

Capítulo primero. <i>Presidencialismo, federalismo y los dilemas de la transición a la democracia en México</i> . . .	9
1. <i>Introducción</i>	9
2. <i>Los peligros del presidencialismo</i>	13
3. <i>Federalismo integrador vs. presidencialismo excluyente</i>	20
4. <i>El presidencialismo, el federalismo y la transición mexicana a la democracia</i>	27
5. <i>Conclusión</i>	50

CAPÍTULO PRIMERO. PRESIDENCIALISMO, FEDERALISMO Y LOS DILEMAS DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

1. INTRODUCCIÓN¹

La primera conclusión a la que llega una lectura exhaustiva de la literatura teórica sobre transiciones a la democracia es que distintos tipos de sistemas democráticos han surgido de distintas rutas de transición, y que distintas rutas de transición han surgido de diferentes tipos de regímenes no democráticos. Así, todo intento de explicar un proceso de transición hacia la democracia debe partir de un estudio de la naturaleza y características del régimen autoritario, totalitario o posttotalitario a partir del cual ha de iniciarse una transición y generarse un acuerdo democrático. Sin embargo —y sorprendentemente— las teorías sobre transiciones a la democracia no han incorporado los aspectos legales y constitucionales de los regímenes no democráticos en la explicación de la naturaleza y las características de los procesos de transición. Esta laguna en la teoría sería irrelevante si todas las transiciones a la democracia fueran producto de una revuelta (Costa Rica), de un golpe de Estado (Portugal), del colapso de un régimen autoritario (Argentina), de la imposición de una potencia extranjera

¹ Agradezco a Juan J. Linz sus comentarios a la primera versión de este ensayo, que se publicó bajo el título " Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México", en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1994. Se reproduce aquí con permiso del editor y con algunas modificaciones.

(Japón) o del retiro de una amenaza externa (Checoslovaquia). Sin embargo, en países en donde la transición no es resultado de ninguno de estos procesos, sino producto de la combinación de la presión, las negociaciones y los compromisos entre las oposiciones y un régimen no democrático que no se colapsa y logra mantener el control, resultan de extraordinaria relevancia tanto los aspectos institucionales del régimen no democrático como la legalidad de la transición. Piénsese por ejemplo en las transiciones española y brasileña, países en los que el proceso de cambio estuvo lejos de darse en un vacío institucional. En ambos casos es tan clara la ausencia de un colapso del régimen autoritario y tan evidente la necesidad de negociar los términos de la transición, que Scott Mainwaring y Donald Share (dos expertos en política brasileña y española, respectivamente) formularon un marco teórico para entender conceptualmente la naturaleza de lo que ellos llamaron "transiciones vía transacción" (*Transitions through Transaction*).² Una pregunta que debe entonces formularse es no sólo si un régimen parlamentario o presidencial, un sistema federal o unitario, un Legislativo unicameral o bicameral, etcétera, serán o no los arreglos institucionales apropiados para la democracia que empieza a nacer. Otra pregunta, cuya respuesta se antoja previa, es ¿qué impacto ejercen las instituciones y las reglas constitucionales del autoritarismo sobre el proceso mismo de transición?

Una de las características distintivas del autoritarismo mexicano ha sido la puntual celebración de elecciones nacionales y locales en el marco de un régimen presidencial y federal regidos por una Constitución, la de 1917, que reconoce la gama completa de derechos individuales, entre ellos el sufragio universal. Esto hace que la transición carezca no sólo de unas elecciones fundadoras (*founding elections*) que produzcan un entusiasmo especial, un gran encanto y una fe democrática originaria. Tampoco encontra-

² Mainwaring, Scott, y Share, Donald, "Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", en Selcher, Wayne (comp.), *Political Liberalization in Brazil*, Boulder, Westview Press, 1986.

mos en la transición mexicana una Asamblea Constituyente que tenga que decidir la forma de gobierno que adoptará la nueva democracia. Lo que la transición discute es si las elecciones van a ser limpias en el marco de la misma Constitución en la que vivió sesenta años el autoritarismo. Se discuten, desde luego, pero no siempre con profundidad y seriedad, reformas constitucionales. Sin embargo, nadie piensa que la democracia mexicana deba ser parlamentaria en un régimen unitario, por ejemplo. Todas las partes involucradas en el cambio político dan por un hecho la continuidad del régimen presidencial de gobierno y del federalismo. Este ensayo discute la manera en que la continuidad de la presencia de y la interacción entre los sistemas presidencial (por naturaleza mayoritario y excluyente) y federal (por naturaleza consensual e inclusivo) están influyendo en las características y el ritmo de la transición mexicana a la democracia.

A diferencia de España y Brasil, países que siguieron el modelo de "transición vía transacción", el autoritarismo mexicano ha encontrado firme soporte en un partido sólido y bien institucionalizado que ha competido y sigue compitiendo contra sus oposiciones en elecciones presidenciales directas, las cuales son por naturaleza mayoritarias y por lo tanto excluyentes. En el marco de este formato de competencia y en una etapa de transición, resulta muy difícil negociar y compartir espacios políticos con las oposiciones, ya que en regímenes presidenciales de gobierno el ganador toma todo y los perdedores pierden todo. El carácter sumo de la competencia por el Poder Ejecutivo en regímenes presidenciales dificulta enormemente compartir el poder, aumenta en exceso el reto y los riesgos, incentiva a las campañas sucias y pone de punta los nervios de los competidores: se juega demasiado en una sola jugada. En un país en transición a la democracia, este tipo de arreglo institucional aumenta excesivamente la tensión y polarización políticas precisamente en un momento en el que la cooperación, la negociación y la confianza mutua son los ingredientes esenciales para cambiar la naturaleza del régimen político con estabilidad y sin rupturas.

Surge entonces una paradoja que hace que la transición a la democracia en México sea un proceso particularmente complejo: por una parte, la ausencia de un colapso total del régimen y el hecho de que la élite política dominante mantenga el control del proceso político imponen el modelo de la “transición vía transacción” como único camino viable para arribar a la democracia; por otro lado, el marco institucional en el que tiene lugar la competencia por el poder dificulta en mucho las transacciones, la negociación y el arribo a acuerdos. En otras palabras, el dilema de la transición mexicana se presenta como un acertijo indescifrable: la única forma de transitar es negociando, pero los arreglos institucionales en los que el proceso político tiene lugar obstaculizan enormemente la negociación. El empantanamiento del proceso de cambio se antoja consecuencia natural.

Sin embargo, los críticos del sistema presidencial de gobierno, que tienen a su favor un impresionante arsenal de argumentos, han olvidado que el formato suma cero de la competencia presidencial, por naturaleza mayoritario y excluyente, puede convivir con otro arreglo institucional que permite compartir el poder, que es por naturaleza consensual en vez de mayoritario, incluso en vez de excluyente, y que puede contrarrestar el carácter mayoritario del régimen presidencial de gobierno. Me refiero al federalismo. Este ensayo sugiere que las características distintivas de la transición mexicana son el resultado de la forma en que los partidos y sus liderazgos han decidido interactuar en el entramado institucional binomial régimen presidencial-separación de poderes/sistema federal, con el caudal de riesgos y de oportunidades que, respectivamente, están implícitos en ambos arreglos institucionales. También propone como hipótesis de trabajo que el éxito de la transición depende en buena medida de que las élites políticas mexicanas —oposiciones y gobierno— sean capaces de replantear consensual y eficazmente la interacción entre los arreglos institucionales presidencial y federal en la definición de sus estrategias de competencia por el poder.

La parte que sigue discute los problemas de la democracia en regímenes presidenciales, y las consecuencias de iniciar una transición en el marco del presidencialismo. Detendremos nuestra atención en uno de los aspectos más críticos del régimen presidencial de gobierno, esto es, su carácter mayoritario. Esta sección se basará en el influyente ensayo de Juan J. Linz sobre los peligros del presidencialismo y en su defensa del régimen parlamentario. El apartado tres presenta una breve discusión teórica sobre la manera en que el federalismo —al ofrecer oportunidades institucionales y mecanismos de distribución del poder— puede atemperar, que no eliminar, el carácter mayoritario de regímenes presidenciales de gobierno. Breves referencias a los casos norteamericano, brasileño, argentino y venezolano —únicos en el mundo que combinan presidencialismo y federalismo— intentarán iluminar el argumento.³ El apartado cuatro se concentra en el caso de México y discute el papel que los arreglos institucionales presidencial y federal han jugado en la definición de la naturaleza y el ritmo de la transición mexicana a la democracia. El último apartado ofrece una conclusión general.

2. LOS PELIGROS DEL PRESIDENCIALISMO

Partamos del supuesto de que los arreglos institucionales directa e indirectamente dan su carácter y su forma a todo el proceso político.

Juan J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, 1990

No es nueva la discusión sobre las ventajas y las desventajas de los regímenes presidencial y parlamentario. Las contribuciones

³ También en Nigeria coinciden ambos sistemas. Sin embargo, se le excluye del análisis por ser un caso de "federalismo incongruente". En éste, cada entidad federativa presenta algunos rasgos (lengua, religión, etnicidad, etcétera) que le son propios. Por el contrario, en el "federalismo congruente" las unidades territoriales son relativamente homogéneas en términos sociales y culturales.

de James Madison a *El Federalista* (1887), el clásico libro del británico Walter Bagehot, *The English Constitution* (1867), las críticas al sistema de separación de poderes de Woodrow Wilson en *Congressional Government* (1885), la polémica entre Harold Laski y Don Price en *Public Administration Review* (1944), y las once "proposiciones" de Douglas Verney en torno a la diferencia entre ambos sistemas en *The Analysis of Political Systems* (1959), se consideran aportaciones clásicas al debate. Si bien la intensidad del mismo ha tenido vaivenes, el interés por el tema y la importancia de la discusión son manifiestos hoy más que nunca. No es extraño que el renacimiento del debate coincida con lo que Samuel Huntington ha llamado "la tercera ola" de procesos de democratización que ha tenido lugar desde mediados de los años setenta en el sur de Europa, América Latina y el este asiático y europeo.⁴

De entre las aportaciones recientes a la discusión, sin duda el ensayo de Juan J. Linz, "Democracy, Presidential or Parliamentary: does it make a Difference?" (1987),⁵ ha sido el más influyente, ya que buena parte del debate posterior se ha concentrado en confirmar o criticar el análisis de Linz sobre el presidencialismo y su defensa del régimen parlamentario. El argumento de Linz es complejo y reproducirlo aquí excedería con mucho los límites de este ensayo. Siempre con el temor de simplificar en exceso, me propongo resumir en pocas líneas la crítica al presidencialismo de Linz. Al final de esta sección, concentraré mi atención en el aspecto de la discusión más relevante para nuestro propósito, el que desde mi punto de vista es el elemento más crítico del presidencialismo en la transición mexicana a la democracia. Me refiero a su carácter mayoritario y excluyente.

