

## REFORMA POLÍTICA Y PERSEVERANCIA DEL PROTECCIONISMO ELECTORAL

DAVID TORRES MEJÍA

Si hemos de estimar la edad de la Reforma Política a partir del discurso que el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, pronunció en la ciudad de Chilpancingo, Gro., el 1 de abril de 1977, podemos fijar una cifra de siete años y meses para el proceso que, desde entonces, mantiene encendida una polémica difícil de apaciguar y de entender cabalmente y que no es otra que la de las posibilidades de la democracia en México.

En aquella fecha, frente al gobernador de uno de los estados más violentos y de mayores desigualdades sociales del país, el vocero del gobierno central rechazó el “endurecimiento” como estrategia política para enfrentar la crisis económica:

Partiendo de esta situación difícil, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades; supondría ignorarlas y desdeñarlas. El sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas, sin ton ni son, canalizando al fortalecimiento de la autoridad material del Estado recursos que demandan necesidades económicas y sociales. Es la prédica del autoritarismo sin freno ni barreras (Reyes Heróles, 1977).

Reyes Heróles hizo un llamado a la unidad democrática de todas las ideologías e intereses y a practicar la tolerancia política para terminar con la tendencia de la mayoría a “constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías” y procurar “el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos”. “La intolerancia” —advirtió el Ministro— “sería el camino seguro para volver al México bronco y violento”.

Se buscaba modificar una tendencia que apuntaba hacia la violencia generalizada, en virtud del desgaste de las instituciones y prácticas políticas vigentes y de su manifiesta incapacidad para enfrentar pacíficamente “las nuevas realidades”. Se tomó entonces una decisión que el Presidente justificaba tres años y medio después, en su cuarto informe de gobierno, al contrastarla con lo que sucedía en otros países:

En un mundo de desorden y retrocesos, México está logrando conciliar y complementar una exitosa reforma democrática (López Portillo, 1980).

Esta idea se repitió en el sexto informe, donde, además, se calificó a la Reforma Política de "logro estructural irreversible" (López Portillo, 1982).

Pero la Reforma Política dista de ser un proceso lineal o un proyecto acabado. Se asemeja más a un instrumento político, a una metodología para el cambio gradual lo suficientemente flexible y pragmática como para dilatar sus principios políticos hasta extremos que deforman y ocultan el avance democrático. Así, junto con modificaciones que resultaban impensables para el período del proteccionismo electoral, como la presencia del partido comunista o del PSUM, u otros partidos de izquierda, encontramos las mismas prácticas viciadas que inhiben la participación ciudadana y el desarrollo de los partidos. Pero para hacer una evaluación, aunque sea provisional, de este primer tramo de la Reforma Política, quisiéramos remitirnos a algunos puntos sensibles que, a manera de muestra, ilustran las tendencias al cambio y las limitaciones inherentes a este proceso.

Convendría, para ello, retomar la perspectiva que planteé cuando escribí "El fin del proteccionismo electoral", y utilizarla a manera de patrón o tipo ideal contra el cual medir o evaluar la Reforma Política. Determinar si nos hemos alejado del proteccionismo electoral y cuánto; o si, por el contrario, debajo de las formas reposa, inalterado, el espíritu proteccionista. Establecer el verdadero sentido de la frase final de aquel artículo, escrita con una intención polémica:

Si bien podemos hablar del fin del proteccionismo electoral y partidario, no podemos, en cambio, hacer lo mismo respecto del proteccionismo político. Éste es un fenómeno más amplio que implica la voluntad de mantener, a cualquier precio, los puestos del poder burocrático y económico del Estado. El Estado sigue siendo un botín, pero más que eso, es el punto de convergencia de una multitud de intereses cuya supervivencia y expansión se vincula al triunfo del candidato del PRI, situación que muy pocas veces ha sido cuestionada. Sin embargo, la apertura electoral y partidaria debe apuntar a transformar el proteccionismo político y replantear la eficacia [política] desde una perspectiva distinta de la del monopolio político (Torres, 1982).

Estas palabras, en efecto, encierran el meollo del asunto al señalar una tensión aparentemente contradictoria entre proteccionismo político y proteccionismo electoral. ¿Podemos hablar del fin del proteccionismo electoral cuando afirmamos que aún persiste el proteccionismo político? Si este último es el diseño de políticas para mante-

ner intocados los espacios del poder público, entonces la Reforma Política no sería otra cosa que un instrumento moderno para mantener el poder: se habrían creado simplemente nuevos espacios con cuotas de influencia restringidas para acomodar en ellos a la oposición que había permanecido al margen del sistema, contenida por las eficaces barreras del proteccionismo político. Deberíamos hablar, entonces, de la continuidad del proteccionismo electoral o de un neoproteccionismo. Mucho de esto se aplicaría, en efecto, a los procesos electorales posteriores a la Reforma y, desde luego, a algunas disposiciones legales y prácticas políticas distintas a las electorales, dando la impresión de que poco ha cambiado más allá de las apariencias.

Pero la Reforma Política ahí está y las nuevas leyes electorales removieron algunos obstáculos mayores: tres nuevos partidos participaron en las elecciones de 1979 (PDM, PCM y PST) y dos más en las de 1982 (PSD y PRT), aparte de la alianza de izquierda que constituyó el PSUM. La sola presencia de estas fuerzas probablemente significó menos un avance en términos electorales que el inicio de una difícil y prolongada marcha para apartarnos de la intolerancia.

