

La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México

Benito Nacif

Con la desaparición del Partido Comunista de la Unión Soviética, el PRI ha pasado a ser el partido que ha sobrevivido más tiempo en el poder. El PRI ha mantenido sin interrupción el control sobre las posiciones más importantes de la política mexicana a lo largo de seis décadas y media, en un contexto en el que las elecciones se han realizado regularmente y los partidos de oposición han sido tolerados. Uno de los aspectos del dominio del PRI es su habilidad para reproducir su mayoría en la Cámara de Diputados —la cámara baja del Congreso—. La persistencia de este fenómeno durante 23 procesos electorales entre 1929 y 1994 sugiere que las ventajas del PRI sobre los partidos de oposición tienen un origen institucional; se basan en patrones de comportamiento político que se reproducen en el tiempo independientemente de la identidad de los individuos y de las circunstancias históricas.

Este artículo rastrea, en las instituciones que regulan el acceso a los cargos electivos y moldean los patrones de promoción política, las causas estructurales del predominio de un solo partido en la Cámara de Diputados. De acuerdo con “la teoría de la ambición política” de Joseph Schlesinger, este análisis del sistema de partidos se basa en el supuesto de que los políticos responden esencialmente al objetivo de conseguir puestos públicos y a la forma en que anticipan sus carreras.¹ La aplica-

Benito Nacif es profesor-investigador en la División de Estudios Políticos del CIDE y doctor por St. Antony's College de la Universidad de Oxford. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Ignacio Marván y de los dictaminadores anónimos, así como la valiosa asistencia de Cecilia Martínez Gallardo en la preparación de este artículo.

¹ Joseph Schlesinger, *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.

ción de la teoría de la ambición política se ha circunscrito a sistemas democráticos, sin embargo, el supuesto básico puede extenderse a regímenes como el de México, que sin contar con elecciones competitivas ha alcanzado un grado considerable de institucionalización. Los partidos, aun cuando uno de ellos se encuentra en una posición hegemónica, siguen siendo organizaciones formadas por individuos en busca de las recompensas que resultan de los cargos públicos.²

El artículo analiza los efectos del régimen de rotación de cargos, establecido mediante la no reelección consecutiva, en la estructura interna del partido hegemónico y en la evolución del sistema de partidos. La primera parte explica cómo la no reelección consecutiva creó las condiciones para el control centralizado del proceso de nominación de candidatos. La segunda examina la manera en que la rotación forzosa aceleró la integración de fuerzas políticas locales en una organización nacional cohesiva y centralizada. La tercera sostiene que la no reelección consecutiva le ha dado al partido hegemónico la capacidad institucional de asimilar movimientos políticos emergentes.

Las dos últimas partes tratan sobre los efectos de la no reelección consecutiva en el desarrollo de los partidos de oposición. Se argumenta que la rotación forzosa suprimió el terreno en el cual los partidos locales habían florecido e inhibió el desarrollo de partidos nacionales de oposición. La clave para entender el crecimiento de los partidos de oposición es una innovación institucional introducida en la década de 1960: la representación proporcional. La representación proporcional ha sido un incentivo poderoso para la creación de nuevos partidos minoritarios y el desarrollo de los existentes; alentó la tendencia hacia una mayor diversidad y equilibrio en el sistema de partidos. Los incrementos en el número de curules asignadas mediante representación proporcional han reforzado esta tendencia. Sin embargo, la rápida rotación de cargos todavía constituye un factor que limita la consolidación de los partidos opositores en los distritos electorales. Los partidos de oposición enfrentan dificultades estructurales para competir con el partido dominante por las curules de mayoría relativa en la Cámara de Diputados.

² El término "organización" es quizá más apropiado en el caso de México que el de "equipo", utilizado originalmente por Anthony Downs. A diferencia de Estados Unidos, los partidos políticos en México cuentan con un grado mayor de centralización y una estructura jerárquica más definida. Véase su célebre *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.

Control centralizado de la nominación de candidatos

La creación del Partido Nacional Revolucionario es quizá el acontecimiento más importante en la historia política del México posrevolucionario. El PNR desencadenó transformaciones profundas en el funcionamiento del sistema político. A pesar de que este partido ha sufrido importantes cambios, que se reflejan en el hecho de que su nombre ha cambiado dos veces desde su fundación, el control del PNR y sus sucedáneos sobre la gran mayoría de puestos de elección se ha mantenido como constante en el sistema político mexicano durante los últimos 65 años. El PRI, la denominación adoptada por el partido a partir de 1946, ha sido una poderosa fuerza centralizadora que ha fusionado órganos constitucionalmente diseñados para funcionar de manera separada, tales como la Cámara de Diputados, el Senado y la Presidencia. Mediante la consolidación de poderes constitucionalmente separados, el partido ha sostenido la práctica de gobiernos unitarios fuertes dominados por el presidente de la República.³

La idea de una coalición inclusiva que aglutinara a la gran mayoría de políticos posicionados en cargos públicos fue originalmente propuesta por el presidente Plutarco Elías Calles. La iniciativa tenía como propósito inmediato resolver la profunda crisis política que generó el asesinato del presidente electo Alvaro Obregón en 1928.⁴ De acuerdo con la Constitución, el Congreso debía nombrar un presidente interino para desempeñar el cargo por un periodo de 14 a 18 meses, durante el cual se organizarían los comicios para elegir un nuevo jefe del ejecutivo que completara el periodo presidencial 1928-1934.⁵ La coalición de congresistas formada para elegir a Emilio Portes Gil como presidente interino fue el principal antecedente político para la creación de un partido político nacional de carácter inclusivo.

A pesar de que la Constitución exigía solamente una mayoría absoluta de votos en el Colegio Electoral —formado por la Cámara de Dipu-

³ María Amparo Casar, "Las fuentes político-institucionales del presidencialismo en México", *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 61-92.

⁴ La formación del PNR es una de las etapas más estudiadas de la historia política de México. Véanse principalmente Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México*, México, SEP/Siglo XXI, 1986; Tsvi Medin, *El minimato presidencial, la historia del maximato*, México, ERA, 1981; Alejandra Lajous, *Los orígenes del partido único*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

⁵ Ésta fue la primera vez que se utilizó el mecanismo de emergencia diseñado por la Constitución de 1917 para sustituir al presidente de la República. La Constitución de 1917 suprimió la figura de vicepresidente y transfirió al Congreso de la Unión el poder de nombrar presidentes interinos y sustitutos.

tados y el Senado—, los integrantes de la recién electa XXIII Legislatura votaron unánimemente por Portes Gil. Este resultado reflejó las intensas negociaciones entre el presidente saliente, Plutarco Elías Calles, y el Bloque Obregonista en el Congreso. El Bloque Obregonista se formó después del asesinato del presidente electo, y aglutinó a la gran mayoría de los diputados y senadores. Fue una asociación política temporal, sin vínculos institucionales, formada con el propósito de poner en la presidencia a alguien que representara a los políticos que apostaron sus carreras en la campaña para reelegir a Obregón. Sin embargo, el Bloque Obregonista terminó siendo algo más que un simple movimiento de congresistas para encumbrar a Portes Gil; a iniciativa del presidente Calles, el Bloque Obregonista se disolvió para dar lugar al Bloque Nacional Revolucionario. Ésta fue una asociación poco articulada y no tuvo casi ningún efecto en el gobierno interno de la Cámara y del Senado. Sin embargo, este novedoso desarrollo constituye el precedente más importante para la organización de mayorías legislativas de una manera estable y permanente en torno a un solo partido.

Paralelamente a la integración del Bloque Nacional Revolucionario en el Congreso, se iniciaron los trabajos para formar la “organización externa” del partido, cuya estructura formal se estableció en el Congreso Constituyente del PNR.⁶ De acuerdo con los estatutos, la dirección de la organización externa del PNR recayó en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), en particular, en la presidencia de este órgano. Desde el inicio, la principal tarea de los presidentes del CEN fue coordinar el proceso de nominación de candidatos del PNR a puestos de elección.