El potencial de conflicto que supone la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo es uno de los aspectos más controvertidos

4 Huntington, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, London, University of Oklahoma Press, 1991.

5 La versión definitiva y ampliada de dicho ensayo puede consultarse en Linz, Juan J., y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

del sistema presidencial. El conflicto entre poderes es consecuencia inevitable de la existencia de dos órganos independientes. En sistemas presidenciales encontramos con gran frecuencia que la mayoría de los legisladores en el Congreso representan una opción política distinta a la del presidente. Ellos también cuentan, desde luego, con legitimidad democrática. Sobre la base de principios democráticos, ¿quién está —se pregunta Linz— mejor legitimado en nombre del pueblo: el presidente, jefe de gobierno, quien es también jefe de Estado y símbolo de la unidad de la nación, quien es elegido directamente y tiene la sensación de haber sido nombrado representante de todo el pueblo, o la mayoría del Congreso que se opone a su política? En un sistema de separación de poderes, es decir, de legitimidad dual, no existe principio democrático alguno que ayude a decidir quién representa en principio la voluntad del pueblo.

Desde la perspectiva de Linz, cuando el partido del presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el Legislativo, los partidos de oposición no encuentran incentivos para cooperar con el presidente en una coalición congresional con su partido: si la coalición es exitosa, los créditos se los lleva el presidente y el partido que lo llevó al poder; si el éxito no se alcanza, los “socios opositores” comparten la culpa y son incapaces de capitalizar el fracaso de la política presidencial. Por lo tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al presidente que apoyar sus iniciativas. Por lo demás, el presidente cuenta con un periodo rígido de gobierno, por lo tanto no le es imprescindible el apoyo de la Legislatura. Por un lado, el Congreso no puede censurar al presidente; por otro, el presidente no puede disolver la Legislatura y convocar a nuevas elecciones. El problema de la parálisis gubernamental se agrava cuando el electorado no puede participar en el debate y decidir quién tiene la razón. Una salida sugerida con frecuencia es la de conceder más poderes al presidente, pero esto no soluciona el problema: el Congreso puede perder su derecho a presentar iniciativas, pero nunca pierde su capacidad de bloquear la agenda presidencial, convirtiéndose así en un

cuerpo representativo que ejerce esencialmente tareas *negativas*, lo cual fortalece la percepción colectiva —comúnmente promovida por el propio presidente— de un Congreso torpe y obstruccionista. No hay entonces un método *flexible* para resolver el conflicto, y los mecanismos constitucionales son generalmente complejos, altamente técnicos, legalistas y, por lo tanto —piensa Linz— de dudosa legitimidad democrática. En los regímenes presidenciales de gobierno, el cambio de líderes se rige por un calendario *rígido* que intenta, casi nunca con éxito, ajustar la vida política al *timing* que arbitrariamente prescribe la Constitución. Ello impide recrear con flexibilidad el consenso político en momentos de crisis y puede prolongar excesivamente situaciones de parálisis. El principio del *impeachment* está, desde luego, disponible, pero no se puede aplicar por razones meramente políticas, además de que exige mayorías calificadas muy difíciles de conseguir. El proceso es además muy lento, y representa no sólo una crisis de gobierno sino del régimen político en su conjunto. No es azaroso, nos dice Linz, que los militares hayan intervenido en el pasado como “poder moderador” en algunas situaciones de conflicto entre poderes.

La sensación de tener poder independiente, de un mandato popular, de independencia por el periodo rígido en que ocupará el cargo, dará al presidente un sentido de poder y misión que puede contrastar, dice Linz, con la mayoría limitada que lo eligió. Ello puede hacer que las resistencias que encuentre en el Congreso sean más frustrantes y desmoralizantes que para un primer ministro que sabe desde el principio cuán dependiente es del apoyo parlamentario. Súmese a ello el hecho de que los sistemas presidenciales prohíben comúnmente la reelección en el Ejecutivo. Esto alimenta aún más el sentido de urgencia en el presidente, lo cual puede provocar políticas mal diseñadas, implementación acelerada y, desde luego, impaciencia con la Legislatura.

Al potencial de parálisis y rigidez del sistema presidencial se agrega el hecho de que dicho sistema permita que candidatos extraordinariamente populares y eventualmente presidentes com-

pitan y lleguen al poder con el apoyo de partidos extraordinariamente débiles. Es cierto, reconoce Linz, que aún en sistemas parlamentarios se observa una creciente personalización de la política. Sin embargo, los sistemas parlamentarios dificultan enormemente que una persona sin el apoyo de un partido sólido, o que trate de crear una base puramente personalista, apele directamente al electorado y llegue al poder. En los sistemas parlamentarios es más difícil la improvisación de un líder sobre la base de su atractivo personal. La estructura de incentivos en el sistema parlamentario alienta la disciplina de los partidos y consolida las organizaciones partidistas. Los primeros ministros en democracias parlamentarias no pueden apelar directamente al pueblo contra parlamentarios que no los apoyan o en contra de sus propios partidos. En contraste, el presidencialismo se asocia con partidos débiles, fraccionados, mal estructurados o de plano personalistas. El hecho de que candidatos populares puedan acceder a la presidencia apelando directamente a la ciudadanía y apoyados por organizaciones muy débiles o de plano creadas *ad hoc* para la ocasión, hace que otros problemas del sistema se agudicen: si el presidente llega al poder sin partido, ¿quién lo va a apoyar en la Asamblea Legislativa?

Finalmente, detengamos nuestra atención en el aspecto crítico del presidencialismo que más importa a este ensayo. Para Linz, la consecuencia quizá más importante del régimen presidencial de gobierno es que introduce un fuerte elemento de suma cero en la política democrática, con reglas que tienden hacia la erección de un ganador único. La elección parlamentaria puede producir una mayoría absoluta, pero generalmente da representación a un número de partidos, entre los cuales es necesario negociar y compartir el poder. Esto significa que el primer ministro ha de estar atento a las demandas de los distintos grupos de la coalición para retener su apoyo. En sistemas parlamentarios, diferentes partidos no pierden la expectativa de compartir el poder y la oportunidad de ganar beneficios en favor de quienes los apoyan. Por el contrario, en sistemas presidenciales, quienes ganan y

quienes pierden se quedan así, ganadores y perdedores, por el periodo rígido del mandato presidencial: un número de años en los que no hay esperanza de cambio. Los perdedores tendrán que esperar cuatro, cinco o hasta seis años sin ningún acceso al Poder Ejecutivo, sin participar en la formación de gabinetes y sin acceso a patronazgo para sus partidarios. El régimen presidencial sigue así el modelo de democracia mayoritaria: el ganador toma todo y excluye a los derrotados de cualquier posibilidad de participar en el Poder Ejecutivo. El hecho de que las oposiciones no puedan participar en la formación de gabinetes y se queden por un largo periodo de tiempo sin acceso alguno al control de la administración, incluyendo los favores públicos, dramatiza y polariza más las alternativas en una elección presidencial que en la mayoría de las elecciones parlamentarias: si el ganador toma todo y los perdedores pierden todo, entonces el reto en una elección presidencial es demasiado grande. En un país en transición a la democracia, este tipo de arreglo institucional aumenta muchísimo la tensión y la polarización política, precisamente —nos dice Linz— en un momento en que la cooperación, la negociación y el arribo a acuerdos son ingredientes esenciales para transformar el régimen político sin rupturas y con estabilidad.

En su ensayo "Presidenzialismo e Democrazia Maggioritaria",⁶ Arend Lijphart sigue a Linz y enfatiza igualmente el carácter mayoritario del régimen presidencial. Para Lijphart, en países políticamente divididos y en situaciones ya polarizadas, este tipo de competencia en el que el ganador toma todo genera aún más división y polarización. La política entonces se vuelve excluyente en vez de inclusiva. El potencial de conflicto con estas reglas se eleva, así, exponencialmente. En opinión de Lijphart, en países conflictivos caracterizados por la falta de consenso político, es necesaria no una forma de democracia mayoritaria, sino consensual.⁷ Este tipo de países incluye no sólo a aquellos con grandes

6 Lijphart, Arend, "Presidenzialismo e Democrazia Maggioritaria", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XIX, 1989.

7 En el modelo de Lijphart, una "democracia mayoritaria" es aquella que otorga el poder a la mayoría, que tiende a excluir a las minorías, que es centralizada y unitaria, que

diferencias étnicas, raciales y/o religiosas, sino también a aquellos con intensas diferencias políticas surgidas de una reciente guerra civil, de regímenes autoritarios duraderos y/o con grandes desigualdades socioeconómicas. Para Lijphart, la democracia de consenso, la que comparte, limita y dispersa el poder, es particularmente más apta para democratizar un sistema y para consolidar la democracia que el sistema mayoritario puro, y el presidencialismo presenta una fuerte tendencia hacia la democracia mayoritaria. El hecho de que una elección presidencial implique casi siempre la elección de una persona significa que la representación proporcional no puede ser usada: las únicas posibilidades son los métodos de mayoría absoluta y relativa. En efecto, la proclividad hacia la mayoría en la democracia presidencial se demuestra en la casi universal existencia de un Ejecutivo unipersonal, mientras que el primer ministro y el gabinete en regímenes parlamentarios forman un cuerpo colegiado. En el marco de los sistemas parlamentarios, la posición del primer ministro varía desde un papel de preeminencia a una virtual igualdad con sus colegas de gabinete, pero hay comúnmente un alto grado de colegiatura en el proceso de toma de decisiones. En cambio, los miembros de los gabinetes presidenciales son meros consejeros, subordinados, "secretarios de despacho" del titular del Ejecutivo. En los sistemas presidenciales, es extraordinariamente difícil introducir el Poder Ejecutivo compartido. Para Lijphart, el presidencialismo tiende a ser incompatible con los compromisos de consenso y con los pactos que pueden ser necesarios en el proceso de democratización y durante periodos de crisis política, en tanto que la naturaleza colegiada de las operaciones ejecutivas parlamentarias facilita compromisos y

concentra el poder, que organiza elecciones bajo el principio mayoritario y rechaza la proporcionalidad de la representación, que suele vivir en un sistema bipartidista y presenta un formato bicameral asimétrico. Por el contrario, el modelo consensual facilita las grandes coaliciones en el Ejecutivo, integra las minorías al gobierno, es federal y descentralizado, dispersa el poder, organiza elecciones con base en sistemas proporcionales de representación, vive bajo sistemas multipartidistas y presenta un formato bicameral simétrico. Lijphart, Arend, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

acuerdos. Por último, periodos presidenciales inusualmente extensos, tales como los de seis años (Argentina hasta 1994, México, Nicaragua, Haití) acentúan la concentración del poder y los rasgos de desproporcionalidad de la democracia presidencial mayoritaria.

3. FEDERALISMO INTEGRADOR VS PRESIDENCIALISMO EXCLUYENTE

El estudio de la integración política ha ocupado una posición importante en la agenda de la ciencia política contemporánea. Curiosamente, sin embargo, la relación entre federalismo e integración política ha sido casi totalmente ignorada, y no sólo en la teoría sino también en los estudios de integración en sistemas federales.

Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, 1987

Ni Juan J. Linz ni Arend Lijphart prestan atención a un importante arreglo institucional que puede aminorar el carácter mayoritario del régimen presidencial. Me refiero al federalismo.⁸ Linz llega a tocar el tema del federalismo en su ensayo, pero lo inserta en otro debate: el de la viabilidad de combinar parlamentarismo y federalismo. Para Linz, los casos indio, australiano, canadiense, alemán y austriaco demuestran que un bicameralismo simétrico (incompatible con el parlamentarismo) no es estrictamente imprescindible en sistemas federales, y que el sistema parlamentario no ha sido un obstáculo para la unidad de estos países.

En su clásico estudio *Democracy in Plural Societies*,⁹ Lijphart aborda el tema del federalismo como mecanismo integrador. Sin

⁸ Tampoco lo hacen Matthew Soberg Shugart y John M. Carey en su extraordinario estudio comparativo de sistemas presidenciales. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁹ Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977.

embargo, concentra su atención en el papel que este arreglo institucional puede jugar en la integración de minorías religiosas, lingüísticas o étnicas concentradas territorialmente en las llamadas “sociedades plurales”. En sociedades culturalmente heterogéneas como Canadá, Suiza e India, por ejemplo, el federalismo funciona como mecanismo integrador porque posibilita la autonomía política de los subgrupos. Lo mismo sucede en el caso del semi federalismo belga y español. Lijphart no analiza ahí el papel que el federalismo puede jugar en sociedades homogéneas con sistemas constitucionales presidenciales. Por otro lado, en su libro *Democracies*, en donde compara el funcionamiento de 21 sistemas democráticos en el periodo de la posguerra, Lijphart descuida el estudio del presidencialismo. De hecho, su análisis sólo incluye un sistema presidencial puro (Estados Unidos) y excluye a Costa Rica, una democracia presidencial estable durante prácticamente todo el periodo de la posguerra. Para Linz, el descuido habla muy elocuentemente de los peligros del presidencialismo: la mayoría de los países gobernados por constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios, y esto los ha excluido de los estudios comparativos de sistemas democráticos. Aun así, Lijphart piensa que la combinación de elementos mayoritarios (presidencialismo) y consensuales (federalismo) convierten a los Estados Unidos en un sistema político “intermedio” que no se adhiere a ninguna de las categorías de su modelo dicotómico democracia mayoritaria-democracia consensual.¹⁰ Por último, Lijphart se pregunta al final de “Presidencialismo e Democrazia Maggioritaria”: “¿Es acaso posible organizar otros sistemas presidenciales de modo tal que puedan evitar, como en los Estados Unidos, los excesos de la democracia mayoritaria?” Desafortunadamente, Lijphart no intentó contestar a la pregunta.

En resumen: la literatura teórica no ha discutido la manera en que sociedades homogéneas han podido contrarrestar el carácter mayoritario y excluyente de sistemas presidenciales de gobierno a través del mecanismo de distribución de poder que ofrece el

10 Lijphart, *Democracies*, cit., p. 217.

“federalismo congruente”. Para llenar este vacío, es necesario un estudio comparativo de los cuatro casos —que Lijphart llamaría “intermedios”— en los que conviven democracia, presidencialismo y federalismo: los Estados Unidos, Brasil, Argentina y Venezuela. Desafortunadamente, dificultaría el análisis el que Brasil y Argentina vuelvan a la vida democrática en los ochenta después de largos periodos autoritarios y el que Venezuela no haya democratizado sino hasta muy recientemente su sistema federal. Aún así, dicha investigación es necesaria si queremos llegar a entender el papel que un mecanismo integrador como el del federalismo puede jugar en democracias presidenciales mayoritarias. Los argumentos que se presentan a continuación son apenas un esbozo de un marco conceptual que en el futuro deberá ser mucho más analítico y refinado.

Sólo Fred W. Riggs ha discutido la importancia de un arreglo federal para la sobrevivencia del sistema presidencial, concretamente del norteamericano. Pero son muy breves las palabras que el autor dedica al asunto:

Instituciones autónomas en los niveles estatal y municipal permiten retener el poder en los gobiernos estatal y local al partido que ha sido derrotado en el nivel nacional [en elecciones presidenciales]. Dicho partido mantiene su vitalidad organizacional debido a que los premios al desempeño exitoso se encuentran disponibles en el nivel local... La viabilidad local de los partidos no depende de sus victorias en el nivel nacional... Podemos concluir que el federalismo es... una característica necesaria para asegurar la sobrevivencia de un régimen presidencial abierto.¹¹

Quizá Riggs exagera al decir que el presidencialismo “necesita” del sistema federal para sobrevivir, ya que democracias presidenciales como la costarricense o la chilena han podido sobrevivir o sobrevivieron por largos periodos de tiempo en el marco de un sistema unitario. Sin embargo, su argumento es

11 Riggs, Fred W., “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, en *International Political Science Review*, XIX, 1988, p. 266

importante para entender la utilidad que el federalismo puede reportar en todo esfuerzo por aminorar el carácter mayoritario y excluyente de la democracia presidencial. El federalismo permite que partidos derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota, debiliten su potencial actitud antisistema, asuman una posición más dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de las tareas gubernamentales.¹²

Una de las virtudes del federalismo es que brinda la oportunidad de experimentar soluciones a problemas en escala limitada y, de resultar exitosas en el nivel estatal, pueden implementarse a nivel nacional. En línea con este argumento, el hecho de que el federalismo posibilite el acceso al poder estatal a los partidos que no han podido conquistar ni la presidencia ni la mayoría del Congreso brinda a éstos la oportunidad de probar sus soluciones y de enseñar al resto del país que son una opción política eficaz, viable y responsable. Por otro lado, el acceso al poder regional obliga a las oposiciones a asumir un comportamiento realista. Siguiendo a Giovanni Sartori, cabe decir que el maximalismo y la irresponsabilidad de la oposición que nunca tiene que probar lo que su superoferta propone se ven atemperados con los riesgos que supone entrar a una oficina y ponerse a gobernar.¹³ Cuando los partidos tienen que responder se vuelven responsables y el federalismo es un mecanismo que incentiva a las oposiciones a serlo, además de que las entrena en el arte de la solución de conflictos y en la difícil tarea de gobernar. Al posibilitar la integración de las oposiciones a las tareas de gobierno, el federalismo logra atemperar el carácter excluyente del régimen presidencial. Posibilita además la existencia de instancias de colabora-

12 Carl Friedrich discute el papel del federalismo en la definición de actitudes opositoras en su elegante ensayo "Federalism and Opposition", en *Government and Opposition*, I, 1966.

13 Sartori, Giovanni, "Opposition and Control. Problems and Prospects", en *Government and Opposition*, I, 1966.

ción institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles, por lo tanto posibilita la *integración* de las élites políticas. El federalismo ofrece instancias institucionales de discusión, de negociación, de acuerdo, y ello permite que las élites políticas se conozcan, hagan explícitas sus diferencias, argumenten racionalmente y practiquen el arte de la tolerancia. En un proceso de transición a la democracia, este proceso puede facilitar a la larga que a nivel federal se dé lo que Michael Burton, Richard Gunther y John Higley han descrito como un asentamiento o conciliación entre las élites (*elite settlement*), condición casi siempre necesaria para el establecimiento y la estabilidad de un sistema democrático.¹⁴ Uno de los papeles más importantes que el federalismo integrador puede jugar para contrarrestar los efectos negativos del presidencialismo excluyente, es que permite evitar la extrema polarización de la competencia por la presidencia, ya que los partidos de oposición en el nivel nacional con acceso al gobierno en el nivel estatal dejan de percibir la competencia por la presidencia como una partida suma cero en la que van a ganarlo todo o a perderlo todo. Esto permite aminorar el carácter excluyente y minimizar la polarización y el potencial de conflicto de las elecciones presidenciales. Por otro lado, el control opositor de un buen número de entidades federativas puede llevar a la oposición a jugar un papel central en el proceso de reforma constitucional. No olvidemos que los sistemas federales se regulan por constituciones escritas y rígidas que necesitan generalmente de la aprobación de la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados para ser reformadas.

Aún en el marco de un sistema parlamentario, el caso del Partido Social Demócrata (SPD) alemán nos brinda un buen ejemplo de las ventajas que el federalismo ofrece a las oposiciones

14 Burton, Michael, Gunther, Richard, y Higley, John, "Elite Transformations and Democratic Regimes", en Higley, John, y Gunther, Richard (comps.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Como después veremos, este proceso de *elite settlement* no se ha producido cabalmente en México, de modo que el federalismo puede facilitar el arribo a acuerdos entre las élites en el nivel nacional.

con vocación mayoritaria. Lo es también de la ayuda que el sistema federal puede dar en una democracia a partidos de izquierda que generan temores y desconfianza en determinados sectores sociales, sobre todo los más acomodados. Antes de acceder al poder, el SPD gobernó importantes Länder de la República Federal (Berlín, Hamburgo, Hesse, etcétera). Ahí mostró su capacidad efectiva de gobierno. En otros estados como Bavaria, Baden-Württemberg y Rhineland-Westphalia, el SPD demostró su disposición a formar coaliciones viables con otros partidos. Sus apoyos electorales en el nivel nacional se incrementaron lenta pero constantemente, hasta llegar a ser considerado un partido capaz de formar parte del gobierno federal a finales de los años sesenta. Los semifederalismos italiano y español ofrecen ejemplos similares. El control del Partido Comunista Italiano (PCI) de gobiernos regionales en el norte de Italia le permitió enfrentar experiencias de gobierno y adquirir recursos para el clientelismo y patronazgo para sus cuadros, redujo también su sentido de alienación en un sistema que, pese a su enorme caudal de votos, le negaba participar en las coaliciones de gobierno en el nivel nacional. La experiencia de gobierno del PCI es fundamental para entender su moderación y el nacimiento del eurocomunismo. Por su parte, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) logró acceder a varios gobiernos después de las elecciones autonómicas de 1980, sobre todo en el sur de la península. Esto dio vigor al partido y fortaleció la percepción de que era una opción de gobierno viable en las elecciones generales de 1982.

Los únicos cuatro países en el mundo que combinan el presidencialismo con el sistema federal ilustran mejor nuestro argumento. En el caso norteamericano, el partido de oposición en el nivel nacional comparte sistemáticamente el poder en el resto de los niveles. Al tiempo que Ronald Reagan ganaba la presidencia en 1980, 31 estados de la unión americana eran gobernados por demócratas, en 1984, Reagan se reelegía y 35 estados eran demócratas, en 1992, William Clinton ganó las elecciones presidencia-

les al tiempo que 21 estados estaban gobernados por ejecutivos republicanos.

En Brasil, el régimen autoritario permitió en 1982 la celebración de elecciones libres en los estados de la federación. La oposición ganó las elecciones en estados de importancia política central como Río de Janeiro, São Paulo, Paraná y Minas Gerais, adquirió más recursos políticos (presupuestos, cargos públicos para sus simpatizantes, etcétera) y fue capaz de acelerar desde posiciones de poder real la dinámica de la transición democrática. Tanto en las elecciones presidenciales indirectas de 1985 como en las directas de 1990, los estados de la federación brasileña estuvieron gobernados por una pluralidad de fuerzas políticas.