En efecto, la Reforma Política irrumpió inicialmente como un conjunto de reformas constitucionales, una ley electoral y un programa de amnistía cuyas tareas se antojaban desproporcionadas a sus fuerzas. No se buscaba regular la vida política electoral únicamente, sino actuar como palanca sobre el pesado fardo de prácticas electorales y políticas acostumbradas a subordinar las leyes a los designios del poder en turno. Así, la corta historia de esta Reforma debe mirarse como una lucha política tenaz entre el cambio y la inercia, entre el proteccionismo y un nivel superior de participación política. Pero, en lo inmediato, no debemos perder de vista el corte pragmático que permitió al régimen de José López Portillo resolver cuestiones de fondo que estaban empantanadas al finalizar el sexenio anterior.

## 1. Cuestiones inmediatas

La Reforma Política, desde sus orígenes, destrabó el sistema de alianzas dentro del bloque en el poder e inyectó nueva vida a un sistema de partidos que ya no funcionaba: las fracciones progresistas del PPS lo habían abandonado antes que aceptar las componendas a que estaba acostumbrada la dirección nacional del partido y el PAN había decidido no participar en las elecciones; el PARM, por su parte, carecía de credibilidad en el ámbito nacional y estaba sumido en perma-

nentes luchas internas. Así, las elecciones de 1976 no tuvieron siquiera la fachada acostumbrada y quedó expuesto el verdadero rostro del sistema: el partido único en su ronda paraplebiscitaria. Sorprendentemente, el PRI batió todas las marcas y ya que no podía competir con otros lo hizo consigo mismo: recogió una masa impresionante de votos de casi quince millones y medio, sobre un padrón cercano a los 26 millones, declarándose vencedor sobre el partido del abstencionismo al cual arrebató 3.8 puntos respecto de la elección de 1970.<sup>1</sup>

Pero las posibles consecuencias de esta involución a corto o mediano plazo no eran halagadoras. Para González Casanova, el "reordenamiento" de la oposición concebido por los que él llamó los "ideólogos de la democracia social", buscó, además de la reafirmación centrista del sistema, estimular el resurgimiento de la clase obrera como fuerza capaz de impedir que la crisis económica derivara en un "régimen fascista, *de facto*" (Cfr. González Casanova, 1981: 84-85). El fascismo parecía una posibilidad real, el "endurecimiento", como dijera Reyes Heróles, era el camino directo a la represión indiscriminada. De esta manera, al reanimar y modificar el sistema de partidos se cortó de tajo la añeja raíz proteccionista que había preferido continuar con el sistema cerrado de partidos y aplicar mano dura a los opositores marginales, a quienes responsabilizaba de todos los males del sistema.

En otro ámbito, el del bloque en el poder, las relaciones Estado-sector privado estaban tan deterioradas que este último había mostrado su garra política al crear, en 1975, el Consejo Coordinador Empresarial que, formalmente, tenía entera autonomía frente a la estructura corporativa del Estado. El efecto de la Reforma Política sin embargo, fue demoledor para las aspiraciones políticas de los empresarios: los colocó en la difícil situación de elegir entre continuar sus contactos con el gobierno a través de los canales tradicionales y, en consecuencia, mantener una actitud moderada frente a la política oficial, o de plano lanzarse al ruedo electoral con sus propios partidos. Mientras se desarrollaban las reuniones de auscultación para la Reforma Políti-

<sup>1</sup> Los resultados de las votaciones presidenciales de 1970 y 1976 fueron los siguientes:

Año	Empadronamiento	% de votos respecto a empadronados	% de abstención
1970	21 654 217	64.89	35.11
1976	25 913 215	68.69	31.31

FUENTE: Comisión Federal Electoral, *Reforma Política*, IX, México, CFE, 1982, p. 128-129.

ca se desvanecieron las polémicas que desde los inicios del sexenio se bordaban alrededor de un posible partido empresarial.

En este sentido todo marchó sobre ruedas: la burguesía local, encabezada por el Grupo Monterrey, aceptó la Reforma Política, no organizó partido político alguno y el Coordinador Empresarial moderó notablemente sus declaraciones. Se habían establecido, nuevamente, reglas de juego que parecían convenir al bloque en el poder y, a cambio de una participación privilegiada en los negocios económicos estimulados por las divisas petroleras, se transigía en la Reforma Política. Además, el nuevo espectro ideológico terminó con otro de los motivos de conflicto entre Estado y sector privado, recurrente durante el sexenio anterior. La ideología de izquierda estaría, ahora, en manos de los legítimos dueños. El gobierno no podría ser acusado más de izquierdizante y, por supuesto, terminarían los ataques a la iniciativa privada.

El pacto lopezportillista marchó sobre ruedas mientras hubo recursos. Cuando las dificultades calaron hondo y sobrevinieron las fugas de divisas y las devaluaciones, quedó claro que aquella alianza ya no marchaba del todo bien. La imagen gubernamental se deterioró rápidamente el último año y la idea de que había llegado el momento de renovar el pacto era acompañada por la noción, nada descabellada, de que esta vez la burguesía negociaría con el gobierno en condiciones de ventaja absoluta.

En efecto, con el país en quiebra y el gobierno desacreditado, las fracciones hegemónicas del sector privado contaban con una masa enorme de recursos dentro y fuera del país, sin la cual no habría desarrollo ulterior posible. En estas condiciones sobrevinieron la nacionalización de la banca y el control de cambios que modificaron súbitamente la correlación de fuerzas dentro del bloque en el poder.