Las elecciones federales de 1930 para renovar la Cámara de Diputados y la mitad del Senado demostraron a la dirigencia del PNR que la construcción de una organización política nacional con cohesión interna difícilmente podría conseguirse dentro del marco electoral existente. Los diputados y los senadores debían individualmente sus puestos y carreras políticas a los partidos locales que controlaban las elecciones en sus distritos y en sus estados. Los partidos locales de la década de 1920 eran organizaciones dependientes del carisma y personalidad de sus líderes y orientadas hacia la política estatal. Por ello, la nominación de candidatos del PNR a la Cámara y el Senado en 1930 fue mucho más difícil de manejar para la dirigencia nacional del PNR que la propia nominación de su candidato a la presidencia un año antes. Las conven-

⁶ La organización externa del partido se define en contraste con el “partido en el gobierno”, formado por el Bloque Nacional Revolucionario en el Congreso y por el poder ejecutivo.

ciones distritales y estatales del PNR se caracterizaron por intensas luchas entre los partidos locales para controlar el proceso de nominación. En muchos casos, las convenciones para nominar candidatos resultaron en fracturas y deserciones. Los candidatos de los partidos perdedores se presentaban subsecuentemente a las elecciones como "independientes". La dirigencia nacional del PNR sólo podía tener una influencia muy limitada en el resultado del proceso de nominación. El arma más poderosa con la que contaba era desconocer las convenciones y los candidatos resultantes. Sin embargo, el control del proceso electoral estaba en manos de los partidos locales. Ciertamente, dicha arma se usó en algunos casos, pero las consecuencias fueron desastrosas: las elecciones para el Congreso de 1930 provocaron la renuncia del presidente del Comité Ejecutivo Nacional.⁷

Después del primer ensayo en elecciones para el Congreso, la dirigencia del PNR empezó a discutir la idea de rotar sus cuadros políticos en los puestos de gobierno. Los políticos posicionados en la Cámara y en el Senado que tenían la ambición de reelegirse representaban una fuente de conflicto y división partidista en el proceso de nominación de candidatos. La circulación de cuadros era tan importante para afianzar la posición del CEN del PNR, que antes de las elecciones legislativas de 1932 se hizo el primer intento de introducir un cambio en la legislación electoral de cada uno de los estados que asegurara su obligatoriedad. La dirigencia del PNR organizó el Congreso Nacional de Legislaturas en enero de 1932 con el propósito de discutir modificaciones al marco electoral para los gobiernos federal y estatales que incluían la no reelección consecutiva de cargos legislativos, la prohibición de candidatos "independientes" para puestos de elección y la transferencia de la administración de las elecciones federales y estatales de los municipios a niveles superiores de gobierno.⁸ La propuesta de la no reelección despertó una fuerte resistencia entre los miembros de las legislaturas federal y estatales, y el Congreso se disolvió sin producir acuerdos conclusivos. El PNR organizó la nominación de candidatos para la Cámara y el Senado por segunda vez en 1932 con congresistas posicionados que tenían la oportunidad de reelegirse. A pesar de la política de circulación de cuadros de la dirigencia nacional del PNR, un número significativo de legisladores retuvieron sus puestos en el Congreso.

⁷ El profesor Basilio Vadillo fue sustituido por Emilio Portes Gil como presidente del Comité Ejecutivo Nacional. Véase Garrido, *op. cit.*

⁸ Para una crónica de las actividades del Congreso véase Lajous, *op. cit.*

Como el intento de cambiar la legislación electoral de los estados mediante el Congreso Nacional de Legislaturas fracasó, la dirigencia del PNR buscó una estrategia diferente. Promovió una enmienda a la Constitución federal para forzar desde el centro la adopción de un cambio institucional en todos los estados. La campaña para la reforma constitucional empezó con la Convención Nacional Extraordinaria del PNR en 1932, que se convocó explícitamente con el propósito de tratar las cuestiones relacionadas con el asunto de la no reelección. En contraste con el Congreso Nacional de Legislaturas, los delegados a la Convención no eran solamente políticos con cargos legislativos, sino que incluían una gran variedad de activistas del PNR.⁹ La dirigencia nacional del PNR consiguió el control de la comisión redactora y la asamblea aprobó su propuesta unánimemente.¹⁰ La propuesta contenía, entre otros puntos, la no reelección consecutiva para los miembros de la Cámara de Diputados, el Senado y todos los puestos electivos en los estados y municipios.¹¹

La propuesta aprobada por la Convención del PNR fue presentada posteriormente al Congreso y ambas cámaras votaron unánimemente a favor de ella. Este comportamiento parlamentario refleja que la cohesión partidaria podía conseguirse ocasionalmente en ausencia de los mecanismos disciplinarios que la rotación de cargos habría de poner en manos de la dirigencia del PNR. La explicación de cómo se consiguió la cooperación unánime de la bancada parlamentaria del PNR con el proyecto antirreeleccionista debe buscarse en las circunstancias históricas que contribuyeron al convencimiento de que era necesario fortalecer al partido. La revuelta encabezada por el general José Gonzalo

⁹ Para un análisis de la posición de las legislaturas estatales y los partidos locales en el proceso que culminó con la reforma antirreeleccionista de 1933, véase Jeffrey Weldon, "Congress, Political Machines and the Maximato; the No Reelection Reform of 1933", ponencia presentada en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Georgia, marzo de 1994.

¹⁰ Las declaraciones de algunos delegados a la Convención Extraordinaria sugieren que el tema de la no reelección no era para ellos de gran relevancia. A diferencia de los líderes del partido, los delegados tenían más interés en discutir asuntos de política gubernamental que modificaciones al marco electoral. Para una crónica de la Convención Nacional Extraordinaria del PNR véase Lajous, *op. cit.*

¹¹ Los otros puntos que incluía la propuesta eran: a) un solo periodo sin posibilidad de reelección para la presidencia de la República y los gobernadores de los estados; b) extensión del mandato de los senadores, que se aumentó de cuatro a seis años; c) extensión del mandato de los miembros de la Cámara de Diputados, los congresos estatales y todos los cargos electivos en los municipios, que se aumentó de dos a tres años; d) supresión de las elecciones senatoriales intermedias (los dos grupos de senadores se elegirían en los mismos comicios y en concurrencia con el presidente), y e) prohibición a los gobernadores de presentarse como candidatos al Congreso antes de que el periodo para el que fueron electos concluya.

Escobar tuvo un efecto muy importante en el Congreso.¹² Un grupo considerable de diputados y senadores fueron expulsados y despojados de sus cargos luego de manifestar abiertamente sus simpatías por la revuelta. La purga de escobaristas pudo haber incrementado tanto la cohesión entre la bancada de legisladores leales al PNR como el convencimiento de que era necesaria una mayor disciplina. Sin embargo, aún no queda claro qué clase de motivación pudo haber llevado a los congresistas a votar por una iniciativa que constituía una amenaza a sus carreras políticas. Tampoco es evidente el tipo de sanciones que imponía la dirigencia del PNR para obtener el apoyo disciplinado de los legisladores y aprobar las reformas constitucionales en 1933. Lo cierto es que varios políticos que condenaron la propuesta de prohibir la reelección consecutiva como antidemocrática durante el Congreso de Legislaturas de 1932, eran fervientes partidarios de la rotación forzosa apenas un año después.

Si bien es difícil determinar cómo encajaba la iniciativa antirreeleccionista con los intereses de los legisladores que votaron por ella, resulta más claro por qué la dirigencia del PNR buscó tan insistentemente la reforma. La no reelección consecutiva vino a potenciar su capacidad de influir en la nominación de candidatos y de controlar el acceso a los puestos en el Congreso. La rotación forzosa de cargos liberó oportunidades políticas que eran capturadas por individuos durante periodos indefinidos y las puso a disposición de la dirigencia del PNR para reasignarlas regularmente entre aquellos que cooperaban con el partido.

Los efectos de la no reelección consecutiva en el funcionamiento interno del PNR se hicieron sentir tan pronto como la reforma se puso en práctica en las elecciones federales de 1934. Lázaro Cárdenas fue el primero de los candidatos presidenciales del PNR que tuvo la oportunidad de intervenir en la conformación de la lista de candidatos de su partido al Congreso. Ésta fue una oportunidad que no existió para Pascual Ortiz Rubio, el primer candidato presidencial del PNR, y que explica en buena medida su difícil relación con el Congreso y su eventual renuncia a la jefatura del ejecutivo.

Naturalmente, la elaboración de la lista de candidatos a la Cámara y el Senado del PNR y sus sucedáneos es un proceso cuya complejidad ha aumentado con el tiempo, especialmente a partir de la adopción del sistema de cuotas en 1938 y de la integración de las corporaciones sindi-

¹² La revuelta estalló el 3 de marzo de 1929, un día antes de la Convención Constituyente del PNR.

cales al PRM. Sin embargo, desde que se introdujo la no reelección, la dirigencia del partido ha venido a desempeñar un papel central en la composición de las delegaciones del partido al Congreso. En la medida en que la dirigencia del PNR termina subordinándose al candidato presidencial en época de elecciones y al titular del ejecutivo durante el curso de la administración, una de las consecuencias más significativas de la reforma de 1933 fue facilitar la integración de los cargos en la Cámara de Diputados y el Senado al sistema de patronazgo presidencial.