En Argentina, Raúl Alfonsín ocupaba la presidencia en 1983, al tiempo que la oposición Justicialista ganaba las elecciones para gobernador en 12 y partidos provinciales en tres de las 22 provincias (sin contar la Capital Federal —que era gobernada por un intendente— y Tierra de Fuego —en donde se designaba a un gobernador). Para 1987 la oposición al Radicalismo era extraordinaria, y el Peronismo logró conservar sus provincias y arrebatarse al Partido Radical otras cinco. En las elecciones de 1991, el Partido Justicialista perdió a su vez dos provincias, que pasaron a dominio Radical.

El caso venezolano ilumina con gran elocuencia nuestro argumento. Desde la instauración del régimen democrático que sustituyó la dictadura de Pérez Jiménez, Venezuela no celebró elecciones en los estados sino que el presidente nombró desde Caracas a los gobernadores. Ello prácticamente excluyó a Venezuela de la lista de sistemas federales. Sin embargo, la necesidad de democratizar la federación venezolana se hizo patente a finales de los ochenta, por lo que se inició un proceso de cambio que está modificando la estructura política y el sistema de partidos venezolano. En 1992, dos golpes de estado fracasados y la presión para que renunciara el presidente Carlos Andrés Pérez, acusado de corrupción por el propio Ministerio Público, hicieron patente la rigidez del sistema presidencial de gobierno. Sin embargo, el

naciente federalismo pudo canalizar a finales de 1992 y principios de 1993 la enorme presión política opositora en actividades de campaña electoral en los estados y en la capital misma. El federalismo logró institucionalizar el activismo opositor y fue capaz de aminorar, al menos temporalmente, la rigidez y el carácter excluyente del presidencialismo. En marzo de 1993, la oposición pasó a controlar, de la mitad, a dos tercios de las gubernaturas estatales. La capital misma fue conquistada por Causa Radical, un nuevo partido de oposición. La institucionalización de la presión opositora que posibilitó el sistema federal de gobierno no sólo jugó temporalmente a favor del presidente Pérez, quien pudo prolongar su mandato por varios meses, hasta que una crisis final, solución no militar, condujo a su caída. Quizá también haya salvado la existencia misma de la democracia en Venezuela.

4. EL PRESIDENCIALISMO, EL FEDERALISMO Y LA TRANSICIÓN MEXICANA A LA DEMOCRACIA

En México, el eventual cambio de un sistema hegemónico a una democracia bien pudiera darse lenta y no muy dolorosamente si la oposición gana un número creciente de victorias en el nivel local y adquiere un sentido de la siempre seria y grave responsabilidad de gobernar.

Robert Dahl, *Polyarchy*, 1971

Nos proponemos ahora discutir la manera en que el régimen presidencial y el sistema federal han influido en la naturaleza y el ritmo de la transición a la democracia en México. Nuestro propósito es demostrar que el marco institucional en el que la transición ha tenido lugar le ha dado su carácter y su forma, que las explicaciones culturalistas de la lentitud y la ambigüedad del proceso olvidan el marco institucional en el que las acciones políticas tienen lugar y se encadenan, que el abanico de estrategias

políticas disponibles a los actores involucrados no es infinito sino que está limitado por el escenario institucional que sirve de marco a las acciones y decisiones políticas.

Nuestro primer argumento tiene que ver con una de las críticas más importantes de Linz al presidencialismo: dicho régimen político permite que compitan y en ocasiones accedan al poder candidatos muy populares y fuertes con partidos muy débiles y desorganizados. El presidencialismo inhibe la formación de partidos fuertes ya que se puede competir y acceder al poder sin su apoyo. El problema con este tipo de arreglo institucional es que una transición democrática y la consolidación de la democracia misma necesitan de partidos sólidos y bien estructurados.

A partir de 1982, el deterioro de la economía mexicana hizo que el sistema político experimentara la más aguda crisis de legitimidad en la etapa posrevolucionaria. Sin embargo, la naturaleza de las instituciones políticas retrasó la expresión política general del malestar ciudadano hasta las elecciones presidenciales de 1988. Soledad Loeza y Rafael Segovia puntualizaban en 1986 el hecho de que en el ámbito político no se hubiera producido una discontinuidad comparable a la que, en cambio, estaba sufriendo la economía.¹⁵ En perspectiva ya podemos especular por qué. El deterioro económico afectaba a la sociedad como variable continua. Sin embargo, para expresarse, la inconformidad política necesita que se le abran ventanas de oportunidad. Éstas hacen a aquélla comportarse como variable discreta. En la institucionalidad política mexicana, una elección presidencial en el que el ganador toma todo representa esa oportunidad institucional para manifestar el desacuerdo. En 1988, esa expresión de inconformidad fue directa, casi sin mediación partidaria.

Adam Przeworski no se equivoca cuando piensa que un régimen autoritario deslegitimado no enfrenta una verdadera crisis política sino hasta que una alternativa se organiza de manera tal que es capaz de ofrecer una opción a los ciudadanos. Piensa que si la

¹⁵ Loeza, Soledad, y Segovia, Rafael (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, "Introducción".

creencia en el colapso de la legitimidad de un régimen no se ve acompañada de una "alternativa organizada", los ciudadanos carecen entonces de una opción, y la crisis política real sencillamente no se presenta. Todo esto es razonable. Sin embargo, Przeworski parece olvidar la importancia de los arreglos institucionales con los que, en algunos sistemas autoritarios, se presentan las "alternativas". Un régimen autoritario que organiza puntualmente elecciones ofrece, aunque sea de manera distorsionada, oportunidades para expresar la inconformidad, de manera que es capaz de calendarizar ciertas expresiones de desacuerdo.¹⁶ Por otro lado y bajo el formato de competencia presidencial, las alternativas no tienen que ser "alternativas organizadas". Basta con que representen candidaturas atractivas, las cuales pueden generar un realineamiento electoral en un vacío organizacional. En 1988, el sistema presidencial permitió que Cuauhtémoc Cárdenas se convirtiera en una alternativa no organizada. Aquí las ventajas del parlamentarismo son evidentes: quien quiere ser primer ministro necesita casi forzosamente de un partido sólido, de una alternativa organizada, sencillamente porque quien ambiciona el poder no puede apelar directamente al electorado, porque el electorado no elige: elige el Parlamento (cuyos actores centrales son partidos organizados).

La transición mexicana se inicia en 1988 con la abrupta caída de los niveles de apoyo electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este realineamiento fue producto de la candidatura extraordinariamente popular de Cuauhtémoc Cárdenas, exmilitante del PRI, quien carecía y carece aún de un partido político sólido y eficiente como aparato electoral. Las críticas elecciones presidenciales de 1988 hicieron posible inaugurar la transición con un *break point*, pero la continuación y profundización de la misma necesitaba de partidos bien institucionalizados

16 Sobre las elecciones en sistemas políticos autoritarios, ver Hermet, Guy, Rose, Richard, y Rouquié, Alain (comps.), *Elections Without Choice*, New York, John Wiley & Sons, 1978. Sobre el papel de las elecciones en el autoritarismo mexicano, ver Loeza, Soledad, "El llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México?", *Nexus*, junio de 1985.

en el frente opositor. En un régimen presidencial, anunciar una candidatura es una tarea mucho más sencilla que organizar un partido político con un perfil ideológico claro y un aparato electoral eficiente. Fernando Collor de Mello en Brasil y Alberto Fujimori en Perú son ejemplos patéticos de esto, y las consecuencias para el funcionamiento de la democracia están a la vista. Sólo el presidencialismo y sus peligros permiten que se presente este tipo de fenómenos: candidatos presidenciales extraordinariamente populares apoyados por partidos extraordinariamente débiles. Es hasta después de 1988 cuando Cárdenas tuvo que enfrentar la tarea de organizar el ahora Partido de la Revolución Democrática (PRD). La tarea era particularmente apremiante dada la heterogeneidad organizacional e ideológica de los grupos que se fusionaron para integrarlo. Sobre la forma en que el federalismo pudo ayudar a la tarea, y sobre la manera en que la dirección del PRD desaprovechó este arreglo institucional volveremos más adelante. Baste decir por ahora que la transición actual está marcada por el hecho de que la oposición la compartan dos partidos, uno de centro-derecha, que tiene más de 50 años de existir y está relativamente bien organizado, el Partido Acción Nacional (PAN), y otro nuevo, de izquierda, el PRD, creado después de las elecciones de 1988 y todavía carente de una organización sólida. El régimen presidencial posibilita que compitan candidatos, pero es claro que no organiza partidos. Una transición más dinámica y más profunda requiere de partidos bien estructurados en el frente opositor.

Por otro lado, hay un aspecto del régimen presidencial que ha sido devastador para el proceso de transición actual y que explica en parte su ambigüedad. La transición comienza después de una elección presidencial particularmente problemática en la que el ganador toma todo; la oposición en su conjunto considera que la elección no ha sido limpia; uno de los perdedores, Cuauhtémoc Cárdenas, considera no sólo que la elección no fue limpia sino que el triunfo le pertenece, por lo tanto no reconoce en el presidente Carlos Salinas de Gortari a un legítimo interlocutor en

el proceso político y demanda además su renuncia. La decisión de Cuauhtémoc Cárdenas de no involucrarse en el proceso de negociación que siguió a la elección estuvo determinada no sólo por la cultura política de quien la tomó, ni por los hipotéticos rencores personales de los actores involucrados, sino por el marco institucional en que se dieron los hechos: si el ganador toma todo y el perdedor que pierde todo no considera legítimo el juego, entonces la probabilidad de que exista diálogo después de la partida se reduce al mínimo. Es claro que Juan J. Linz no se equivoca cuando piensa que el régimen presidencial no es el mejor marco institucional para iniciar una transición. Así, las reglas de la competencia han influenciado enormemente la pauta de cambio político en México en los últimos años: con el reconocimiento de victorias del PAN en distintos estados de la República se inició una apertura real pero incompleta, caracterizada por la ausencia de interlocutores mutuamente legitimados a ambos lados del espectro político y dispuestos a hablar de problemas cuya solución reclamaba la toma de decisiones conjuntas. Sin embargo, no hubo diálogo PRI-PRD porque no se quiso con ello legitimar las decisiones pasadas de los interlocutores. Se puso de manifiesto desde entonces que un proceso más dinámico y profundo de transición debía incluir a todas las fuerzas opositoras en la mesa de negociación. Como veremos más adelante, el federalismo ofrecía después de 1988 una oportunidad para desempantanar la situación política que había producido la elección presidencial de 1988, permitiendo la distribución del poder entre los partidos en el nivel estatal y atemperando el carácter mayoritario y excluyente, así como el potencial conflictivo, de la siguiente elección presidencial. Por desgracia, esto sólo se dio parcialmente. Aún así, es indudable que el sistema federal ha influenciado de manera determinante la naturaleza y características del proceso de cambio político mexicano en los últimos años.