Hasta ese momento, la Reforma Política, en su versión electoral, se había mantenido al margen de las decisiones económicas y la oposición, consolidada en el interior de la Cámara de Diputados, después de las elecciones de 1979, no había ido más allá de la crítica severa a los presupuestos de egresos y la política económica en general. Después de la nacionalización, sin embargo, se produjo una situación similar a la de finales del sexenio anterior, sólo que agudizada por la magnitud del enfrentamiento. Nuevamente entraron en juego los mecanismos de la Reforma Política que refrendó su capacidad para absorber mediante la vía electoral las inconformidades con el sistema. La burguesía había sido sorprendida. Despojada de sus instrumentos de intermediación financiera, verdaderos centros de poder económico, quedó desarticulada momentáneamente y su capacidad de respuesta política inmediata fue prácticamente nula fuera del terreno ideológico donde, a la larga, no pudo sostener el paso. Y no pudo hacerlo

porque, para ser congruente con sus postulados antiestatizantes y su discurso seudoliberal tendría que enfrentar al gobierno en el terreno electoral obligada por la Reforma Política. Al respecto volvieron a plantearse cuestiones relativas a los derechos políticos de los empresarios y a la creación de un partido político con su sello. Pero también se reanudaron las negociaciones bajo el nuevo gobierno y, al expedirse la ley bancaria y, sobre todo, al pactarse las indemnizaciones y la devolución de las empresas propiedad de los bancos al sector privado, amainó la tormenta ideológica. Se habían obtenido los primeros logros en la conformación de un nuevo pacto.

De cualquier manera, las medidas del 1 de septiembre de 1982 y su secuela golpearon fuerte a los sectores acomodados y la intensidad de la polémica llevó casi naturalmente hacia el PAN a un buen número de empresarios.

Los impresionantes éxitos de este partido en las elecciones municipales de 1983 no pueden entenderse exclusivamente como consecuencia de la presencia empresarial, notable en el caso de la postulación de candidatos a alcaldes. El PAN demostró, desde las elecciones de 1979, su calidad como segunda fuerza electoral, muy por encima del resto de la oposición. Sin embargo, no dejó de sorprender a los observadores su triunfo arrollador en los principales municipios de Chihuahua el 3 de julio de 1983. Se especuló mucho entonces sobre las supuestas relaciones vergonzantes de ese partido con las fuerzas empresariales e inclusive con la embajada estadounidense. En ulteriores elecciones el esquema se repitió, aunque la masa de votos panistas no fue suficiente para obtener en ningún otro estado tantas victorias como en Chihuahua. Sin embargo, cuando miramos con atención las acusaciones que se hacían al PAN desde el PRI y otros partidos por postular hombres acaudalados, encontramos que en más de una ocasión éstas coincidían con las que se formulaban desde el interior del PAN sobre algunas de esas personas; pero en el sentido de que, aparte de su riqueza personal, tenían antecedentes priístas.<sup>2</sup>

Dos situaciones se conjugaron para fortalecer la presencia empresarial en el PAN. Por una parte, la que ya mencionamos relativa a la nacionalización de la banca y la lucha ideológica que le siguió. El PAN, en efecto, ofrecía una ideología atractiva al empresario inconforme y, hay que decirlo, no por mero oportunismo, sino por su mezcla tradicional de liberalismo, doctrina social católica e ideales de bien

<sup>2</sup> Prácticamente en todos los estados donde hubo elecciones municipales en 1983, el PAN echó mano de personalidades de la iniciativa privada y, en muchos casos, de ex priístas. En Tamaulipas, un líder panista local denunció públicamente a su partido por postular gente con dinero "sin importar que fueran priístas" (Cfr. "Frentes Políticos", *Excelsior*, 4 de diciembre de 1983).

común. Por otra, las dificultades dentro del PRI para manejar precisamente a los empresarios y plutócratas cada vez más numerosos que militan en sus filas. A estas alturas, el PRI, sobre todo en los estados y municipios, enfrenta crecientes dificultades para conciliar el enorme número de corrientes e intereses que engloba y para imponer su disciplina sobre todos aquellos que no resultan beneficiados en un momento determinado. Ahí está el PAN, pragmático, dispuesto a ofrecer su cobertura electoral a los despechados. Por supuesto, no sólo el PAN ha funcionado de esa manera; quizás uno de los partidos que más practicó esas medidas antes de la Reforma Política fue el PARM y ahora también el PST ha explorado esa posibilidad. Lo que interesaría destacar, en todo caso, es que esta tendencia, que ha estado presente en el PAN desde sus orígenes, se reforzó a partir de la salida del grupo más apegado a los principios de doctrina que encabezara González Morfín, allá en los albores de la Reforma Política.

Hoy, el viejo tópico del lugar de los empresarios en el PRI ha vuelto a aparecer en vísperas de la XII Asamblea Nacional y mientras algunos empresarios se muestran entusiastas con la posibilidad de ser aceptados en dichos partidos, al grado de proponer la creación de un sector especial para ellos, el sector obrero encabeza la opinión contraria y se resiste a discutir un asunto “ya superado”. Los sectores más moderados, empero, se muestran preocupados por la politización de los empresarios que parece estimular la Reforma Política y en particular por los coqueteos de éstos con el PAN. Así, aunque invitan a la afiliación individual de empresarios, de preferencia medianos y pequeños, se resisten a considerarlos como sujetos que conformen un sector.<sup>3</sup>

El PRI enfrenta un problema. Hace seis años, la LFOPPE obligó a los empresarios a definirse. Eligieron no formar un partido político, pero en las negociaciones en el bloque en el poder<sup>4</sup> obtuvieron su parte en las ganancias petroleras y su voto de calidad en el diseño de la política económica. Hoy, su presencia en el PAN y en otros organismos políticos refleja su inconformidad con la oferta que les hace el gobierno. Después de la nacionalización de la banca y de la afirmación de la rectoría económica del Estado, las cosas parecen haber cambiado

<sup>3</sup> Esta preocupación la manifestó el gobernador de Nuevo León, Alfonso Martínez Domínguez, quien, a nombre de “las grandes mayorías” expresó que a éstas “no les parece ni les gusta que se dé la conjunción de poder económico y político en un solo partido de oposición, como ocurre en el PAN”. “Frentes Políticos”, *Excelsior*, 6 de julio de 1984.