Cohesión y disciplina partidista

La debilidad interna del PNR y la fortaleza de los partidos locales que lo integraban se reflejaban en el hecho de que la formación del PNR no tuvo un efecto significativo en el funcionamiento del Congreso. A pesar de que desde su fundación el PNR fue una coalición electoral hegemónica, y de que sus candidatos ganaban en casi todos los estados y distritos del país, eran los partidos locales los que organizaban y gobernaban el Congreso. Los partidos locales formaban coaliciones que se identificaban como los "rojos" y los "blancos". Estas asociaciones de legisladores eran muy inestables, pero mediante ellas se organizaban las mayorías gobernantes en el Congreso para acaparar la Gran Comisión y distribuir otros puestos legislativos importantes. Era común ver a diputados y senadores pasar de una facción a otra. No existían muchos mecanismos institucionales para sancionar desertores y recompensar a quienes cooperaban. Por tanto, las coaliciones legislativas se mantenían juntas con dificultad y carecían de cohesión interna. El PNR no empezó a actuar como un solo partido parlamentario sino hasta mediados de la década de 1930, después de que los partidos locales que lo integraron se disolvieron. Mientras tanto, la división entre "rojos" y "blancos" y su lucha por controlar los órganos de gobierno en ambas cámaras caracterizó la política parlamentaria, a pesar de que estas dos facciones eran parte del llamado Bloque Nacional Revolucionario.

Para entender el debilitamiento de las fuerzas políticas locales y su eventual sometimiento a la organización nacional del partido es necesario ver cómo la no reelección consecutiva alteró las opciones institucionales de carrera política y obligó a los políticos a cambiar de estrategias para conseguir la promoción. La rotación sistemática de cargos vino a imposibilitar el desarrollo de carreras "internas" en la Cámara de Diputados, el Senado, las legislaturas locales y los gobiernos municipi-

pales. Convirtió a la política mexicana en lo que bien podría llamarse un “juego de sillas musicales”. Pero el fortalecimiento de la organización nacional del PNR se debe básicamente a que el partido pasó a ser una pieza central en las estrategias de los políticos locales para continuar y avanzar sus carreras. Para desarrollar una carrera política, controlar el acceso a un puesto de elección dejó de ser suficiente. La no reelección consecutiva hizo de la promoción “externa”, es decir, el paso de un puesto electivo a otro, un objetivo de primordial importancia para sobrevivir en la política. En el contexto de una rápida y forzosa rotación de cargos, los vehículos tradicionales de promoción política —los partidos locales orientados a controlar electorados regionales— perdieron en buena parte su razón de ser. Para realizar sus ambiciones —moldeadas por el nuevo marco institucional—, los políticos locales empezaron a depender enteramente de la organización nacional del partido, que se convirtió en el principal regulador del acceso a una gran variedad de cargos de elección en constante rotación en los gobiernos municipales, estatales y federal.

La Segunda Convención Nacional del PNR se llevó a cabo siete meses después de que el Congreso aprobara las reformas constitucionales que prohibieron la reelección consecutiva. Este hecho marcó el inicio de lo que ha sido quizá el cambio más importante en la historia del partido oficial: la disolución de los partidos locales y regionales que integraron el PNR. La Convención fue convocada con el propósito de nominar al candidato del PNR a la presidencia de la República para el periodo 1934-1940 y ratificar el primer plan sexenal, una moda estalinista que el partido adoptó en esos años. Sin embargo, la dirigencia nacional aprovechó el momento político para presentar una moción radical y ambiciosa de reforma a la constitución del partido: propuso que todos los partidos afiliados al PNR se disolvieran en un plazo no mayor de seis meses y que fueran expulsados los miembros de aquellas organizaciones que se rehusaran a hacerlo. La asamblea aprobó la reforma unánimemente.

La gran mayoría de los partidos locales adoptó la causa de una sola organización nacional y se apegó a la nueva constitución del PNR, en lo que podría describirse como un acto masivo y coordinado de desmantelamiento institucional. No obstante, para los políticos locales no fue un salto al vacío. El PNR ofrecía un nuevo marco institucional y garantizaba que la antigüedad sería el principal criterio para nominar candidatos. Los políticos locales tampoco carecían de incentivos para desmantelar sus “viejas” organizaciones. En la medida en que sus carreras políticas constituían un objetivo de primer orden, sabían que los tiem-

pos de las maquinarias políticas locales en sus estados, distritos y municipios habían pasado.¹³

La transformación del PNR de una confederación de partidos regionales con estructuras separadas en una sola organización política nacional liberó una poderosa tendencia hacia la centralización dentro del partido. Para Luis Javier Garrido, "La disolución de las múltiples organizaciones que constituían el PNR significaba en efecto que en lo sucesivo los dirigentes políticos locales se someterían a las decisiones del CEN y que dispondrían de un margen menor para hacer presión sobre el aparato del partido".¹⁴ Sin embargo, la fuente de los grandes poderes que la dirigencia nacional del PNR empezó a concentrar no se hallaba en la estructura formal del partido, sino en su posición como coordinador central de la circulación de cuadros políticos en todos los puestos públicos de elección. Las reformas constitucionales de 1933 permitieron al PNR montar un sistema nacional de rotación de cargos que puso armas poderosas para premiar y castigar en manos del liderazgo del partido. Los políticos en sus cargos y fuera de ellos se volvieron completamente vulnerables y dependientes del mecanismo más extendido y eficaz de promoción política: el partido de la revolución.

Integración de grupos políticos emergentes

De acuerdo con Alejandra Lajous, la reforma constitucional que prohibió la reelección consecutiva era parte de una política de "apertura" promovida por la dirigencia del PNR. La estrategia consistía en asegurar la rotación de cuadros en los cargos de elección para permitir la pronta incorporación de grupos que aún se encontraban fuera del partido.¹⁵ El expresidente Calles, la figura principal de la campaña por la no reelección consecutiva dentro del PNR, justificó los cambios en la legislación electoral como una medida contra la práctica del "carro completo", es decir, contra la apropiación de los cargos públicos por parte de grupos políticos locales. En un discurso dirigido a los gobernadores

¹³ Naturalmente, hubo más de un interés egoísta en el desmantelamiento de los partidos locales. El experimento con partidos nacionales únicos en países como Italia, Alemania y la ex Unión Soviética sedujo a muchos políticos mexicanos de la época. Al mismo tiempo, la identificación del localismo con inestabilidad política y la poderosa idea de la Revolución mexicana como un solo movimiento nacional desempeñaron un papel importante en el proceso de centralización política dentro del PNR. Al respecto véase Garrido, *op. cit.*, y Lajous, *op. cit.*

¹⁴ Garrido, *op. cit.*, p. 201.

¹⁵ Lajous, *ibid.*, pp. 155-163.

de los estados —las cabezas de los partidos políticos locales afiliados al PNR— Calles advirtió:

Creo un deber señalarles los defectos dentro de la organización revolucionaria. Uno de ellos, de los más grandes, es el de la política de carro completo[...] Debemos tener un espíritu más amplio y no ser exclusivistas, cuando se trate de llamar a los puestos públicos a los nuevos hombres. La revolución se ha venido reduciendo a esto, se ha venido contrayendo hasta disminuir su contenido. Es preciso atraer a muchos de los grupos revolucionarios que hoy se encuentran alejados del gobierno y hasta que se creen en la oposición. Atraer a estos revolucionarios que se forman en grupos aislados que se encuentran en el ejército, en las organizaciones obreras y campesinas, en todas partes. Con estos elementos hay que reconstruir el frente revolucionario. No hay que ir desmembrando a la Revolución, destruyéndola. Hay que hacer una sola, unida, fuerte, para apoyar al gobierno[...]¹⁶

Ciertamente, uno de los efectos más importantes de la no reelección consecutiva fue la incorporación de nuevos cuadros políticos al PNR. Con ello se incrementó la capacidad del partido para cooptar movimientos sociales y organizaciones políticas emergentes. La rotación de cargos permitió a la dirigencia nacional del PNR llevar a cabo la política de “puertas abiertas” con el fin de incorporar movimientos y asociaciones que se gestaban independientemente del partido. La política fue adoptada ya en 1936 como estrategia para la nominación de candidatos al Senado y a las legislaturas locales.¹⁷ Se diseñó específicamente para acomodar a los líderes de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en la renovación de los órganos electivos del gobierno. La CTM era entonces una organización nacional naciente, formada mediante la consolidación de un gran número de sindicatos locales y regionales, de acuerdo con un esquema semejante al del PNR. Sus líderes buscaron pronto un lugar en la política mexicana y el PNR poseía una enorme capacidad para promoverlos a puestos públicos. La política de puertas abiertas evitó que los líderes de la CTM buscaran el acceso a puestos públicos independientemente y, de esta forma, previno

¹⁶ El discurso se pronunció como parte de los preparativos para el Congreso Nacional de Legislaturas. *Excelsior*, 31 de octubre de 1931. Citado por Lajous, *ibid.*, p. 157.