En primer lugar, el hecho de que la creciente competencia electoral se esté dando en el marco institucional de un sistema federal tiende a estructurar un tipo de sistema de partidos que tiene

que ser a la larga distinto al tradicional. Su perfil futuro es aún incierto, pero nuevos incentivos apuntan en definitiva hacia el cambio. Quizá el impacto de esta variable sea más notorio en el PRI que en ningún otro partido. El énfasis organizacional de corte corporativo y vertical del PRI encajó perfectamente con un partido central, disciplinado, que distribuye en forma periódica posiciones políticas en elecciones no competitivas. Sin embargo, es mucho más eficiente contar con un partido organizado horizontalmente que con uno basado en organizaciones verticales si se trata de enfrentar una creciente competencia electoral en ámbitos territoriales cerrados que funcionan como compartimientos estancos. El nuevo énfasis en la "organización territorial" y el debilitamiento del componente corporativo del PRI es la respuesta estratégica obligada para una estructura de competencia creciente, calendarizada sin concurrencia en el tiempo y atomizada de manera territorial.¹⁷

El centralismo del PRI y sus tradicional disciplina enfrentan desde finales de los ochenta un reto de enorme complejidad. En su estudio de partidos en sistemas democráticos competitivos y federales, Aaron Wildavsky encuentra que los partidos centralizados compiten en situación de desventaja contra aquellos cuya organización está más descentralizada.¹⁸ Estos últimos son más sensibles a la demanda pública local, y a condiciones políticas específicas. El federalismo incentiva a todos los partidos a descentralizarse en uno u otro grado, a seguir líneas de conducta más o menos propias en las unidades componentes, a seleccionar candidatos que respondan a los intereses y condiciones de electorados separados geográficamente e independientes. Australia y Canadá son casos muy peculiares: el sistema parlamentario incentiva a la disciplina y al centralismo de los partidos; por su parte, el federalismo incentiva a relajar la disciplina y a descentralizar las estructuras de mando. El resultado es curioso: sus sistemas de

17 Discuto el impacto de los arreglos institucionales mexicanos en la organización de los partidos en "De la hegemonía a las alternativas. Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México", en *Política y Gobierno*, II, 1995.

18 Wildavsky, Aaron, "Party Discipline Under Federalism", en *Social Research*, XXVIII, 1961.

partidos están más descentralizados que en Inglaterra (sistema unitario y régimen parlamentario), pero más centralizados que en Estados Unidos (sistema federal y régimen presidencial).¹⁹ Sería prematuro hacer una evaluación del impacto del federalismo en la estructura de los partidos políticos mexicanos en esta era de creciente competitividad electoral. El PAN ya era un partido relativamente descentralizado antes de 1988, el PRI vive el proceso con gran dolor y con enormes dificultades, el PRD debe aprender a contrarrestar los efectos negativos del "centralismo democrático" de la vieja izquierda y las tendencias centralizantes de su herencia priísta.

Sin embargo, los efectos del federalismo han sido a mi modo de ver mucho más relevantes en otros ámbitos del sistema político. La dinámica de la transición y el reconocimiento de victorias de la oposición panista muestra uno de los aspectos más interesantes y peculiares de la lenta y ambigua transición a la democracia en México. Es difícil decir qué hubiera pasado después de 1988 si el sistema constitucional mexicano no fuera federal sino unitario. Chile y Nicaragua son dos ejemplos de sistemas políticos autoritarios que en el marco de regímenes unitarios han vivido recientemente elecciones presidenciales en donde las oposiciones tienen que decidir cómo enfrentar al candidato presidencial apoyado por el partido ligado al autoritarismo. En ambos casos el unitarismo de los sistemas constitucionales impidió compartir el poder con las oposiciones en el ámbito territorial, lo cual las incentivó a unificarse en un frente común para encarar eficazmente el formato de competencia de suma cero del régimen presidencial mayoritario. La posición ideológica de los partidos ligados al autoritarismo facilitó desde luego la tarea: no era en extremo difícil llegar a un acuerdo de coalición entre fuerzas opositoras de izquierda y de centro para derrotar a la derecha (Chile) o entre fuerzas de derecha y de centro para derrotar a la izquierda (Nicaragua). En estos casos, la ausencia de un federalismo que permitiera integrar a las

19 Livingston, William S., "Canada, Australia and the United States", en Earle, Valerie (comp.), *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, Peacock, 1968.

oposiciones a las tareas de gobierno en el nivel estatal provocó —en combinación con la posición ideológica de los contendientes— que el régimen presidencial mayoritario y excluyente bipolarizara en extremo la competencia y se generara un cambio político abrupto, claro y evidente para todos.

En México, la presencia de un esquema institucional federal y el hecho de que el PRI ocupe el centro del espectro político han hecho que la transición a la democracia presente características diferentes. Aun con las dificultades que supone la distancia ideológica entre ambos partidos y en ausencia de un arreglo federal, el PAN habría tenido fuertes incentivos para aliarse con el neocardenismo después de 1988 con objeto de buscar el colapso del sistema político. En plena descomposición, el Frente Democrático Nacional (que agrupaba a los cuatro pequeños partidos que presentaron la candidatura de Cárdenas) buscó la transición a partir de la quiebra del régimen, de modo que un acuerdo con el PAN y su apoyo resultaban imprescindibles. En el PAN hubo un fuerte debate y se dudó sobre la estrategia a seguir. Sin embargo, el reconocimiento de su triunfo en las elecciones para gobernador en el estado nortero de Baja California aclaró las opciones y fijó una estrategia. El PAN quería elecciones limpias en el futuro para consolidar su indudable presencia regional. El presidente de la República estaba dispuesto a impulsar una reforma a la ley electoral federal a cambio de que el PAN minimizara la incertidumbre electoral del PRI y le permitiera seguir dominando el proceso político constitucional a nivel nacional: el resultado de la negociación fue una nueva ley electoral que haría más difícil y tortuoso cometer fraude en elecciones nacionales, a cambio de la llamada "cláusula de gobernabilidad", que garantizaría al PRI mayorías absolutas en el Congreso aun sin obtener la mayoría absoluta de los sufragios en elecciones federales legislativas más competitivas y transparentes. El PRI imposibilitaba así, y desde su propia lectura, la aparición de escenarios de parálisis y conflicto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, y solucionaba de una manera un poco heterodoxa uno de los dilemas más agudos de

todo régimen presidencial de gobierno. Se evidenciaba, por lo demás, la incertidumbre del PRI y un cálculo poco optimista de cara a las elecciones intermedias de 1991, de las que finalmente salió airoso. De una u otra forma, con el triunfo del PAN en ese y otros estados se echaba a andar una parte de la maquinaria constitucional mexicana que se mantuvo inerte por décadas: me refiero al federalismo. Harry Kantor siempre tuvo la razón: la presencia de un partido hegemónico es la variable central que ha obstaculizado el funcionamiento del federalismo en México.²⁰ En el pasado reciente, reformas constitucionales y los llamados "convenios únicos de desarrollo" entre el poder central y los estados pudieron descentralizar en alguna medida modesta la distribución de recursos y de competencias. Pero eso no hace a un federalismo. Hay sistemas unitarios con una distribución de recursos y de competencias menos centralizada que la mexicana, y eso no los hace federales. Mientras los gobernadores deben su cargo al poder central y consideran al presidente su jefe político, el federalismo no acaba nunca de potenciarse. William Riker, sin duda el estudioso más agudo del federalismo, ha insistido en el mismo punto: la variable más importante para definir la naturaleza y características de un sistema federal está en la naturaleza del sistema de partidos y en su competitividad. Esta interpretación contrasta con la dominante: para muchos, la autenticidad de un federalismo se mide por la distribución de los recursos fiscales. Para Riker esta noción es errónea: de nada sirve descentralizar un sistema fiscal si quien manda en última instancia es el poder central. Aun cuando el PRI ha tenido que respetar ciertas estructuraciones políticas regionales y sus márgenes de maniobra en los estados no han sido ilimitados, dicho partido funcionó tradicionalmente como aparato centralizado y disciplinado. En un sistema en que un partido con estas características domina todos los niveles de gobierno en elecciones no competitivas, el federalismo se mantiene inerte, y su relevancia política se reduce a estar ahí, como una institucionalidad disponible que puede potenciarse en

20 Kantor, Harry, "Latin American Federalism", en Earle, *op. cit.*

cualquier momento. Sin importar la distribución de recursos fiscales, el meollo del asunto está en la diversidad partidaria del centro y de las entidades federativas y/o en la descentralización de los partidos, ya que esta variable es la que da dinamismo político a la relación entre el poder central y los estados, al permitir que todos los demás renglones de la agenda federal (quién cobra qué impuestos, quién gasta qué recursos, quién concentra qué competencias, quién implementa qué políticas, etcétera) se estén discutiendo y replanteando institucionalmente por una pluralidad de fuerzas políticas.²¹

Es claro pues que el federalismo empieza a potenciarse al comenzar la oposición a tener acceso al poder en los estados y al imponerse en los partidos una mecánica de descentralización como resultado de la creciente competencia electoral. Más adelante abordaremos el problema que supuso el que a la oposición perredista se le negara el acceso al poder en los estados, y que a su vez la dirección del PRD concentrara demasiado su atención en la elección presidencial de 1994. De una u otra forma, sin embargo, la maquinaria federal se echó a andar con el reconocimiento de algunos triunfos opositores y con el incentivo descentralizador que supuso la creciente competencia política en los estados.

Sin embargo, otra variable operó en sentido inverso y dio a la federalización de la política mexicana y al proceso político general un carácter contradictorio y todavía más ambiguo. Me refiero a la política de gasto de la administración 1988-1994 a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).²² Gracias al hecho de que el PRI siguió teniendo el control mayoritario del Congreso y por lo tanto de la promulgación de toda legislación secundaria, el Ejecutivo pudo instrumentar una política de gasto social con

21 Riker, William H., *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston, Little & Brown, 1964, capítulo 5.

22 Hacer una evaluación global de las implicaciones políticas y consecuencias sociales de Pronasol fue una tarea harto compleja. Fue difícil oponerse en bloque al programa, ya que contenía importantes políticas de desarrollo social e implicaba una actitud más sensible del gobierno a la demanda pública. Una propuesta de análisis de los aspectos políticos involucrados en dicho programa se encuentra en Dresser, Denise, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems. México's National Solidarity Program*, San Diego, UCSD, 1991.

algunos rasgos claramente clientelistas, con enorme discrecionalidad y sin necesidad de generar ningún consenso con la oposición. La "cláusula de gobernabilidad" permitía al PRI y al Ejecutivo continuar con una política de gasto que en ocasiones atentaba francamente en contra del federalismo y reforzaba el carácter mayoritario del régimen presidencial. Este era pues uno de los rasgos más paradójicos del proceso de cambio político: el pacto PRI-PAN potenció el federalismo al reconocer el PRI las victorias panistas en el nivel estatal; sin embargo, el acuerdo se quedó a la mitad del camino: al ceder la "cláusula de gobernabilidad" como única vía para iniciar la transición, el PAN impidió su propio acceso al ámbito institucional en donde precisamente pueden replantearse el resto de los renglones del vínculo federal. La presencia de la "cláusula" en el marco constitucional mexicano prácticamente garantizaba al PRI seguir aprobando su Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados.²³ Así, el federalismo no era capaz de cumplir cabalmente con su función integradora en el marco del régimen presidencial mayoritario, ya que la "cláusula" volvía también mayoritaria la competencia por escaños en la cámara baja. En otras palabras: el federalismo integrador se potenciaba por un lado, pero por el otro la "cláusula" reforzaba otra vez el carácter mayoritario y excluyente del régimen presidencial.²⁴ Según mi apreciación, el panismo actuó inteligentemente y logró desempantanar la crítica situación política poselectoral

23 Recordemos que una herencia del unicameralismo de la Constitución mexicana de 1857 es la disposición constitucional vigente de que sea sólo la Cámara de Diputados, sin intervención del Senado, la que intervenga en la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos. Para una discusión de esta peculiaridad del constitucionalismo mexicano, ver Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956 (edición original, 1912), capítulo 12, y Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1969, p. 287.