<sup>4</sup> Por “bloque en el poder” designo al espacio donde se realizan las negociaciones entre los representantes del sector privado y los del gobierno en turno. Sería el punto donde la burguesía establece los alcances de su dominación por medio del Estado.

definitivamente y con razón. La vocación política de algunos quedó al descubierto y han comenzado a ejercerla desde fuera del bloque en el poder una vez que en su interior su posición hegemónica vino a menos. Esto es natural, pues su presencia ahí exige su abstención directa y pública en política. Así queda a salvo la imagen del PRI y se mantiene la paz entre sus sectores. Al respecto, éstos están en su derecho cuando amenazan con vetar al cuarto sector en potencia. No sucede lo mismo en cambio con las amenazas que se han hecho a los empresarios ligados al PAN, pues en el marco de la Reforma Política esto no puede entenderse sino como la persistencia de prácticas proteccionistas que buscan mantener fuera del sistema a elementos considerados indeseables debido a su peligrosidad, derivada de las dificultades para controlarlos y de la perspectiva de su éxito político (véase nota 3).

Y quisiéramos apuntar aquí la paradoja de que si en un principio la Reforma Política sirvió para atenuar la voluntad política de los empresarios para organizarse en contra del régimen, al cambiar las condiciones de negociación en el ámbito de la política económica aquélla resultó el canal más seguro para asegurar la práctica política de oposición de los empresarios. Por supuesto, esto no debe entenderse como un fenómeno extendido, pero sí como una tendencia que se perfila ya con claridad y sobre la cual aún no se ha dicho la última palabra.

## 2. Las posibilidades de participación

Quizás el punto en donde el proteccionismo electoral se transformó con mayor velocidad, al menos en apariencia, fue el sistema de partidos. Para 1979, su número pasó de cuatro a siete; en las elecciones de 1982 contendieron nueve, para reducirse, después de los resultados, nuevamente a siete y volver a la cifra máxima de nueve en 1984 con miras a las elecciones de 1985. El proceso de reconocimiento de un nuevo partido es aún una práctica ambivalente, plagada de tendencias proteccionistas que permiten el control gubernamental sobre el sistema de partidos. No obstante, ciertas disposiciones legales establecieron un margen relativo de estabilidad y permanencia, independientemente de la voluntad gubernamental, una vez traspuesto el umbral del registro condicionado.

Al registro condicionado, en efecto, no se puede tener acceso sino mediante la aprobación de la Comisión Federal Electoral, que hasta la fecha ha estado controlada por los votos pro gubernamentales, de



tal suerte que el espectro de partidos políticos ha sido definido cuidadosamente desde el gobierno.

En 1979, por ejemplo, la imagen era de un equilibrio elegantísimo con un PRI que desempeñaba la función de fiel de la balanza y los demás partidos desplegados gradualmente a su izquierda (PPS, PST, PCM) y derecha (PARM, PAN, PDM). En las elecciones de 1982, en cambio, el registro condicionado al PRT y al PSD alteró esta situación al incrementarse las siglas de izquierda. Pero si el sistema de partidos perdió en elegancia, la Reforma Política, en cambio, avanzó respecto al proteccionismo electoral, al permitir nuevamente, *mutatis mutandi*, la disidencia priísta en unas elecciones presidenciales encarnada en el candidato a la presidencia del PSD.

Si en este sentido restringido hemos hablado de avance, no podemos hacerlo en cambio al referirnos a la firme decisión del gobierno de controlar la participación de los partidos. Para competir en las elecciones de 1982 se otorgó el registro a dos nuevos partidos, el PRT y el PSD, pero no se concedió el registro condicionado al PMT, cuya presencia política era, sin lugar a dudas, mucho mayor que la de los dos anteriores.

Esto pudo haberse debido a que no convenía a los intereses del régimen, pero si evaluamos esta política de ampliar el número de las organizaciones de izquierda a la luz de la hipótesis de que el gobierno es el que decide quién no participa y quién sí, no podemos formular una respuesta unívoca. Percibimos, en efecto, por lo menos dos posibles consecuencias de ello, en cierta medida incompatibles, pero también de alguna manera susceptibles de entenderse como un experimento que desde el poder busca decidirse por alguno de los caminos y que, en consecuencia, alentó y alienta todavía esta situación ambigua: por una parte, el incremento en el número de organizaciones de izquierda podría buscar reforzar esta tendencia, vistos sus modestos logros en las elecciones federales y municipales en comparación con los avances relativamente impresionantes del PAN: pero, por otra parte, podría haberse buscado la dispersión definitiva del voto de izquierda para consolidar un esquema bipartidista centro-derecha: PRI-PAN.

Esta última posibilidad se alejaría de la intención original de la Reforma Política que el presidente López Portillo expresó en una entrevista al periódico comunista italiano *L'Unità*:

El fenómeno italiano nos interesa de modo extraordinario: cómo juega el partido comunista en un régimen parlamentario; qué ocurre con el partido comunista cuando llega a la responsabilidad en una democracia; [...] qué ocurre cuando tiene responsabilidad del gobierno en un sistema así, y para nosotros es una experiencia ex-

traordinaria; nos ha alentado, incluso, al esfuerzo que estamos haciendo nosotros, tratando de cumplir.<sup>5</sup>

Sin embargo, el régimen pareciera haber decidido “moderar” la Reforma Política desde mayo de 1979, cuando hubo recambio en la Secretaría de Gobernación. La negativa de registro al PMT habría sido una medida en esta dirección, pero también las reformas al Artículo 60 de la Constitución y al Artículo 68 de la LFOPE.