¹⁷ Véase Garrido, *op. cit.* Las elecciones intermedias para renovar la mitad del Senado fueron las últimas de su especie. Los senadores elegidos entonces desempeñaron el cargo por un periodo extraordinario de cuatro años. A partir de 1940 se inició la renovación completa del Senado cada seis años.

quizá el desarrollo de un segundo partido nacional basado en organizaciones sindicales.¹⁸

La política de puertas abiertas evolucionó rápidamente y dio lugar, en las elecciones intermedias de 1937, al establecimiento de cuotas de candidaturas del PNR para la Cámara de Diputados. El sistema de cuotas daba la libertad a la Confederación de Trabajadores de México de distribuir un número determinado de candidaturas entre sus propios miembros y de acuerdo con sus propios criterios. El sistema de cuotas dividió al PNR en tres sectores: la CTM, las organizaciones campesinas que el gobierno promovía con la política de reparto agrario y el grueso del partido. El sistema fue probado en varias elecciones estatales y, a juzgar por su persistencia, resultó ser un arreglo satisfactorio para resolver las disputas internas que surgen en el proceso de nominación de candidatos. Eventualmente, el PNR absorbió a la CTM y de paso organizó a la Confederación Nacional Campesina para incorporar a las asociaciones de campesinos. Esta asimilación rápida y masiva de fuerzas políticas emergentes dio lugar a cambios profundos en la organización del partido. Lo que empezó como un sistema para nominar candidatos a puestos de elección se convirtió en un nuevo arreglo para la organización y gobierno interno del partido basado en tres sectores: el obrero, el campesino y un tercero, denominado vagamente el "sector popular", que incluye una variedad de organizaciones políticas, desde empleados públicos, asociaciones profesionales, hasta grupos muy específicos de interés.¹⁹

Sin embargo, la tendencia a asimilar organizaciones políticas emergentes no desapareció con la consolidación de la llamada "estructura sectorial" del partido. En cierta forma, la política de puertas abiertas ha persistido hasta la actualidad. Un número significativo de nuevas asociaciones políticas han sido integradas al partido con el paso de los años. Este continuo proceso de asimilación, que constituye desde entonces uno de los pilares del predominio del PNR y sus sucedáneos, se ha

¹⁸ De hecho, la CTM había anunciado en 1935 la constitución del Frente Nacional Mexicano, pero el proyecto fue abandonado después de que el PNR lanzó su campaña de "puertas abiertas". Véase Garrido, *ibid.*, pp. 264-271.

¹⁹ En la reforma al partido promovida por el presidente Lázaro Cárdenas, el tercer sector quedó conformado por los militares. El sector militar desapareció en 1940 a iniciativa del presidente Manuel Ávila Camacho, quien posteriormente promovió la creación del sector popular. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares quedó formalmente constituida en 1943. Véase Javier Aguirre Vizzuett *et al.*, *El partido de la Revolución; historia, estructura y predominio del Partido Revolucionario Institucional*, México, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Distrito Federal, 1984, pp. 22-36.

sostenido mediante una enorme capacidad institucional de cooptación basada en el sistema de rotación de cargos.

La no reelección como fuente estructural de la debilidad de los partidos de oposición

Al mismo tiempo que el PNR consolidó su control sobre la totalidad de los puestos en el gobierno federal y avanzó en su dominio sobre la política estatal y municipal, los partidos políticos que no se integraron al partido oficial experimentaron cambios profundos. A la consolidación del PNR siguió una paulatina extinción de partidos locales y regionales que se encontraban en operación a finales de la década de 1920. Algunos de ellos eran fuerzas políticas organizadas que llevaban alrededor de diez años funcionando y que resistieron la asimilación al PNR. Varios partidos locales, a pesar de su participación dentro del PNR en un principio, se rehusaron a disolverse después de la Segunda Convención Nacional de 1933; abandonaron la política federal y posteriormente desaparecieron. El surgimiento del PNR incluso provocó resistencia y oposición de parte de partidos con cierta tradición política y una plataforma nacional, como el Partido Nacional Agrarista (PNA) y el Partido Laborista Mexicano (PLM), que se crearon en 1919 y 1920 respectivamente. Estos partidos de hecho organizaron una coalición para oponerse al PNR en las elecciones intermedias de 1932, que sin embargo no prosperó. Tanto el PNA como el PLM desaparecieron en 1940, no sin que sus líderes se sumaran antes a las filas del partido oficial.²⁰

Conforme los "viejos" partidos se extinguieron, nuevas organizaciones políticas surgieron en los años treinta. Sin embargo, éstas resultaron sumamente efímeras. Hasta 1946, las elecciones eran procesos poco regulados. A pesar de que el Código Electoral de 1918 reconocía la existencia de partidos políticos, los partidos eran en gran medida organizaciones informales; podían crearse y operar prácticamente sin restricciones.²¹ Consecuentemente, la mayoría de los partidos de oposición

²⁰ El PLM estaba formado básicamente por la Confederación Regional de Obreros de México (CROM). La CROM eventualmente se integró al sector obrero del PRM y ha permanecido como parte del PRI hasta nuestros días. Respecto a la difícil relación entre la CROM y el PNR, véase Medin, *op. cit.*

²¹ Las restricciones legales más importantes para la formación de partidos políticos eran aquellas que prohibían la adopción de denominaciones religiosas y la participación de sacerdotes. Véase Francisco José Paoli, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en Pablo González Casanova (ed.), *Las elecciones en México; evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, pp. 129-161.

eran en realidad comités de campaña dirigidos por candidatos o grupos de candidatos del mismo estado que competían por cargos públicos independientemente del partido oficial. Su vida institucional era inexistente. Los partidos surgían al aproximarse las elecciones y desaparecían cuando sus promotores fracasaban en obtener el cargo. En los pocos casos en los que candidatos independientes conseguían llegar a la Cámara de Diputados, la imposibilidad de reelegirse acababa con su independencia o con sus carreras políticas.

La Ley Federal Electoral de 1946 fue la respuesta del gobierno a esta situación. La nueva ley, que sustituyó a la de 1918, introdujo la *nominación partidista* de candidatos a puestos de elección en el gobierno federal como una institución formal. La nominación partidaria restringió el acceso a la boleta electoral a políticos que buscaban puestos de elección, y los obligó a obtener antes la nominación de un partido reconocido legalmente por el gobierno federal. Si juzgamos por la escasa importancia y efecto político de los candidatos independientes al Congreso, la nominación partidaria podría parecer irrelevante. Sin embargo, esta institución habría de convertirse en la piedra angular del régimen electoral, pues otorgó a los partidos el control de toda representación política en el gobierno federal. De acuerdo con Luis Medina, la Ley Electoral de 1946 marcó el principio de la era de partidos políticos modernos en México.²² Al tiempo que concedió a los partidos políticos derechos exclusivos para registrar candidatos a puestos de elección, estableció los requisitos legales para que las organizaciones que buscaban participar en la competencia electoral pudieran obtener el *status* de partido político. La nueva legislación estipuló que los partidos políticos tuvieran su propia constitución y estatutos, y manifestaran un compromiso público con ciertos principios legales básicos. Los requisitos más importantes, sin embargo, eran relacionados con el número y distribución territorial de sus afiliados, que en la práctica excluían a los partidos locales de participar por cuenta propia en las elecciones federales.