24 Con la reforma electoral de 1993 se eliminó la "cláusula de gobernabilidad", pero la fórmula electoral que entonces se estableció supone una extraordinaria sobrerrepresentación del partido mayoritario. Así, no es extraño que la nueva fórmula, vigente todavía, incluya un techo de 63% de representación para dicho partido. Sin embargo, hubo un ligero avance: por debajo del 45% de la votación, y dependiendo de la distribución territorial del voto priísta, el monto de sobrerrepresentación se vuelve incierto. Pero no olvidemos que la "cláusula" seguía y sigue vigente en varios estados, es decir, en los ámbitos de representación en donde la transición e integración políticas pueden tener mayor dinamismo.

de 1988 y darle dinamismo al proceso político. Pero el acuerdo PRI-PAN no pudo ser visto sino como válido para una estrategia de muy corto plazo. La democracia mexicana necesitaba otro pacto, más comprensivo e integrador, que pensara en arreglos institucionales de largo alcance.

Que Pronasol generara nuevas lealtades políticas en los estados, que canalizara recursos a través de sus representantes regionales y no de las autoridades constitucionalmente constituidas, que fortaleciera la imagen del presidente de la República a costa de toda otra autoridad, etcétera, fue grave para el federalismo, sin duda, pero fue más grave que lo hiciera en municipios y estados gobernados por la oposición. Que Pronasol desarticulara, aunque no fuera su objetivo principal o único, una coalición gobernante creando una coalición alternativa a través del uso de recursos para el clientelismo venidos de las arcas federales, fue un error político grave porque mermaba enormemente las funciones positivas y el papel integrador que el federalismo podía cumplir en una transición gradual y ordenada a la democracia.²⁵ Obstaculizaba además que el federalismo contrarrestase el carácter mayoritario del régimen presidencial. No puede uno dejar de comparar ciertos aspectos de Pronasol con la llamada "guerra contra la pobreza" del presidente norteamericano Lyndon Johnson. Las implicaciones políticas, perfectamente previstas, por dicho programa legislativo generaron tal inconformidad en los estados que la oposición al programa acabó derrotándolo en el Congreso. En cambio, la "cláusula" —o un mecanismo de gran sobrerrepresentación para el partido mayoritario— posibilitaba que Pronasol (y sobre todo el crítico y complejo vínculo Pronasol-federalismo) no tuviese que ser negociado con otros actores del sistema de partidos.²⁶

25 Véanse las opiniones sobre Pronasol de Ernesto Ruffo, gobernador panista de Baja California, en Reyes Heróles, Federico, y Delgado, René, "Ruffo Appel: es el momento de la prudencia", en *Este País*, noviembre de 1992. Ver también Acedo Angulo, Blanca (coord.), *Solidaridad en conflicto. El funcionamiento de Pronasol en municipios gobernados por la oposición*, México, Nuevo Horizonte, 1995.

26 Varios analistas y políticos piensan que el establecimiento de una fórmula electoral proporcional pudiera provocar parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo, problema que ha sido discutido en la primera parte de este trabajo. En mi ensayo "Presidentes y

Finalmente, hay una variable muy importante en el proceso de cambio político actual que afecta al federalismo. Evaluar su impacto es, sin embargo, una tarea harto difícil. Me refiero a algunas intervenciones del presidente Carlos Salinas de Gortari en conflictos poselectorales estatales que intentaban salvar su imagen internacional pero más que nada cumplir con su promesa de elecciones limpias, sobre todo a la oposición panista. Quisiera en este punto analizar también el impacto de las irregularidades electorales cometidas en contra del PRD —un partido que tuvo grandes ambiciones presidenciales hacia 1994— en la dinámica política del sexenio 1988-1994.

Como ya hemos visto, es claro que el PAN estuvo dispuesto a ceder la “cláusula” a cambio de una reforma a la ley electoral federal y de elecciones estatales limpias, gracias a las cuales dicho partido podría ir accediendo al poder en los estados de la federación. Sin embargo, el colapso del voto priísta en 1988 y la consiguiente redistribución de fuerzas entre partidos en el plano del Congreso Federal (concretamente de la Cámara de Diputados, que obligaba al PRI a arribar a acuerdos con otros partidos para aprobar reformas constitucionales) no tocó la hegemonía del PRI en los congresos de los estados, ya que en México las elecciones federales y estatales no son concurrentes. Era imposible entonces incluir en la negociación federal PRI-PAN reformas a las leyes electorales estatales, que son las que en todo caso podían garantizar elecciones limpias sin intervención federal ni negociaciones entre partidos en otros niveles. Insisto en este punto de radical importancia para entender la política mexicana de los últimos años: el colapso de 1988 no tocó la estructura institucional estatal, por lo tanto las reglas políticas locales iban a posibilitar la

congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano” (capítulo segundo de esta compilación), discuto qué tipo de arreglos institucionales maximizan la probabilidad de una democracia presidencial estable en un sistema de representación proporcional sin “cláusula de gobernabilidad” o excesiva sobrerrepresentación mayoritaria. Las conclusiones a las que arribo son muy similares a las de Shugarty Carey, *Presidents and Assemblies*, op. cit.

continuación de prácticas fraudulentas en los estados. Dependiendo de la situación política de cada estado, la ley electoral local pudo ser reformada o sólo se cambió para dejar todo como estaba. Esta compleja interacción entre reforma electoral federal y reformas estatales generó una paradoja: en algunas ocasiones, el Ejecutivo Federal tuvo que intervenir en la política estatal cuando el PAN le recordaba al presidente los términos de su acuerdo y le reclamaba el cabal cumplimiento de su promesa de elecciones estatales limpias. Es decir: el presidente tuvo que violentar con su intervención política el pacto federal como única manera de democratizar y potenciar el federalismo. Sin la intervención del presidente de la República, los aparatos priístas locales —protegidos por arcaicas leyes electorales estatales— jamás tolerarían ser “autosacrificados”, reconociendo sus derrotas sin la presión de un agente externo. Paradójicamente, el nuevo discurso social de corte federalista —compartido por amplios sectores de la opinión pública en los estados, por la prensa nacional y por varios intelectuales— terminaba sirviendo a los intereses del viejo PRI y sus prácticas fraudulentas orgullosamente locales. Así de complejo resultaba el cambio político mexicano y el estira-y-afloja en la relaciones gobierno central-estados de la federación y presidente de la República-aparatos priístas estatales: ver en 1991 a priístas guanajuatenses de viejo cuño defendiendo su fraude apelando al sacro principio del federalismo fue una ironía que hizo recordar a los exclavistas blancos del sur norteamericano explotando a la población negra amparados por la Constitución federal y la sabiduría de los padres fundadores.

Después, cuando el fraude se reeditó pero del PRD se trataba, la intervención presidencial presentó otros matices, nada benignos por cierto. Varios observadores pensaron que el PAN y el presidente Salinas estaban coludidos para cometer fraude en contra del PRD. Esta idea fue producto de una miopía ya cercana a la ceguera, o de plano de la mala fe. El PAN negoció con el PRI una reforma federal para elecciones federales. Las elecciones federales legislativas de 1991 demostraron que la reforma de 1989-

1990 había sido un avance que beneficiaba en última instancia a todas las oposiciones. La opinión perredista de que 1991 “ fue el fraude más grande de la historia” no la corroboró nadie y se insertó en una estrategia de descalificaciones automáticas que presentó problemas muy serios para la transición a la democracia mexicana.²⁷

Que el PRI continuara cometiendo fraudes electorales en contra del PRD en algunas elecciones locales y estatales respondió a otra dinámica y se insertó en otra lógica. Ciertamente, el PRI buscó nulificar a la oposición perredista para desincentivar nuevas escisiones en las élites priístas locales ante la expectativa de elecciones más competitivas. No se esperaba que el reconocimiento de triunfos panistas tuviera el mismo efecto, ya que escisiones priístas hacia el panismo eran —por razones ideológicas y organizacionales— mucho menos probables. Sin embargo, concluido un sexenio completo de elecciones locales y estatales, es claro que el reconocimiento de victorias del PRD en el nivel estatal no hubiera desatado una avalancha de derrotas, como algunos defensores de la “ teoría del dominó” vaticinaron. Al impedirle al PRD el acceso al poder en los estados, el PRI y el presidente cometieron, desde mi punto de vista, un error mayúsculo, ya que con ello reforzaban el carácter mayoritario y el potencial conflictivo de la elección presidencial de 1994. Si el PRD hubiera llegado a 1994 con dos o tres estados bajo su control y con la expectativa de ganar en el futuro algunos más, se habría debilitado esa noción, muy cardenista, de que en las elecciones presidenciales de 1994 se definía todo el futuro del PRD o hasta el futuro de la nación misma. Por otro lado, la insistente negativa del liderazgo perredista a involucrarse abiertamente en el diálogo y la concertación con el

27 De un estudio puede concluirse que si bien las elecciones federales de 1991 no fueron un proceso electoral immaculado, de ninguna manera pudo caracterizarse como fraudulento. Ver Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, FLACSO-Plaza & Valdés, 1992. Desde entonces quedó claro para todos los partidos que el problema de las elecciones federales mexicanas empezaba a radicar ya no en el robo descarado de urnas y otras violaciones flagrantes a la institucionalidad democrática, sino en las condiciones de equidad de la competencia, en el uso político del presupuesto y de los recursos del Estado en favor del PRI, en el acceso de la oposición a los medios masivos de comunicación y en la confiabilidad del padrón electoral.

PRI y la presidencia reforzó a su vez la negativa priísta a reconocer sus victorias. En 1992, el caso de Michoacán fue especialmente revelador: el intento de acercamiento de un candidato a gobernador moderado como Cristóbal Arias fue bloqueado por Cárdenas, quien mantuvo su línea dura. El alejamiento de los actores impidió la moderación de la competencia y quizá hasta el triunfo mismo de Arias. Parecía que en el cálculo de Cárdenas las prioridades eran exactamente las contrarias: no compartir el poder y llegar a jugar el todo por el todo a la justa presidencial.