### 3. Reformas a la Reforma. Un paso adelante y dos atrás

En el período de sesiones del Congreso, correspondiente a 1980, se aprobó la iniciativa de reformas al Artículo 60 de la Constitución que enviara el Ejecutivo, por la cual el Colegio Electoral, cuyas funciones son las de calificar las elecciones de sus miembros, quedaría integrado por 60 presuntos diputados electos por el partido mayoritario y 40 de representación proporcional, designados unos y otros por el partido correspondiente.

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará con 100 presuntos diputados: 60 de los electos en los distritos uninominales, designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral; y 40 de los electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido.

En 1978, este Artículo establecía una representación directa con base en el número de votos obtenidos por los diputados independientemente de la política partidaria al respecto:

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

Sobre estas modificaciones el Presidente argumentó como un avance el hecho de que fueran los partidos políticos quienes seleccionaran

<sup>5</sup> *Proceso*, núm. 31, 6 de junio de 1977.

de entre sus presuntos diputados a los representantes ante el Colegio Electoral.<sup>6</sup> Sin embargo, no mencionó nada sobre dos aspectos que afectaron a la oposición y que ésta señaló como una involución en la legislación respectiva. En primer lugar, se terminó con la representación proporcional directa y simple y se instauró en su lugar un sistema inspirado en la representación proporcional indirecta. Ciertamente, para calificar esta medida de retroceso habría que preferir una representación proporcional más directa que la que establece la LFO-PPE, lo cual significaría defender una relación más directa entre el pueblo y sus representantes, en lugar del complejo mecanismo que deforma inevitablemente la voluntad popular al hacerla pasar por el tamiz de las maquinarias partidarias. En su edición original, esta ley contenía dos apartados que ilustraban de alguna manera versiones distintas de la representación proporcional: una indirecta, que se refiere a la asignación de curules de minoría y que deja a la Comisión Federal Electoral la decisión de utilizar la “fórmula de representatividad mínima” o la “fórmula de primera proporcionalidad” y otra directa, para integrar el Colegio Electoral como lo hemos mencionado. La reforma no hizo sino suprimir este último estilo, prefiriendo así la negociación sobre los resultados aun a costa de la transparencia del proceso, o quizás debido a ello. Estas modificaciones le merecieron a la LFO-PPE el calificativo de “ley del monopolio electoral”.<sup>7</sup>

En segundo término, la reforma al Artículo 60 establece la posibilidad de que la segunda fuerza electoral del país sea excluida del Colegio Electoral en caso de que, por ejemplo, obtenga 60 o más diputados de mayoría relativa, lo que la invalidaría para tener diputados de minoría, quedando, entonces, sin acceso al Colegio Electoral. Por supuesto se podría alegar que estamos muy lejos del día en que esto suceda y reforzar este punto de vista con el dato de que sólo un panista obtuvo la diputación por mayoría relativa en las elecciones de 1982. Pero aun así, la sola posibilidad de que esto llegue a suceder no puede ser entendida sino como un paso atrás.

Finalmente, otro elemento de “moderación” de la Reforma Política fue la modificación del Artículo 69 de la LFO-PPE, que inicialmente estipulaba como causa de pérdida del registro definitivo el que

<sup>6</sup> *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Reformas y adiciones, exposición de motivos*, 5 de octubre de 1981. LFO-PPE, 4a. edición actualizada, enero de 1982. En esta exposición de motivos se argumentaba en favor de reformas a los artículos 42 y 68 de la LFO-PPE para adaptarlos al texto del Artículo 60 constitucional.

<sup>7</sup> Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Grupo Parlamentario, *Una voz del pueblo en la Cámara*, vol. II, segundo período ordinario de sesiones, 1980. Cámara de Diputados LI legislatura, p. 351. (Intervención de Gilberto Rincón Gallardo en la sesión del 9 de diciembre de 1980.)

un partido no obtuviera el 1.5% de la votación en tres elecciones consecutivas. En 1981 el Congreso aprobó la iniciativa presidencial que reducía esta causa a una sola elección.

Se estableció así, bruscamente, un control más sobre la oposición en donde, curiosamente, los mismos argumentos respaldaban proposiciones diferentes. En la exposición de motivos de la iniciativa original se decía que era el pueblo, mediante el sufragio, el que decidiría sobre el otorgamiento o la pérdida del registro.

“De acuerdo con este enunciado, en la iniciativa se prevé que el partido político nacional que en dos elecciones consecutivas no logre ese porcentaje de votación [el 1.5%] pierda su registro.”<sup>8</sup>

En las discusiones ulteriores, el Congreso aprobó, con base en el enunciado de la capacidad decisoria del pueblo, ampliar hasta tres elecciones consecutivas las oportunidades para que un partido conservara su registro. Pero en octubre de 1981, el Presidente se arrepintió de tanta liberalidad y envió una nueva proposición que sólo daba una oportunidad a los partidos, argumentando nuevamente que era el voto ciudadano el que debería determinar la trascendencia de los partidos, aunque asumiendo una actitud más “enérgica” frente a las minorías: el que obtuviese constantemente el porcentaje mínimo manifiesta su presencia nacional, el que no, “no representa a nada ni a nadie”. El Presidente establecía así los límites de la capacidad del pueblo para decidir sobre los partidos con derecho a existir.