La regulación del acceso a las boletas electorales mediante la nominación partidista obligatoria tuvo una consecuencia muy importante en términos del funcionamiento del partido oficial: reforzó la disciplina entre sus cuadros. La tendencia al relajamiento de la disciplina aparecía conforme se aproximaba el fin del periodo presidencial y los políticos del PRI empezaban a buscar la promoción para el siguiente ci-

²² *La evolución electoral del México contemporáneo*, México, Comisión Federal Electoral, 1978.

clo. Apesar de que la práctica de rotación de cuadros había multiplicado las posibilidades de promoción, el proceso de nominación de candidatos dentro del PRI seguía produciendo disidencia. La disidencia del PRI podía convertirse en oposición electoral en buena medida porque tenía la oportunidad de presentar candidaturas independientes de último momento. La Ley Electoral de 1946 clausuró esta opción y acabó con la práctica de candidaturas independientes; forzó a la disidencia priísta a buscar la nominación de un partido opositor registrado al menos un año antes de la elección.

La legislación electoral introducida en 1946 tuvo también un efecto importante sobre los partidos de oposición. El derecho exclusivo a registrar candidatos constituyó un incentivo base para la institucionalización de los partidos opositores. El Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Popular (PP),²³ los primeros beneficiarios de la nominación partidista obligatoria, consiguieron sobrevivir y continuaron reclutando candidatos a puestos de elección a pesar de sus bajas posibilidades de éxito. Los incentivos proporcionados por la nominación partidista son quizás insuficientes para explicar la sobrevivencia del PAN y del PP. Otros partidos, como la Federación de Partidos del Pueblo (FPP) y el Partido Nacionalista de México (PNM), que obtuvieron su registro en la década de 1950, desaparecieron después de una o dos elecciones. Sin embargo, si tomamos en cuenta que del gran número de partidos que aparecieron en el periodo de 1917 a 1943 sólo el PRI y el PAN se encontraban en operación en 1946, queda claro que la nominación partidista tuvo algún efecto. El PAN, formado en 1939, era un movimiento político muy pequeño cuando la Ley Federal Electoral de 1946 entró en vigor. Es muy probable que las nuevas regulaciones ayudaran al PAN a evitar la suerte de los partidos de oposición anteriores.

La nominación partidista, sin embargo, no alteró el dominio casi absoluto del partido oficial en la Cámara de Diputados. Este partido siguió controlando más de 90% de las curules.²⁴ El PAN, que entonces consolidó su posición como principal partido opositor, no logró ningún avance significativo en términos de escaños en la Cámara, aunque su votación creció sustancialmente durante el periodo. Antes de la Ley Electoral de 1946, la fracción parlamentaria del PAN era de cuatro diputados; en 1955 alcanzó su máximo nivel antes de la introducción del sis-

²³ El PP adoptó su actual denominación, Partido Popular Socialista, en 1968.

²⁴ Véase el cuadro 1, particularmente el periodo que va de 1946 a 1961, antes de la introducción de las curules de partido.

tema de curules de partido en 1964, que fue de seis diputados. En realidad, el tamaño relativo de la fracción parlamentaria panista disminuyó en este periodo, pues la Cámara de Diputados pasó de ser un cuerpo de 147 miembros en 1946 a otro de 178 en 1961.

Los problemas de los partidos de oposición no eran únicamente los de ganar la mayoría en los distritos y conseguir el reconocimiento oficial de sus triunfos; tenían un origen más profundo y empezaban en el reclutamiento mismo de los candidatos. Era de esperarse que la nominación partidista obligatoria produjera un incremento importante en la capacidad de los partidos de oposición para reclutar políticos que compitieran con los candidatos del PRI a la Cámara de Diputados. Sin embargo, como puede concluirse del estudio de Juan Molinar sobre concurrencia de candidatos, esto no ocurrió en la práctica.²⁵ En elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados, el PAN pasó de cubrir 46.9% de los distritos en 1946 a 55.1 en 1961; un aumento muy modesto si consideramos que el PAN era el partido de oposición más exitoso y que el PRI lograba cubrir regularmente la totalidad de los distritos.²⁶ Todavía en las elecciones intermedias de 1955 y 1961, la proporción de distritos en los cuales no había candidatos de oposición era de alrededor de 20%, y la nominación del PRI constituía en la práctica una garantía absoluta de acceso al cargo.

¿Cuáles eran las causas de la persistente debilidad de los partidos de oposición en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados? Las explicaciones del predominio casi absoluto de un solo partido y de la continuidad de este predominio por un periodo tan largo se han concentrado en dos variables principalmente: por un lado, la capacidad del gobierno federal de manipular los resultados electorales, y por otro los efectos del sistema electoral de mayorías relativas en distritos uninominales.²⁷ Sin embargo, estas dos variables ofrecen explicaciones incompletas de los bajos niveles de competitividad que se han registrado persistentemente en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados desde la formación del PNR en 1929.

²⁵ *El tiempo de la legitimidad; elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, cuadros 1.2 y 1.3.

²⁶ En elecciones concurrentes de la presidencia de la República y la Cámara de Diputados, la capacidad de los partidos de oposición para cubrir distritos aumentaba sustancialmente. Esto se debe a que las elecciones concurrentes abrían la posibilidad a los políticos de oposición de ganar el distrito con la ola de votos generada por el candidato presidencial de su partido. Los candidatos de oposición a la Cámara y las organizaciones partidistas que los nominaban, en ausencia de candidatos a la presidencia, tenían una capacidad menor de movilizar al electorado.

²⁷ Véase principalmente Juan Molinar, *op. cit.*

El fraude electoral era una práctica extendida antes de la creación del PNR, cuando las maquinarias políticas locales disfrutaban de un poder ilimitado en el manejo de las elecciones. No existe evidencia alguna de que la formación del PNR haya cambiado la forma en que los gobiernos municipales llevaban a cabo las elecciones, y sin embargo los demás partidos contendientes fueron desapareciendo uno por uno en los años treinta. Si el manejo fraudulento de los comicios es una constante en esta etapa de la historia electoral de México, no aclara por qué en los años veinte dio lugar a la proliferación de partidos políticos locales y poco después al unipartidismo.²⁸ El manejo centralizado de los comicios por la administración federal, que a menudo se asocia con la manipulación sistemática de resultados electorales a favor del PRI, se consiguió con la legislación electoral de 1946, que no entró en vigor sino hasta las elecciones intermedias de 1949, dos décadas después de que el régimen de partido único se estableciera. Ciertamente, la administración centralizada de las elecciones mediante una agencia federal no hizo de los procesos electorales algo más confiable y transparente. Sin embargo, lo que sucedió después de los cambios en la legislación electoral de 1946 fue un crecimiento significativo y sin precedentes de la votación del PAN, más que la eliminación de los partidos opositores mediante la manipulación centralizada de los comicios.²⁹

Respecto al sistema electoral de mayoría relativa en distritos uninominales, ésta es una causa de la debilidad de los partidos de oposición sólo en un sentido muy limitado. Uno de sus efectos más conocidos y estudiados es, ciertamente, el de la subrepresentación de los partidos minoritarios.³⁰ Los sistemas de mayoría relativa tienden a castigar a las minorías y a impedir el desarrollo de terceros partidos. Inhiben la

²⁸ La historia electoral mexicana demuestra que los comicios fraudulentos pueden dar lugar a un sistema de partidos completamente distinto al que conocemos desde la fundación del PNR. La experiencia de otros países, como Japón, enseña, por otra parte, que los sistemas de partido dominante pueden surgir y reproducirse en el marco de instituciones electorales transparentes y confiables. Véase T. J. Pempel (ed.), *Uncommon Democracies; the One-Party Dominant Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1990. Estas dos posibilidades deben prevenirnos respecto a sacar conclusiones fáciles en relación con el efecto en el sistema de partidos de la variable "fraude electoral".

²⁹ El efecto de la ausencia de instituciones electorales confiables sobre los partidos de oposición no ha recibido suficiente atención, pero es probable que su importancia sea mayor que la del fraude electoral mismo. La manipulación de resultados electorales pudo haber evitado que los candidatos de oposición llegaran a la Cámara en algunos casos, pero la ausencia de controles institucionales sobre las acciones de las autoridades electorales ciertamente disuadió a muchos políticos de buscar puestos de elección mediante partidos distintos al PRI.

