PRI experimentó por vez primera en su historia el terror parlamentario; con apenas doce diputados por arriba de la mayoría simple, imposibilitado para reformar la Constitución por sí mismo, tuvo que negociar y conceder, aprender a hacer alianzas y poner en juego un incipiente parlamentarismo que comparte responsabilidades y acepta exigencias de sus opositores. Por desgracia, el aprendizaje no desbordó los muros del recinto legislativo. El cambio no aflojó. Todo lo contrario, el férreo control del presidente sobre los diputados del partido oficial. La oposición tampoco hizo mucho para propiciar el cambio (gastó sus energías y tiempo en escaramuzas y sainetes). El mayor número de diputados que las oposiciones hayan colocado en el Congreso a lo largo de todo el siglo no bastó para generar un cambio de prácticas, para iniciar una nueva relación entre los Poderes de la Unión.

En el Senado, cuatro opositores (luego quedaron tres), se convirtieron en extraña novedad para una mayoría entumida por años de monopartidismo. Entre 1988 y 1994 esa Cámara ha semejado un foso en el que 61 danieles toleran con paciencia las catilinarias de un solitario opositor que juega el papel de león.

Así, sobre el agotamiento de un sistema de partidos con tales características; sobre la continuada realidad de un Poder Legislativo sujeto

a las amarras del Ejecutivo; sobre la no superada desconfianza en el sistema electoral, sus instituciones y prácticas, es que empieza a delinirse lo que muy probablemente será el sistema de partidos y a nueva disposición del sistema de poderes en el México de fin de siglo y principios de milenio.

### III. EL DILUVIO QUE VIENE

Muchos fueron los factores que impidieron que en el sistema político mexicano floreciera un sistema de partidos y un parlamento digno de ese nombre. Hasta aquí he intentado describir la relación de mutua correspondencia entre un pluripartidismo de aparador y un parlamento subordinado por completo al Poder Ejecutivo. Romper esa relación es condición indispensable para arribar a otra forma y a otros contenidos de nuestro sistema político. Ello deberá pasar por la corrección radical del sistema de partidos y en un segundo momento por la revisión a fondo de la relación entre los Poderes de la Unión, en particular entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Creo, en consecuencia, que el ritmo y sentido del cambio tiene un orden lógico-político: deberá expresarse primero en una nueva disposición del sistema de partidos, para luego reflejarse en la composición y funciones del Congreso, de sus dos cámaras. No temo ser calificado de enemigo del pluripartidismo si advierto que el proceso de depuración y limpia del sistema de partidos es algo inevitable. Más allá de las pequeñas argucias que la ley aún permite y de las que la autoridad abusa, me parece que hay evidencia suficiente en los años recientes para afirmar que nos dirigimos hacia un nuevo sistema de partidos, definido por la existencia de tres fuerzas protagónicas. Dos de ellas (PRI-PRD) aún representan un enigma para el futuro inmediato, la otra aparece como más estable, más hecha, más preparada para la nueva situación. Me refiero, desde luego, al Partido Acción Nacional.

Lo anterior no excluye la existencia de partidos de menor peso electoral con presencia parlamentaria, pero lo que creo que llega a su fin es la "satelización", los partidos creados y amparados por la gracia estatal. Por lo demás, estoy casi seguro de que el mejor destino para nuestra laberíntica transición a la democracia es la configuración de un esquema de tres grandes fuerzas que de manera real, no inducida desde el poder, atraigan a los partidos pequeños que subsistan. Esto no se hará por decreto, aunque las últimas reformas legales en materia electoral aceleran el proceso. Éste será producto de la madurez de la

sociedad mexicana. Será el mejor resultado que arrojará la nueva —y esperemos que larga— centralidad del voto.

Digo que PRI y PRD son enigmas para el futuro inmediato por razones diferentes para cada uno de ellos. Respecto del viejo partido oficial, digamos que existen dos hipótesis: una optimista, que afirma la posibilidad de su conversión en un partido real, separado del gobierno, capaz de adquirir y ejercer su autonomía, siempre relativa, y expresarla en las Cámaras. La otra, pesimista, sostiene que el PRI es incapaz de transformarse, que su destino está en los polos de la contradicción. Mientras mantenga el poder —o sea, la presidencia de la República— sobrevivirá; si lo pierde se extinguirá, seguramente por la vía del doble efecto de una implosión y una explosión.