“Por ello, si para obtener el registro basta que se obtenga dicho por ciento mínimo en una sola elección, de manera equitativa para que se pierda el registro debe ser suficiente que en una sola elección no se obtenga el citado por ciento de la votación nacional.”<sup>9</sup>

Las consecuencias de esta disposición no sólo significaron la pérdida del registro definitivo del PARM, sino que pusieron en jaque al PAN, que, hay que recordarlo, ya en una ocasión, en 1976, no se había presentado en las elecciones presidenciales y que a pesar de haber obtenido porcentajes mayores al mínimo en las contiendas de diputados y senadores siempre consideró una afrenta esta proposición ya que se aplicaba indiscriminadamente tanto a partidos con poca clientela como al PAN, que defiende la posibilidad de la no participación “activa”.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> LFOPPE, Exposición de motivos, en *Reforma Política*, IV, México, Comisión Federal Electoral, 1978, p. 8.

<sup>9</sup> LFOPPE. Exposición de motivos de la iniciativa presidencial para reformar la LFOPPE, 5 de octubre de 1981, cit., p. 31.

<sup>10</sup> Cfr. la intervención del diputado Jorge Garabito (PAN) en la sesión de la Cámara de Diputados del 21 de diciembre de 1977, en *Reforma Política*, IV, p. 186.

#### 4. Una hipótesis sobre el PARM

La voluntad política proteccionista de manipular los partidos quedó al descubierto de alguna manera al modificarse las previsiones que regulaban la existencia de los partidos en función del voto popular. El PARM sería el partido más afectado por estas reformas. No era éste un organismo que gozara de un prestigio democrático o de un extendido arraigo y, además, vivía una profunda crisis desde la muerte de quien fuera su presidente hasta 1974, el general Barragán. Aun así, el PARM hizo avances significativos desde el sexenio echeverrista, donde disputó al PRI algunos municipios, sobre todo en el estado de Tamaulipas.

El PARM se consolidó como una fuerza electoral regional en aquel estado a partir de la ausencia panista en 1976, ocupando el segundo lugar hasta las elecciones de 1982, en las que perdió su registro. En efecto, las cifras de elecciones para diputados federales en Tamaulipas muestran que este partido pasó del 1.25% de la votación en 1970 a un máximo de 16.18% en las primeras elecciones de la Reforma Política en 1979 y al nivel del 13% en 1982, muy por encima del PAN, que a pesar de su recuperación nacional sólo obtuvo, entonces, el 6.5% de los votos. Los sufragios tamaulipecos, por otra parte, se habían convertido en pilar de la presencia parmista, llegando a representar en 1979, el 20% de los sufragios emitidos en todo el país en favor de los candidatos a diputados federales de este partido.<sup>11</sup>

##### 11 Presencia del PARM en Tamaulipas.

##### a) Votaciones para diputados federales (% de la votación total)

<i>Año</i>	<i>PARM</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>
1976	12.03	—	82.51
1979	16.18	2.49	73.71
1982	13.24	6.58	75.24

##### b) Votaciones de diputados de representación proporcional, 1979 (% de la votación total)

<i>PRI</i>	<i>PARM</i>	<i>PAN</i>	<i>PCM</i>	<i>PPS</i>	<i>PST</i>	<i>PDM</i>
72.59	16.79	2.66	2.41	1.47	1.20	0.61

FUENTE: Comisión Federal Electoral, *Reforma Política*, IX, México, CFE, 1982, p. 122-123.

Para el gobierno, un PARM fuerte significaba una situación incómoda, pues su ideología y trayectoria, aunque no del todo claras, representaban una línea dentro de la Revolución mexicana y ejercían un peligroso atractivo para ciertos priistas desplazados. El PARM, en 1982, amenazaba con repetir la historia del PPS en Nayarit en 1975 aunque en el nivel municipal.

Tenían razón quienes se preocupaban por el avance del PARM en Tamaulipas, pues en 1982 este estado aportó el 27% de la votación nacional parmista. Pero el empuje local no pudo contrarrestar la tendencia del resto del país y el PARM encalló, con el 1.36% de la votación nacional para diputados federales, en el reformado artículo 68 de la LFOPE.

El PARM fue víctima de medidas neoproteccionistas sofisticadas cuyo efecto fue alejarlo de las elecciones municipales de 1983. Sin embargo, después de los resultados de estas últimas y del resurgimiento del PAN en las mismas, se ha otorgado nuevamente el registro definitivo al PARM, lo cual sin duda busca fraccionar la oposición panista. Pero esto se verá en las elecciones de 1985 y aquí sólo podemos constatar que el PRI lucha palmo a palmo por los puntos de poder y para ello se vale de todos los medios.

## 5. Estadística y abstencionismo

Podemos no confiar en las virtudes de la estadística y desde luego ignorar la afirmación de Durkheim de que “[...] expresa cierto estado del alma colectiva”. Esta desconfianza estaría doblemente justificada en el caso de nuestras estadísticas electorales, las que probablemente no expresan otra cosa de nuestra “alma colectiva” que sus aspectos más turbulentos y su complacencia en el autoengaño. Sin embargo, atengámonos a ellas en el entendido de que no todo es mentira y que, a pesar de todo, nos permiten percibir ciertas tendencias de nuestro comportamiento electoral.

En el cuadro siguiente hemos dividido en tres etapas nuestros últimos 20 años de experiencia electoral. Ahí pasamos del proteccionismo a sus crisis y, para adelantar la conclusión,<sup>12</sup> al neoproteccionismo. Las cifras que aparecen son típicas de las elecciones de cada período y sólo expresan un promedio, lo cual, a mi juicio, permite comprender mejor las grandes tendencias que la estadística detallada. Los ín-

<sup>12</sup> Sobre el proteccionismo y crisis del proteccionismo véase Torres (1982).

dices fueron elaborados a partir de las cifras promedio. Finalmente, utilizamos como base los datos oficiales de las elecciones de diputados federales, lo que nos permite estudiar períodos trianuales en lugar de sexenales.