³⁰ La famosa "Ley de Duverger", que asocia sistemas de mayoría relativa con el bipartidismo, opera a base de un doble mecanismo, el "sicológico" y el "mecánico". El primero tiene que ver con los cálculos del electorado y la forma en que la votación estratégica tiende a castigar a terceros partidos; el segundo, con la subrepresentación de los partidos perdedores. Al respecto véase William

Cuadro 1. Desempeño de los partidos políticos en elecciones para la Cámara de Diputados, 1946-1994

	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994
Mayoría relativa	141	142	151	152	152	172	175	177	178	189	195	296	299	289	283	290	278
Rep. proporcional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27	22
Total	141	142	151	152	152	172	175	177	178	189	195	296	299	289	260	320	300
% May. relativa	95.9	96.6	93.8	94.4	94.4	96.6	98.3	99.4	100	97.4	99.5	98.7	99.7	96.3	77.7	96.7	92.7
% Rep. prop.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.4	6.0	4.4
% Cámara	95.9	96.6	93.8	94.4	94.4	96.6	83.3	83.5	83.6	81.8	82.3	74.0	74.8	72.3	52.0	64.0	60.0
% Votación	73.9	93.9	74.0	89.9	88.3	90.7	86.4	83.5	83.4	77.6	85.2	74.1	69.5	68.1	51.1	63.2	49.9
Mayoría relativa	4	4	5	6	6	6	5	2	1	0	4	4	1	9	38	10	17
Rep. proporcional	-	-	-	-	-	-	18	18	19	20	21	20	39	50	32	62	79
Total	4	4	5	6	6	5	20	20	20	25	20	43	51	41	100	89	118
% May. relativa	2.7	2.7	3.1	3.7	3.7	2.8	1.0	0.5	0.0	1.7	0.0	1.0	0.3	2.3	7.6	2.0	3.4
% Rep. prop.	0	0	0	0	0	0	8.6	9.0	9.4	9.1	8.4	9.8	12.5	8.0	12.4	15.8	20.2
% Cámara	2.7	2.7	3.1	3.7	3.7	2.8	9.5	9.4	9.4	10.8	8.4	10.8	12.8	10.3	20.0	17.8	23.6
% Votación	2.3	5.6	8.6	9.2	10.2	7.6	11.5	12.3	14.2	16.4	9.0	11.5	17.6	16.3	18.0	18.1	25.9
Mayoría relativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	5
Rep. proporcional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	17	12	19	41	67
Total	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	17	12	19	41	72
% May. relativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	1.0
% Rep. Prop.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.5	4.3	3.0	3.8	8.2	13.4
% Cámara	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.5	4.3	3.0	3.8	8.2	14.4
% Votación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.3	4.4	3.4	4.4	8.5	17.1

Mayoría relativa	2	1	5	3	3	1	1	0	0	1	1	0	0	2	29	0	0
Rep. proporcional	0	0	0	0	0	0	14	15	15	16	21	43	33	56	92	50	10
Total	2	1	5	3	3	1	15	15	15	17	22	43	33	58	121	50	10
% May. relativa	1.4	0.7	3.1	1.9	1.9	0.6	0.5	0	0	0.4	0.4	0	0	0.5	5.8	0	0
% Rep. prop.	0	0	0	0	0	0	6.7	7.1	7.0	6.9	8.9	10.8	8.3	14.0	18.4	10.0	2.0
% Cámara	4.1	3.4	6.2	5.6	5.6	3.4	16.7	16.5	16.4	18.2	17.7	10.0	13.5	18.6	25.1	10.8	12.1
% Votación	26.1	6.1	26.0	10.1	11.7	9.3	13.6	16.5	16.6	22.4	14.8	20.6	26.1	28.5	44.4	28.4	33.0
Mayoría relativa	6	5	10	9	9	6	3	1	0	5	1	4	1	11	67	10	22
Rep. proporcional	0	0	0	0	0	0	32	34	35	37	41	100	100	100	174	170	178
Total	6	5	10	9	9	6	35	35	35	42	42	104	101	11	173	180	192
% May. relativa	4.1	3.4	6.2	5.6	5.6	3.4	1.4	0.5	0	2.2	0.4	1.0	0.3	2.8	24.0	2.0	4.4
% Rep. prop.	0	0	0	0	0	0	15.2	16.0	16.4	16.0	17.3	25.0	25.0	25.0	13.4	34.0	35.6
% Cámara	4.1	3.4	6.2	5.6	5.6	3.4	16.7	16.5	16.4	18.2	17.1	26.0	25.3	27.8	34.6	36.0	40.0
% Votación	26.1	6.1	26.0	101.7	11.7	9.3	13.6	16.5	16.6	22.4	14.8	25.9	30.5	31.9	48.9	36.8	250.1

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

presentación de candidaturas a puestos de elección por parte de políticos que no tienen posibilidades reales de ganar la pluralidad de votos, y esto explica por qué los terceros partidos dejan de postular candidatos. Sin embargo, es importante dejar en claro que los sistemas de mayoría relativa en distritos uninominales favorecen el desarrollo del bipartidismo, no del unipartidismo. El régimen de incentivos asociado con el sistema de mayorías relativas no explica los bajos niveles de competitividad electoral ni la persistencia del monopartidismo. La información disponible demuestra que en México el segundo partido no sólo estuvo literalmente ausente en casi la mitad de los distritos en elecciones intermedias, sino que —si consideramos únicamente aquellos distritos donde el PAN tenía alguna posibilidad real de ganar— no existía en la gran mayoría de los casos.

La oposición electoral al partido oficial era movilizada por políticos involucrados en la disputa por la presidencia de la República, más que por organizaciones partidistas o por candidatos a la Cámara de Diputados en cientos de distritos. Vincent Padgett acuñó el término “oposición política pasajera” para referirse a estos movimientos que surgían y desaparecían con el paso de las elecciones presidenciales, y que fueron particularmente fuertes en 1940, 1946 y 1952.³¹ Un aspecto distintivo de los movimientos de oposición pasajera es que no tuvieron ningún efecto significativo en la composición de la Cámara de Diputados, a pesar de que la presidencia y el Congreso se renovaban en elecciones concurrentes (véase el cuadro 1). El sistema de mayorías relativas en distritos uninominales explica parcialmente por qué los votos por los partidos que apoyaron a candidatos independientes a la presidencia no se transformaron en escaños para la oposición en el Congreso, como hubiese ocurrido por ejemplo con un sistema de representación proporcional.³² Sin embargo, la razón más importante por la que los movimientos de oposición pasajera no afectaron la composición del Congreso es porque eran alianzas políticas temporales orquestadas en el transcurso de

H. Riker, “Duverger’s Law Revisited”, en Bernard Grofman y Arent Lijphart (comps.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press, 1986, pp. 19-42.

³¹ Padgett señala al personalismo como el rasgo característico de la oposición política pasajera. Toda la atención y la lealtad se concentraban en los candidatos a la presidencia, quienes anteriormente habían sido políticos destacados dentro del partido oficial y que pasaron a la oposición al ver frustradas sus aspiraciones a la nominación presidencial. *The Mexican Political System*, Boston, Houghton, 1966.

³² El PDM que apoyó la candidatura de Ezequiel Padilla en 1946, obtuvo 23.78% de la votación y solamente una curul en la Cámara de Diputados. La FPP, que postuló a Miguel Henríquez Guzmán en 1952, obtuvo 15.88% de los votos y sólo dos curules. Véase Molinar, *op. cit.*, cuadros 1.6 y 1.7.

la campaña presidencial, no presentaban una lista única de candidatos a la Cámara y dejaban sin cubrir un buen número de distritos.

La explicación de la larga experiencia mexicana con el unipartidismo reside con mucho mayor probabilidad en los efectos combinados de prácticas e instituciones políticas, entre las que el régimen de rotación comprensiva de cuadros desempeña un papel central. La consolidación y el desarrollo de un segundo partido nacional resultó verdaderamente imposible en la práctica, porque un segundo partido tenía muy poco que ofrecer a los políticos locales interesados en conseguir cargos electivos, a parte de la mera nominación. Los políticos locales tenían que movilizar recursos en sus propios distritos para llevar a cabo sus campañas. Pero como la no reelección consecutiva negaba la posibilidad de hacer una carrera política en el cargo en disputa, los incentivos para realizar una inversión sustancial de recursos en la competencia por un puesto de tres años en la Cámara de Diputados no eran particularmente atractivos. Competir por un puesto en el Congreso valía la pena sólo como parte de una estrategia de promoción política a largo plazo, y esto era algo que los partidos de oposición no podían ofrecer. Los partidos de oposición disponían de muy pocos incentivos para reclutar políticos que compitieran por puestos de elección. Incluso en aquellos casos en que los políticos de oposición tenían éxito, la no reelección consecutiva los ponía fuera de la competencia para el siguiente periodo y desarticulaba la alianza electoral que había posibilitado la captura del cargo. Los pocos políticos de oposición exitosos enfrentaban enormes dificultades para continuar sus carreras. Conseguir la promoción a un puesto de elección más alto después de una breve experiencia en la Cámara era una meta que rebasaba sus posibilidades. Para ellos, el acceso a cargos de patronazgo en la administración federal o estatal estaba cerrado a menos que se sumaran al partido oficial.