Al PRD se le ha dificultado defender sus votos porque su organización como aparato electoral sigue siendo precaria; por otro lado, el extraordinario interés que su liderazgo mostró en las elecciones presidenciales de 1994 desvió la atención y los recursos del partido hacia la elección que lo decidía todo, la que suponía más riesgos, la que elevaba exponencialmente el potencial de conflicto. No estaba entre las prioridades del liderazgo neocardenista la trabajosa estructuración de una organización institucionalizada para la competencia electoral. El neocardenismo se pensó como “movimiento” de la “sociedad civil”, no como partido político orientado hacia la lucha por el poder en elecciones. En todo caso, sólo había una elección: la presidencial.²⁵ Al desatender el frente de batalla en los estados, el PRD desaprovechó las oportunidades que el marco institucional federal le ofrecía para organizar paso a paso un aparato partidista sólido. Acceder al

²⁵ La percepción de que el liderazgo del PRD descuidaba la construcción del partido y concentraba su atención en la elección presidencial de 1994, fue compartida por perredistas del más variado género. Arnaldo Córdova, miembro del Consejo Nacional del PRD, atribuye el fracaso de su partido en las elecciones michoacanas a gobernador de 1992 a que al líder de su partido “sólo le interesa la próxima elección presidencial”. *Proceso*, 20 de junio de 1992, p. 11. Por su parte, un líder del partido en el estado de Guerrero declaró después de otro fracaso electoral perredista: “A Cárdenas sólo le interesa el 94 [esto es, la elección presidencial], pero no Guerrero... Aquí Cárdenas no vino”. *El Financiero*, 5 de abril de 1993, p. 50. El problema era tan claro que Porfirio Muñoz Ledo, una de las cabezas del PRD, reconocía en agosto de 1991 que los principales defectos de su partido eran, y son, que “aún tiene una identidad muy confusa, una imagen muy distorsionada y baja credibilidad, en definitiva, una mala organización”. Varela, Helena, *La oposición dentro del PRI y el cambio político en México, 1982-1992*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 1992, p. 224. El énfasis es mío.

poder en los estados ofrecía al PRD disponer de nuevos recursos políticos: posibilitaba la generación de nuevos liderazgos, la práctica del patronazgo y la consolidación de cuadros en el nivel estatal. La actitud intransigente de Cárdenas aisló a los moderados al interior del PRD, a los que pensaban que el diálogo y la negociación con el gobierno podía distensar la situación y permitir al partido ir ganando espacios políticos en la federación. Una vez conquistados, dichos espacios habrían fortalecido a la organización y aumentado a la larga la probabilidad de ganar la presidencia. La creencia de que no puede cambiarse sustancialmente el sistema mexicano si no es desde la presidencia parece estar muy arraigada en el pensamiento estratégico del liderazgo perredista. Quizá también sea un error. Pareciera que el PRD no siguió la vieja máxima gramsciana que recomendaba a la izquierda no asaltar al Estado sino tomarlo después de conquistar los espacios de la "sociedad civil". Uno está tentado a especular sobre la existencia de una tradición cardenista que consiste en crear organizaciones partidistas pero desde arriba, desde la presidencia, y con ayuda del Estado.

La obsesión gubernamental casi delirante de obstruir el avance del PRD dio la razón a la línea dura perredista y aisló a quienes al interior del ese partido se inclinaban por la moderación y el diálogo. La negativa del PRD a reconocer en el presidente a un interlocutor imprescindible para lograr el cambio incentivó aún más al príismo a no ceder espacios. En la lógica política del PRD, dialogar era legitimar lo que no podía ser legitimado. Había, por supuesto, un cálculo muy optimista en la ruta de Cuauhtémoc Cárdenas hacia las elecciones presidenciales. Total: sin posiciones a nivel estatal, el PRD llegaba a los comicios de 1994 a jugarse el todo por el todo, otra vez, en una sola jugada. Así, el sistema federal y todo su potencial integrador e inclusivo se desperdició, al menos parcialmente.

Sería muy extenso analizar en el espacio de este ensayo los eventos políticos que capturaron la atención de los mexicanos en 1994: la rebelión armada en el estado de Chiapas, los dramáticos

asesinatos del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, del cardenal Posadas Ocampo y de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI. Baste decir para los efectos de nuestra argumentación, que el levantamiento armado en Chiapas exponenció el potencial de conflicto poselectoral de los comicios anunciados para el 21 de agosto de aquel año. El carácter mayoritario y excluyente del régimen presidencial de gobierno agudizaba en la coyuntura mexicana su precaria capacidad para producir acuerdo y consenso. La última reforma electoral del sexenio, aprobada por el Congreso en abril de 1994, intentaba crear, ahora sí, las condiciones procedimentales mínimas (al margen de la preocupante inequidad general del proceso) para unas elecciones transparentes y confiables. El PRI, el PAN y la mitad de la bancada del PRD en la Cámara de Diputados, aprobaron la reforma de última hora.

El triunfo de Ernesto Zedillo, candidato que sustituyera a Luis Donaldo Colosio después de su muerte, resultó inobjetable. El PAN denunció la inequidad en la exposición de la oferta de los partidos en los medios masivos de comunicación y la utilización de los recursos humanos y materiales del Estado en favor del PRI. Sin embargo, Acción Nacional, que logró colocarse en el segundo lugar en la contienda presidencial, aceptaba su derrota. Por el contrario, el candidato colocado en la tercera posición denunciaría el carácter antidemocrático de todo el proceso y llamaría, sin éxito alguno, a la movilización ciudadana al día siguiente de la elección. La ominosa sombra de la crítica elección presidencial de 1988 se seguiría proyectando sobre la estrategia de Cuauhtémoc Cárdenas. A la postre, el llamado "líder moral" del PRD demandaría primero la celebración de nuevas elecciones y, después, la renuncia de Ernesto Zedillo y la organización de un gobierno "de salvación nacional". Pero su partido no recibió con entusiasmo la idea. Era suicida para el PRD reproducir la amarga experiencia del periodo 1988-1994. Esta vez no había razón alguna, ni moral ni política, para seguir a un "líder moral" que vaciaba su capital político. Concluido el sueño perredista de la conquista irremedia-

ble de la presidencia en 1994, el partido del sol azteca asumía la posición estratégica de Acción Nacional en 1989: apostar —ya sin enconos en contra del titular del Poder Ejecutivo— al reconocimiento de sus victorias en el nivel estatal.

Otra lógica imperó en el cálculo político del nuevo presidente. Electo en comicios mínimamente limpios, legitimado democráticamente en las urnas, Ernesto Zedillo intentó también concluir la conflictiva relación entre la presidencia de la República y el PRD. La forma de atraer a dicho partido a la tarea común de reconstruir las instituciones republicanas no podía ser otra: ofrecer al PRD el reconocimiento de todas sus victorias locales futuras y la solución de problemas poselectorales pendientes. Por el lado del PAN, la reforma a las leyes electorales estatales, su puesta al día en relación a la muy adelantada legislación federal electoral, era condición para que sus legítimas victorias futuras no se entendieran como concesiones ilegítimas entre cúpulas partidarias en la capital de la República. El importante incremento de la votación del PAN en las elecciones presidenciales de 1994 animaba a dicho partido a profundizar su estrategia de avance en el federalismo desde las primeras elecciones para gobernador en 1995: Jalisco, Guanajuato, Yucatán, Baja California y aun Michoacán. El federalismo aparecía otra vez, pero ahora para todos los actores de la oposición y para el propio presidente, como el ámbito por excelencia que trazara una ruta de transición democrática viable. Más que nunca amenazados, los priísmos locales asumirían también la demanda federalista, en el entendido de que el arreglo institucional federal podía constituirse en el dique protector de sus intereses frente a una nueva oleada democratizadora.

La firma de los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional del 19 de enero de 1995 constituía la materialización de un pacto —el Pacto de Los Pinos, se le bautizó entonces— para la transición democrática en el federalismo. El documento, firmado por el presidente Zedillo y por los principales partidos políticos nacionales, encuentra su eje en los puntos b) y f), ambos íntimamente ligados a los dilemas de la transición mexicana a la

democracia. A la letra dicen: “Promover, con estricto respeto a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma federal del Congreso”, y “Acordar la resolución inmediata de los conflictos poselectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuo”.

Al Pacto de Los Pinos se le rebautizó de inmediato “El Pacto de las 24 Horas”, ya que el 20 de enero, un día después de su firma, el priísmo tabasqueño —en litigio con el PRD por las irregularidades cometidas en las elecciones a gobernador a finales de 1994— se rebela en contra de “la imposición del centro” y a favor de un “auténtico federalismo”. Se evidenciaban así, y con más nitidez que nunca, los límites del poder del presidente de la República como eje de su coalición gobernante. Al principio de su mandato, Ernesto Zedillo tuvo que escoger entre implementar el Pacto en línea con lo acordado con las oposiciones con el riesgo de que las huestes de su propio partido desacataran abiertamente su voluntad y ello patentizara su notoria debilidad política, o acelerar el acuerdo para la reforma electoral federal “definitiva” —así la llamó el propio presidente— para promoverlo después en el resto de los estados y evitar alienar a sus oposiciones quienes, sintiéndose traicionadas, podían abandonar la mesa de la negociación política para la reforma federal y retrasar a su vez la implementación del Pacto. El presidente ponderó los costos y se inclinó por la segunda de las opciones. Por lo demás, el calendario electoral se le echaba encima al presidente Zedillo: nuevas elecciones estatales se acercaban, y algunas leyes electorales estatales anunciaban la repetición del abuso y la irregularidad en los comicios, con el consecuente conflicto poselectoral.

En marzo de 1995, la aplastante victoria del PAN en las elecciones para gobernador en Jalisco impidió la movilización de un priísmo local completamente desprestigiado. No hubo conflicto poselectoral. Contribuyó sin embargo una ley electoral local que permitió, entre otras cosas, una considerable autonomía de los órganos electorales. Por su lado, las elecciones para gobernador en Guanajuato y Yucatán del 28 de mayo de 1995 ofrecieron

oportunidades y evidenciaron obstáculos. Por una parte, el inobjetable triunfo de Vicente Fox en la competencia por la gubernatura guanajuatense subrayó la importancia de una ley electoral local capaz de generar condiciones de transparencia y equidad. Por otra parte, las irregularidades denunciadas por el PAN en contra del PRI yucateco no pudieron ser revisadas a cabalidad por las instancias institucionales locales. El PAN, agraviado por lo que consideró una competencia desleal, decide abandonar la mesa de las negociaciones en la secretaría de Gobernación.