Lo primero que salta a la vista al mirar los números relativos del cuadro I es el incremento sostenido de la abstención, que nos sugiere que la Reforma Política no sólo ha podido despertar el interés ciudadano en el sistema político, sino que ella misma carece de credibilidad en mayor medida aún que las etapas previas.

Lo anterior podríamos explicarlo por el efecto combinado de la inercia proteccionista y la timidez de las reformas que, en la práctica, impiden al ciudadano percibir la eficacia de su voto.

Dentro del conjunto de votantes es constante el deterioro de la votación priísta y el ascenso de la oposición. La Reforma Política mantiene el binomio PRI-PAN como los principales contendientes, aunque

CUADRO I  
ELECCIONES "TÍPICAS" DE DIPUTADOS FEDERALES  
(1964 - 1982)

	Padrón prom. (miles)	Votos promedio	Votos de los partidos políticos (porcentaje de la votación total)									Abstenciones	
			PRI	PAN	PPS	PARM	PC PSUM	PST	PDM	PRT	FSD		
Proteccionismo electoral <sup>1</sup>	17 022	10 952	85.7	12.7	1.8	0.9							35.7
Crisis del proteccionismo <sup>2</sup>	25 402	15 539	75.1	11.5	3.3	2.2							38.8
Neoproteccionismo <sup>3</sup>	29 732	17 250	69.5	14.8	2.2	1.5*	4.6	1.9	2.2	1.3**	0.2***		42.0

<sup>1</sup> Elecciones de 1964 1967 y 1970.

<sup>2</sup> Elecciones de 1973 y 1976.

<sup>3</sup> Elecciones de 1979 y 1982.

\* Perdió su registro después de la elección de 1982.

\*\* Sólo presentes en la elección de 1982.

\*\*\* No obtuvo el registro.

FUENTE: Elaborado con base en datos de la Comisión Federal Electoral.

la presencia del PC-PSUM es novedosa para los estándares del proteccionismo. Si pudiésemos hablar de un espectro político tripartito diríamos que el centro (PRI, PARM) es el punto de referencia con el 71% de los votos, la derecha (PAN, PDM) seguiría con el 17% y después estaría la izquierda con un poco más del 10%. Además, habría que señalar la dispersión de este último voto, que refleja fielmente el estado de la cuestión de la unidad de la izquierda, dato al que habríamos de agregar ahora la presencia del PMT. Este esquema sectorial, empero, sería un avance neto frente al proteccionismo donde la izquierda tenía una representación muy pobre.

La nueva ley electoral permitió que estos cambios se reflejaran de alguna manera en la composición de la Cámara. Sin embargo, si tomamos en consideración la LII Legislatura, constituida en 1982, encontramos que la proporcionalidad favorece ligeramente al PRI, pues con casi el 70% de los votos se apropió de aproximadamente el 75% de las curules. Al respecto, los conceptos de Miguel de la Madrid sobre las limitaciones que la ley electoral de 1963 imponía a las minorías en materia de representación proporcional siguen vigentes cuando los aplicamos a la LFOPPE:

[...] se busca, dentro de la realidad política nacional, abrir la posibilidad de que las minorías tengan un mayor acceso a los cuerpos representativos, sin embargo, la relativización del sistema mayoritario no llega a la adopción del proporcionalismo, ya que las minorías tienen una limitación en su acceso a la representación por las vías propias de este sistema (*apud.* Moya Palencia, 1964: 130).

## 6. La Reforma Política en los estados

El gobierno de Miguel de la Madrid dio un impulso importante a la Reforma Política al introducir el sistema de representación proporcional en los ayuntamientos. Culminó, así, un proceso que había comenzado en las reformas a la Constitución de diciembre de 1977, que crearon la modalidad de los diputados de minoría en las Cámaras locales y establecieron la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de más de 300 000 habitantes.

Es éste un punto relevante que aunado a las demás modificaciones propuestas para la vida municipal podría incrementar el interés de la ciudadanía por los asuntos públicos. Pero, el reto de estas reformas radica en la fuerza que puedan llegar a tener como factores de cambio en las prácticas políticas en un nivel en el que el proteccionismo



parece más arraigado. Es en este ámbito en donde se producen caciques y toda suerte de intermediarios políticos que coartan la conformación de una voluntad popular genuina. Ciertamente, si la Reforma Política no hubiera alcanzado las células del poder en nuestra sociedad habría quedado trunca como proyecto. En lo que respecta a la política cotidiana, en cambio, lo que puede ocurrir es un fenómeno similar al que atestigüamos a nivel nacional: la tendencia del PRI a emplear todos los medios para mantenerse en los puestos de elección otorgando a la oposición algunos espacios desde los cuales pueda expresarse.

Las experiencias de las elecciones municipales de 1983, cuya gran mayoría se realizaron antes de ponerse en práctica las últimas reformas al Artículo 115, sugieren que ésta es la penúltima carta de la Reforma Política en contra del abstencionismo, pero que aún estamos lejos del momento en que se lance la última, que no puede ser otra que la del respeto escrupuloso del voto popular.

El cuadro II es también "típico" y se refiere a las elecciones para integrar las legislaturas locales en quince estados de la República en 1983 y nos permite apreciar algunas tendencias de la competencia partidaria, además de que establece el abstencionismo en más de la mitad de los empadronados para desconsuelo de la Reforma Política.