Otro de los factores que inhibió el desarrollo y consolidación de un segundo partido fue el conjunto de las tendencias que la rotación de cargos y el sistema de mayorías relativas puso en operación dentro del mismo partido oficial. Los partidos de oposición competían en contra de un partido hegemónico altamente centralizado que, sin embargo, tenía una extraordinaria capacidad de cooptar y absorber movimientos políticos emergentes. El PRI podía cubrir cada uno de los distritos electorales y reemplazarlos con nuevos candidatos cada elección. Había establecido el control sobre la política estatal y municipal mediante su capacidad de promover políticos locales a puestos más altos. De hecho, la rotación de cargos tuvo un profundo efecto en la política local al

suprimir la posibilidad de realizar carreras políticas locales y forzar a los políticos a integrarse a esquemas de promoción de mayor envergadura. Antes de la formación del PAN y de los otros partidos de oposición sobrevivientes, el partido hegemónico funcionaba como una organización centralizada que coordinaba la circulación de cuadros políticos. El partido hegemónico logró construir un régimen de oportunidades políticas que integraba a cada cargo de elección como posición temporal que se desempeñaba en función del siguiente paso en la carrera.

En este contexto, había un espacio muy reducido para el desarrollo de una oposición electoral estable y regular. La rotación de cargos cambió el significado de la competencia electoral por puestos en la Cámara de Diputados, de manera que un solo partido era capaz de acomodar y manejar el conflicto de ambiciones e intereses a que dan lugar los procesos electorales. El PRI pudo así desempeñar este papel a pesar de sus procesos de nominación, que han sido centralistas, a veces arbitrarios y venales, y que en no pocas ocasiones han dado lugar a divisiones y disidencia interna. La razón es que la rotación de cuadros le ha dado a la dirigencia del partido oficial una enorme capacidad institucional para resolver conflictos y medios poderosos para recompensar la disciplina. En la medida en que el PRI logró agotar la demanda de promoción política a nivel local, el "mercado" se redujo a la oposición ideológica al régimen o la cooptación de la disidencia priísta. El PAN fue el único partido que reclutaba a la oposición ideológica hasta la década de los setenta, cuando la oposición ideológica de izquierda ingresó por primera vez a la política electoral. El PPS y el PARM fueron desde su origen un refugio para la disidencia priísta.

La representación proporcional y el crecimiento de los partidos de oposición

El crecimiento de las fracciones parlamentarias de los partidos opositores en México ha girado en torno a una institución que se introdujo por primera vez en 1964: la representación proporcional. Esta innovación institucional se diseñó como un complemento al sistema de representación basado en distritos uninominales que se adoptó en México desde el siglo XIX. Las causas estructurales que propiciaron la introducción de la representación proporcional se encuentran en la ausencia de incentivos para el desarrollo de partidos de oposición bajo el régimen de mayorías relativas y rotación forzosa de cuadros. Los conflictos poselectora-

les eran un indicador de que no se podía esperar que los políticos de oposición persistieran en la tarea de organizar partidos y participar en elecciones si no había posibilidades reales de éxito ni ningún tipo de recompensa para su esfuerzo.³³

La representación proporcional se concibió originalmente como un "seguro" para los partidos minoritarios. Les proporcionó un mínimo de puestos para repartir entre sus cuadros políticos y los hizo asimismo menos dependientes de la habilidad individual de los candidatos para ganar la pluralidad de votos en sus distritos. Al introducir la representación proporcional, se partió del supuesto de que una vez alcanzado cierto porcentaje de la votación, los partidos de oposición desarrollarían la capacidad de competir con el PRI por las mayorías relativas en los distritos uninominales. Este supuesto, como veremos, ha resultado equivocado.³⁴

La adopción de la representación proporcional en 1963, bajo la fórmula de las "diputaciones de partido", marcó el inicio de una serie de cambios en el sistema electoral que ha continuado hasta nuestros días. El efecto de las modificaciones institucionales en la "estructura de oportunidades políticas" y el "régimen de competencia electoral" puede observarse en la gráfica 1. Hay dos tendencias importantes a largo plazo. La primera ha sido la de incrementar el número total de oportunidades políticas en la Cámara de Diputados; actualmente, este cuerpo es 3.4 veces más grande de lo que era en 1946. La segunda ha sido la de concentrar este crecimiento en el segmento de curules de representación proporcional. Las diputaciones de representación proporcional han pasado de constituir 15.2% del total de la Cámara de Diputados en 1964 a 40% en 1988.

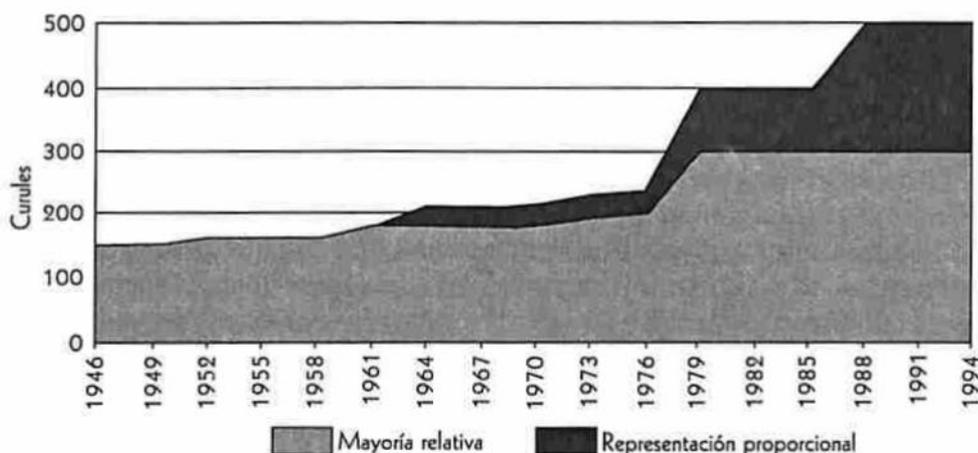
En la evolución del sistema electoral a partir de 1963 pueden distinguirse tres periodos:

1) Sistema de diputaciones de partido. Se ensayó por primera vez en los comicios de 1964 y se aplicó en un total de cinco procesos para renovar la Cámara de Diputados, hasta las elecciones concurrentes de 1976. El sistema de diputaciones de partido garantizó al menos cinco

³³ Los cambios al sistema electoral tienen su origen en el interés de las administraciones priístas por conseguir la cooperación de los líderes de los partidos de oposición con los procedimientos electorales. Cuando esta cooperación se ha visto seriamente amenazada, las administraciones han respondido aumentando las recompensas al esfuerzo organizativo de los partidos de oposición, principalmente mediante la representación proporcional.

³⁴ También es importante aclarar que este supuesto se abandonó parcialmente con los cambios en la legislación electoral introducidos en 1990. A partir de entonces, se permitió al partido mayoritario participar en el reparto de curules de representación proporcional en forma regular.

Gráfica 1. Cambio en la estructura de la competencia electoral de la Cámara de Diputados, 1946-1994



Fuente: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*.

curules a aquellos partidos que conseguían 2.5% de la votación nacional. Otorgaba una curul más por cada medio punto porcentual de votación, hasta que el número total de curules obtenidas por un solo partido —incluyendo aquellas ganadas mediante mayorías relativas en los distritos— fuera de veinte. Para las elecciones de 1973, se aumentó el número de curules que podían obtenerse mediante el sistema de curules de partido de 20 a 25.³⁵

2) Sistema parcial de representación proporcional. Se ensayó por primera vez en los comicios de 1979 y duró un total de tres elecciones. El sistema parcial de representación proporcional estableció una porción fija de puestos en la Cámara de Diputados por la que habrían de competir los partidos minoritarios; 100 de las 400 curules se distribuirían entre ellos de acuerdo con su porcentaje de votación nacional.³⁶ Las curules que se disputaban por el sistema tradicional de mayoría relativa se incrementaron de 196 a 300. Las reglas excluían al partido que ganara la mayoría de los 300 distritos del reparto de curules de representación

³⁵ Respecto al sistema de curules de partido, véanse Medina, *op. cit.*; Molinar, *op. cit.*; y Kevin Middlebrook, "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986.