Hoy sólo podemos afirmar que la pregunta sigue sin respuesta, incertidumbre agravada por la muerte de Luis Donaldo Colosio, quien creía firmemente en la primera hipótesis y estaba dispuesto a llevarla a la práctica. No sería extraño que en paradójico círculo histórico el partido que surgió de un crimen —el que costó la vida a Obregón en 1928— termine carcomido por las consecuencias de otro. Dos crímenes, dos sonorenses, en el principio y en el fin, otra paradoja de la historia.

El otro enigma es el PRD, surgido del cisma priísta de 1987. Conglomerado de grupos, ideologías y tendencias, más que un partido devino coalición de descontentos cuyas señas de identidad son claras: el antipriísmo, y la tierra prometida por el triunfo en 1994, lo que siempre será una mezcla explosiva. Hasta hoy el PRD se mantiene como el más firme paradigma de un grupo contestatario, casi testimonial. Sin embargo, su influencia y capacidad de convocatoria siguen siendo apreciables, aunque dependen casi por completo del carisma de su líder y candidato presidencial.

Si Cárdenas gana la presidencia, hipótesis que merece ser considerada, el PRD, como lo conocemos hoy en día, no subsistirá; su lugar sería ocupado por una coalición del tipo inclusivo que dé espacio a quienes provendrán de la inevitable fractura del PRI, y en menor escala del PAN. En esta hipótesis el Poder Legislativo adquiriría una relevancia indiscutible junto a los poderes locales reordenados como nuevo factor de equilibrio.

Si Cárdenas no gana las elecciones, el PRD enfrentará el 22 de agosto la pregunta del “¿qué hacer?” Una tendencia es previsible: seguirá la ruta trazada. Primero ajustará cuentas propias, luego apostará a la “segunda vuelta”. Otra tendencia es posible: recuperar proyecto y perspectiva. Para ello deberá primero ganar adentro para luego recomponer hacia afuera. Puede tener éxito. Todo depende de la credibilidad nacio-

nal e internacional en el resultado de la elección. En cualquiera de los dos escenarios, el resultado será algo distinto a lo que hoy conocemos como PRD; en el éxito o en el fracaso, ese partido habrá cerrado su ciclo: nació para dar sustento a un hombre. A él tiene indefectiblemente atado su futuro.

Si en estas reflexiones que intentan otear nuestro futuro inmediato casi no me he ocupado del PAN es por lo que dije líneas arriba: ese partido configuró en los últimos años un proyecto nuevo, una estrategia de transición no traumática que lo incluye como fuerza protagónica, en el gobierno o fuera de él. Para Acción Nacional, el futuro no está planteado en términos extremos, no se juega la vida en la próxima elección, como ocurre con sus dos adversarios centrales. Cree estar preparado para gobernar, aunque quizá esté mejor preparado para co-gobernar.

Respecto del Poder Legislativo, unas consideraciones finales: su futuro en el escenario político de México depende centralmente de la modificación del sistema de partidos. Reitero aquí mi hipótesis respecto de la línea de causalidad: si el sistema de partidos cambia, cambiará el Poder Legislativo. No niego otras posibilidades, verificadas en experiencias ajenas: la de mayorías diferentes por tipo de elección, que dan lugar a inestables cohabitaciones; las reformas desde arriba, digamos la "eutanasia" del presidencialismo autoritario. Pero veo como distantes para México esas posibilidades. En todo caso, la reforma del Poder Legislativo no podrá obviar un cambio en su composición numérica; tampoco, como ya nos lo demostró por la vía negativa la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, una buena dosis de inteligencia y pragmatismo de todas sus fuerzas. El número no basta, pero sin él lo demás será imposible.

El ciclo de las reformas electorales (1978-1994) ha agotado su tiempo y materia. Si después de la más reciente reforma no logramos elecciones limpias y creíbles, habrá que conceder la razón, en humildad autocrítica, a los fundamentalismos y esperar el diluvio que viene, sin haber tenido tiempo para construir el arca.

Los riesgos son todavía importantes, pero no deberíamos regatear importancia a lo avanzado por los propios partidos. Termino expresando una conclusión y una esperanza: la última reforma electoral, como sus antecesoras, no pasó por el Congreso, pero a diferencia de las otras, ha sido producto genuino del diálogo y el consenso entre los partidos. Su producto principal puede ser una elección democrática; su consecuencia —la esperanza—, el fortalecimiento del Poder Legislativo. Si ello se

cumple, las reformas del futuro inmediato iniciarán y serán acordadas en ese espacio que, pese a sus defectos, es el único en donde podemos con respeto y mutua tolerancia expresar el mosaico plural de nuestra diversidad.