Estos promedios esconden extremos importantes que se refieren a la tendencia a votar por el PAN en los estados norteros y en particular los fronterizos. Así, en Chihuahua, la votación por el PRI estuvo 28.2 puntos por debajo de la media (71.8), en tanto que el PAN avanzó 22.5 puntos sobre su promedio, situación que se compensó por votaciones priístas en estados como Campeche o Zacatecas, que alcanzaron el 82.6 y el 90.8% del total, respectivamente. Por otra parte, estos promedios no nos permiten concluir que la votación panista y en general de oposición, es más fuerte en las ciudades que en el campo.<sup>13</sup> De cualquier manera, sugieren algunas pautas del reciente comportamiento electoral que, al compararlas con la etapa neoproteccionista del cuadro I, nos permiten hablar de un fuerte incremento del abstencionismo en 10 puntos y de una estabilidad en la distribución de los votos con un ligero avance del PRI y del PAN, a costa del PSUM principalmente.

Las notas que integran este artículo, incompletas todavía, nos permiten sugerir que el proteccionismo electoral sigue vivo y que se ha

<sup>13</sup> Estos planteamientos se comprueban con base en informaciones periodísticas, observaciones directas y las cifras de la Comisión Federal Electoral (provisionales). En todo caso confirman las tendencias señaladas por Rafael Segovia (1980: 397-410).

adaptado a la nueva situación sin muchos apuros, después de algunos sobresaltos en las elecciones municipales de 1983 en los estados de la frontera Norte.

En todos los ámbitos resalta la voluntad gubernamental de controlar los resultados de las elecciones, en algunos casos de manera más o menos sofisticada y, en otros, empleando las viejas técnicas de alteración de las votaciones. Aquí nos hemos circunscrito a algunos mecanismos sutiles de manipulación electoral que requieren de reformas a la Constitución y a las leyes electorales, pero la observación de los procesos electorales particulares y en especial los municipales, nos

CUADRO II  
ESTADO PROMEDIO\*  
ELECCIONES PARA INTEGRAR SU LEGISLATURA. 1983

		<i>% respecto del padrón</i>	<i>% respecto de la votación</i>	<i>% respecto del PRI</i>
1. Número de distritos electorales	15			
2. Padrón	858 077			
3. Votos	414 710	48.33		
4. Abstención	443 367	51.67		
5. Votos anulados	17 006	1.98		
6. PRI	297 858	34.71	71.8	100.00
7. PAN	62 887	7.33	15.2	21.11
8. PSUM	10 781	1.25	2.6	3.62
9. PST	10 108	1.18	2.4	3.39
10. PPS	8 173	0.95	2.0	2.74
11. PDM	5 773	0.67	1.4	1.94
12. PRT	1 825	0.21	0.4	0.61
13. Total votos de oposición (7+8+...+12)	99 547	11.60	24.0	33.42
14. Votos oposición izquierda (8+9+10+12)	30 887	3.60	7.5	10.37
15. Votos oposición derecha (7+11)	68 660	8.00	16.6	23.05

\* Promedio de los resultados electorales de los siguientes estados: Camp., Chih., Dgo., Mich., Zac., Ags., Oax., BCN., Ver., Tlax., Sin., BCS., Pue., Gro., Tamps.

FUENTE: Elaborado con base en datos de la Comisión Federal Electoral (cifras provisionales).

## CUADRO III

## Tendencias en el comportamiento electoral

Cuadro comparativo de las elecciones "típicas" en la etapa neoproteccionista (1979 y 1982) relativas a diputados federales y de las elecciones "típicas" para integrar legislaturas locales en 1983.

*Porcentaje de la votación total*

<i>Partido político</i>	<i>promedio 1979-1982</i>	<i>1983</i>	
PRI	69.5	71.8	+ 2.3
PAN	14.8	15.2	+ 0.4
PSUM	4.6	2.6	- 2.0

FUENTE: Cuadros I y II.

permite atestiguar un número grande de irregularidades cuyo efecto inmediato es anular la transparencia de las votaciones, pero que a largo plazo incide en fomentar el desinterés por los asuntos públicos, que es uno de los rasgos de la cultura política proteccionista.

Si estas prácticas "menores" no se corrigen terminarán por anular el espíritu original de la Reforma Política y nos encontraremos nuevamente dentro de un sistema proteccionista ampliado que impedirá, si no el acceso a los partidos, sí el de los ciudadanos y será un proteccionismo de los partidos políticos incapaces de despertar el espíritu cívico. De ahí la importancia de las últimas reformas al Artículo 115 constitucional, que parecen un paso adelante después de varios hacia atrás. Por otra parte, la figura de la legislación electoral como "palanca" para el cambio nos demuestra que ésta es una herramienta limitada por sí sola y que la tarea de educar políticamente a la nación se presenta como prioritaria, a menos que cerremos los ojos y nos hagamos cómplices del neoproteccionismo.

**Bibliografía**

- González Casanova, Pablo: (1981), *El Estado y los partidos políticos en México*, México, ERA.
- López Portillo, José: (1980), *IV Informe de Gobierno*, 1 de septiembre.
- López Portillo, José: (1982), *VI Informe de Gobierno*, 1 de septiembre.
- Moya Palencia, Mario: (1964), *La reforma electoral*, México, ed. Plataforma.
- Reyes Heróles, Jesús: (1977), "Discurso pronunciado en la sesión donde el gobernador del estado de Guerrero, ingeniero Rubén Figueroa, rindió su segundo Informe de Gobierno, el 1 de abril".
- Segovia, Rafael: (1980), "Las elecciones federales de 1979", en *Foro Internacional*, vol. XX, núm. 3, enero-marzo.
- Torres Mejía, David: (1982), "El fin de la época del proteccionismo electoral", en *Estudios Políticos*, nueva época, vol. 1, octubre-diciembre.