El PAN ya no cuenta con dos recursos centrales para presionar políticamente al presidente de la República: por una parte, y a diferencia de Carlos Salinas de Gortari, el presidente Zedillo se encuentra legitimado en las urnas y no le resulta urgente el aval del panismo en el arranque de su gobierno; por otro lado, la etapa de reforma estructural que requirió en el sexenio 1988-1994 de diversas reformas constitucionales ha concluido, de manera que el voto aprobatorio de Acción Nacional para la reforma a la Constitución ya no es imprescindible, al menos en el corto y mediano plazos. Queda en manos de Acción Nacional un último recurso, que el propio presidente Zedillo puso en sus manos el primer día de su gobierno: la renuncia del procurador general de la República, de filiación panista. Pero aquí quedan de manifiesto los problemas de los gabinetes plurales en sistemas presidenciales de gobierno: la renuncia del procurador sería costosa para el presidente en términos de opinión pública y credibilidad, pero con ella el PAN no podría cargar a la contabilidad política del presidente el costo mayor, ese que sí logran registrar los socios de las coaliciones gobernantes en sistemas parlamentarios: el voto de censura en el Parlamento y la renuncia del titular del Ejecutivo. Por lo demás, el *timing* es aquí importante: si el procurador renuncia a su encargo, el PAN perderá un recurso valioso en la proyección de su imagen como defensor del estado de derecho. La tarea, por supuesto, requiere tiempo. Sin embargo, el escenario del fracaso del procurador (por clara incompetencia, porque las pruebas de la culpabilidad de los presuntos responsables de los

asesinatos políticos de 1994 no son suficientes, porque no recibe los apoyos necesarios) o la continuidad de prácticas fraudulentas locales pueden incentivar más adelante al PAN a retirar a su procurador del gabinete. Por otro lado, el éxito del procurador incentivaría al PRI durante la segunda parte del sexenio a buscar su remoción del cargo. En cualquier caso, si no hay transición democrática en el federalismo, difícilmente podrá haber cooperación entre partidos en el Congreso y —más improbable aún— en gabinetes plurales.

El PRD por su parte ha logrado algo inaudito en la historia posrevolucionaria mexicana: documentar a cabalidad el monstruoso dispendio de recursos estatales y privados en favor del PRI y en abierta violación a los topes legales establecidos, concretamente en las elecciones para gobernador en el estado de Tabasco. Pero ni así ha sido posible que renunciara el gobernador espurio para dar pie a elecciones extraordinarias en el estado.

El resultado final es un círculo vicioso: la única manera de que el federalismo actualice plenamente su potencial integrador es contar con leyes electorales locales cabalmente democráticas, que garanticen limpieza en los comicios estatales y que permitan que los resultados sean aceptados por todas las partes involucradas. Se ha pactado ya que la próxima ley electoral federal, la "definitiva", sea el parámetro a partir del cual los estados de la República reformen sus propias regulaciones en la materia. Pero los conflictos poselectorales en Tabasco y Yucatán, producto en primer lugar de legislaciones electorales estatales harto defectuosas, llevan a las agraviadas oposiciones a abandonar la mesa de negociación de la nueva ley electoral federal. El retiro de las oposiciones retrasa el arribo a un acuerdo legislativo y por lo tanto se retrasa también la ola de reformismo electoral, ya anunciado y pactado, en los estados de la federación.

Una compleja pregunta sobre diseño de estrategia política y de reforma institucional es cómo "promover" (según reza el Pacto de los Pinos) "reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma federal" una vez que,

en el mejor de los casos, ésta sea aprobada por el Congreso. Una vía puede ser la estrictamente política, caso por caso según se presenten las elecciones en el calendario electoral. Otra ruta de acción, más ambiciosa, ordenada e institucional, es la de la reforma constitucional. Podría reformarse la Constitución para incluir en su cuerpo los principios rectores de los procesos electorales en toda la República y algunos arreglos institucionales específicos (presencia dominante de consejeros ciudadanos en los órganos electorales estatales, voto de dos tercios del Congreso Local para su elección, resultados electorales preliminares, etcétera). Al mismo tiempo, otra reforma sería necesaria para que se pudieran introducir a la Suprema Corte demandas de inconstitucionalidad de las leyes electorales, pero con un transitorio para dar tiempo a que las legislaturas estatales reformen sus leyes electorales para adecuarlas a las nuevas disposiciones de la Constitución federal. No debe olvidarse, en todo caso, que las leyes electorales estatales son muy dispares en relación con los avances en la legislación federal. Por otro lado, y por la vía de convenios formales de colaboración, ya hay concurrencia del Instituto Federal Electoral y los órganos electorales estatales en la confección de los padrones de ciudadanos y en otros aspectos técnicos de los comicios locales. Promover por la vía constitucional la reforma electoral federal en los estados va a ser una tarea de compleja relojería institucional. Es difícil adelantar visperas y prever lo que vendrá. Lo cierto es que 1996 año de muy baja actividad electoral (no hay elecciones para gobernador a lo largo del año ni por lo tanto el riesgo de que aparezcan nuevos agravios en el horizonte) ofrece sin duda una oportunidad.

De una u otra forma, queda por fin claro para todos que la transición a la democracia en México no puede entenderse sino como la doma —por parte de las oposiciones, del presidente de la República y de los grupos más tolerantes al interior de su partido— de los sectores más reacciones a iniciar un cambio político de fondo. Me refiero, por supuesto, a los aparatos priístas locales, que están dispuestos a romper su alianza histórica con la

presidencia de la República, que regresan por sus fueros en defensa de sus feudos, montados en el discurso de la defensa de las soberanías estatales.

Ciertamente por distintas razones: el PAN desde los años cuarenta, por vocación política; el PRD desde su derrota en las elecciones del 21 de agosto de 1994, al despertar de su sueño de conquistar la presidencia; el PRI desde la rebelión de sus huestes tabasqueñas el 20 de enero de 1995, a la defensiva y como mero acto reflejo. Lo cierto es que, en la transición mexicana a la democracia, ya todos los partidos son federalistas.

5. CONCLUSIÓN

Para acabar con el presidencialismo sin acabar con el país, hay que empezar por exigir el sufragio efectivo donde sí puede haberlo: en las elecciones menos importantes para el Gran Elector, pero más importantes para los votantes locales; elecciones donde, además, no hay riesgo alguno para el país, si se declaran nulas, hasta que resulten convincentes.

Gabriel Zaid, agosto de 1988

Un escenario posible y lamentable sobre el fin del PRI consistiría, no en que desapareciera el negocio de las aplanadoras, sino en que se volviera local, financiado y operado por los antiguos socios a cargo de las sucursales. En México, abundaron los partidos locales y regionales que fueron dueños de su propia aplanadora. Pueden resurgir.

Gabriel Zaid, julio de 1995

Este ensayo ha intentado convencer al lector de la importancia de las instituciones y de las reglas de competencia en la

definición de la naturaleza de la transición mexicana a la democracia, un proceso de extraordinaria complejidad que aún está en marcha. Hemos utilizado el marco analítico que nos ofrece Juan J. Linz para entender el potencial de conflicto que representa iniciar una transición democrática en el marco de un régimen presidencial de gobierno. El carácter mayoritario y excluyente del presidencialismo, promotor de juegos todo o nada y carente de mecanismos efectivos para compartir el Poder Ejecutivo con las oposiciones, nos lleva a concluir que no es este el mejor arreglo institucional para transitar a la democracia con estabilidad y sin rupturas. Adicionalmente, en el caso específico de México, el carácter tripartito del sistema de partidos, es decir, la división del frente opositor en dos grandes bloques en el nivel nacional, ha dificultado enormemente pensar la transición como alternancia en la presidencia. Sin embargo, la naturaleza federal del sistema constitucional mexicano, aunada al hecho de que casi todos los estados de la federación no son tripartitos sino bipartidistas, ofrece una salida institucional a la transición democrática.

En el arreglo institucional federal se concentran las oportunidades y los retos centrales del cambio político de México. El federalismo, al permitir la fragmentación territorial del poder, posibilita que se atempere el carácter suma cero del régimen presidencial, en el que el ganador toma todo y los perdedores pierden todo. En el federalismo, distintos partidos pueden tener acceso al Poder Ejecutivo, a posiciones de poder real. El federalismo posibilita la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles, por lo tanto favorece la integración de las élites políticas. El federalismo permite el acceso al poder estatal a partidos que no han logrado conquistar la presidencia de la República y/o la mayoría en el Congreso, y les brinda la oportunidad de probar sus soluciones y de enseñar al conjunto del país que son opciones políticas eficaces, viables y responsables. El federalismo posibilita atacar el argumento de quienes piensan que las oposiciones no pueden gobernar porque no tienen experiencia, cuando no tienen experiencia

precisamente porque no han gobernado. Al acceder al poder estatal, los partidos opositores en el nivel nacional se obligan a adoptar un comportamiento realista y a abandonar las posiciones irresponsables de quien nunca tiene que poner a prueba la viabilidad lo que su superoferta propone. El federalismo entrena a los partidos en el arte de la solución de problemas sociales y les demuestra cuán complejas son las tareas de gobierno. Sin embargo, para que esto se logre se necesita vencer a los intereses más reaccionarios, protegidos, paradójicamente, por la autonomía constitucional que les ofrece el arreglo institucional federal.

Desde finales de los ochenta, el federalismo trazó la ruta de la transición mexicana a la democracia. Ciertamente, las elecciones estatales en el sexenio 1988-1994 estuvieron plagadas de irregularidades. Pero un problema institucional estaba en la base misma de los conflictos: leyes electorales estatales, casi siempre distanciadas años luz de la federal, posibilitaban la continuidad del fraude y el abuso en los comicios. Era claro que con leyes electorales de muy pretérita factura sería imposible lograr que las victorias opositoras no necesitaran de la intervención del presidente de la República —en su calidad de líder informal de su propio partido— para ser reconocidas. Era claro que con esos marcos institucionales sería imposible conjurar la metódica duda en torno a la legitimidad de los triunfos priístas, ni la metódica duda de algunos sectores de la opinión pública en torno a la supuesta concesión presidencial, al otorgamiento desde la capital de la República, de los triunfos electorales opositores. La intervención presidencial llevó a muchos, dentro y fuera del PRI, a gritar que se violaba el estado de derecho, cuando en los marcos legales se concentraba precisamente el problema.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari nos enseñó sistemáticamente que el dilema de la transición mexicana estaba en el divorcio entre el interés de la presidencia por reconocer triunfos opositores locales (del PAN no siempre, del PRD prácticamente nunca) y el interés de los aparatos priístas locales por conservar el poder a como diera lugar. Las leyes electorales estatales, en

manos de congresos locales dominados por el PRI, no hacían sino obstaculizar el cambio político. Otra cosa quedaba de manifiesto: que el poder del presidente de la República no es ni fue nunca omnímodo; que su partido no es su instrumento, sino una suma de aliados que condicionan sus apoyos. En el pasado, la relativa estabilidad del autoritarismo le impidió ver a muchos que el presidente no es un "monarca sexenal absoluto", sino el eje de una coalición de intereses sectoriales y territoriales que tarde o temprano replantarían sus relaciones con el presidente si éste se decidía a actuar inequívocamente en contra de sus viejos privilegios y prebendas. La transición democrática es eso y mucho más. Pero es eso en primer lugar.

Sólo la plena implementación del olvidado documento de los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional, firmado en Los Pinos el 19 de enero de 1995, que compromete al gobierno a promover reformas electorales en los estados de la federación una vez que el Congreso de la Unión apruebe los contenidos de la reforma electoral "definitiva", podrá en el futuro conjurar escenarios poselectorales conflictivos en los estados, en los que, si el presidente no quiere o no puede actuar, se consuma el fraude, y si el presidente actúa eficazmente se violenta el pacto federal. Solucionado el problema de la legitimidad democrática del presidente de la República, los partidos políticos mexicanos entran de lleno a la tarea de completar la transición de un federalismo que cobija al autoritarismo a otro que ofrece aliento a la democracia.