³⁶ La nueva legislación fraccionó al país en cuatro circunscripciones con un promedio de 25 diputaciones cada una. Sin embargo, el tamaño de las circunscripciones fue tan grande que las diferencias de votación entre ellas han resultado en la práctica poco significativas.

proporcional. El umbral electoral se mantuvo en el nivel simbólico de 1.5% establecido en 1971 y que daba a partidos muy pequeños la oportunidad de conseguir puestos en la Cámara.³⁷

3) Sistema extendido de representación proporcional. Se ensayó por vez primera en 1988. Básicamente constituyó una ampliación del sistema parcial de representación proporcional de 25 al 40% del total de curules de la Cámara de Diputados. Las diputaciones de representación proporcional se aumentaron de 100 a 200, mientras que el número de curules de mayoría relativa se mantuvo en 300. Originalmente, el partido mayoritario quedó excluido del reparto de curules de representación proporcional, a menos que no hubiera ganado suficientes distritos uninominales como para tener la mayoría absoluta de la Cámara. En este aspecto, el sistema ha sufrido sucesivas transformaciones después del primer ensayo en 1988. En 1990 se modificó la legislación para permitir al partido mayoritario participar en el reparto de curules de representación proporcional en forma regular. Posteriores modificaciones a la legislación electoral han buscado limitar esta participación. En 1993 se estipuló que el partido mayoritario entraba al reparto de curules de representación proporcional como cualquier otro, pero no podía tener más de 300 curules. Más recientemente, en 1996, se estableció un límite de 8% a la sobrerrepresentación del partido mayoritario en la Cámara.³⁸

La representación proporcional fue desde un principio un incentivo poderoso para que las dirigencias de los partidos de oposición presentaran candidatos en tantos distritos electorales como fuera posible. Las diputaciones de representación proporcional han sido una recompensa atractiva y para capturarlas cada voto cuenta, incluso si los candidatos no consiguen la pluralidad en sus distritos. Los resultados de las elecciones de 1964 muestran que la nueva estructura de incentivos dio resultados tan pronto como el sistema de diputaciones de partido entró en vigor. Empezaron a aparecer candidatos de oposición en cada uno de los distritos. Las siguientes elecciones para renovar la

³⁷ Sobre la llamada "reforma política de 1977", que dio lugar al sistema parcial de representación proporcional véanse: Luis Medina, *op. cit.*; José Francisco Paoli, *op. cit.*; Juan Molinar, *op. cit.*; y Middlebrook, *op. cit.*

³⁸ Sobre estos cambios a la legislación electoral véanse Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, México, Nuevos Horizontes Editores, 1995; Jean François Prud'Homme, "Elecciones, partidos y democracia", en Víctor Manuel Durand Ponte (coord.), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI, 1994; Leonardo Valdés (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México*, México, UAM Iztapalapa, 1994, y Leonardo Valdés, "La reforma electoral de 1996", en *Crónica Legislativa*, año V, núm. 10, agosto-septiembre de 1996.

Cámara de Diputados en 1967 confirmaron las nuevas tendencias que las curules de partido habían puesto en operación. Antes de que la representación proporcional se adoptara, los partidos minoritarios dejaban de cubrir un buen número de distritos en las elecciones intermedias. En 1967, en ningún distrito dejó de haber un contendiente para los candidatos del PRI. La representación proporcional probó ser un incentivo lo suficientemente fuerte para asegurar que en cada distrito hubiese una alternativa distinta a la del partido oficial.³⁹

El aumento en la concurrencia de candidatos de oposición en la gran mayoría de los distritos electorales después de 1964 respondió a una estrategia de maximización de posibilidades de ganar cargos mediante el sistema de representación proporcional. No es que las diputaciones de mayoría relativa se hubieran vuelto más atractivas en sí mismas, sino que adquirieron una importancia instrumental. Los partidos necesitaban postular candidatos en los distritos para captar los votos con los cuales participar en la distribución de curules de representación proporcional. No es sorprendente que el promedio de candidatos por distrito se haya incrementado de 2.5% en 1961 a 3.6 en el periodo 1964-1976 —una cifra ya muy cercana al número total de partidos—. Sin embargo, debe destacarse que este incremento se dio a base de candidaturas meramente “nominales”, puesto que la gran mayoría de los candidatos nominados por los partidos de oposición carecían de posibilidades reales de ganar el distrito.

La representación proporcional ha sido el instrumento básico para aumentar las recompensas potenciales al esfuerzo organizativo de los partidos de oposición. Desde el primer ensayo con el sistema de curules de partido en 1964 este efecto se hizo evidente. Entonces, el PAN, con 11.5% de la votación nacional, sólo ganó la pluralidad en dos distritos, pero fue recompensado con 18 curules adicionales gracias al sistema de curules de partido. De hecho, la capacidad relativa del PAN para capturar diputaciones en los distritos uninominales no ha aumentado con el tiempo y se ha mantenido en un nivel sumamente bajo, comparable al de la década de 1950.⁴⁰ Lo que explica la expansión del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados es el crecimiento de su votación nacional y las ampliaciones de las oportunidades disputadas mediante la representación proporcional, producto de modificacio-

³⁹ Juan Molinar, *op. cit.*

⁴⁰ En 1955, el PAN ganó la mayoría en 3.7% de los distritos con el 9.2% de la votación nacional. Casi cuarenta años después, con 25.8% de la votación sólo obtuvo el 3.4% de los distritos.

nes recurrentes al propio sistema electoral. Este fenómeno no es exclusivo del PAN. En realidad la dependencia respecto al sistema de representación proporcional para conseguir puestos en la Cámara de Diputados ha sido mayor en el caso de los partidos más pequeños.

La representación proporcional ha tenido como efecto reorientar el desarrollo de los partidos de oposición a largo plazo. Los líderes de los partidos de oposición han reestructurado sus organizaciones partidistas en torno a las oportunidades abiertas por el sistema de diputaciones de representación proporcional, en vez de las tradicionales curules de mayoría relativa. Se convirtieron en instrumentos de promoción política a puestos disputados nacionalmente mediante el sistema de representación proporcional. Las causas de este persistente patrón de especialización son complejas y tienen su origen en los efectos devastadores de la rotación de cargos sobre las organizaciones partidistas en los distritos. El PRI ha podido escapar a estos efectos porque integró a las diputaciones de mayoría relativa en un basto sistema de promoción que incluye no sólo otros puestos electivos, sino principalmente cargos de patronazgo en las administraciones estatal y federal.

Los candidatos de los partidos de oposición han logrado sustraer un número pequeño de diputaciones de mayoría del sistema priísta de promoción política, aunque de forma inconsistente. Las mayores pérdidas del PRI fueron en las elecciones de 1988, cuando la oposición capturó 67 de los 300 distritos (22.3%). Sin embargo, los partidos de oposición han mostrado una persistente incapacidad para preservar sus mayorías en los distritos. En primer lugar, los partidos de oposición no pueden apoyarse en sus propios diputados de mayoría relativa quienes, gracias a la no reelección consecutiva, no poseen ningún incentivo para mantener y reforzar la coalición electoral que les dio el puesto. En segundo lugar, los partidos de oposición han carecido de los medios para mantener el vínculo con el electorado en los distritos y reclutar candidatos con experiencia y recursos. Se enfrentan, en cambio, a un partido armado en torno al poder de patronazgo del presidente y los gobernadores que posee recursos y cuadros en abundancia para recuperar los distritos perdidos ocasionalmente.

El sistema de representación proporcional fomentó decididamente la práctica de candidaturas nominales en la medida en que las hizo instrumentales para los partidos de oposición. Pero lo más significativo en términos del desarrollo de los partidos de oposición es el hecho de que detrás de las candidaturas nominales ha habido organizaciones nominales de partido en los distritos. La representación proporcional

no fomentó la creación de organizaciones locales de partido para disputar curules de mayoría relativa. Por el contrario, los líderes de los partidos de oposición tenían todo tipo de incentivos para concentrar el esfuerzo organizacional en el sistema de representación proporcional. Ciertamente, las oportunidades han sido limitadas, pero mucho mayores de las que podrían obtener a base de competir por la pluralidad de votos en los distritos con la maquinaria política del PRI incrustada en las administraciones estatales y federal.

El crecimiento de los partidos de oposición ha sido sin duda el cambio más importante en el sistema político mexicano en las últimas dos décadas. El surgimiento del movimiento neocardenista en las elecciones de 1988, que dio lugar posteriormente al Partido de la Revolución Democrática, junto con el avance sostenido del PAN, constituyen el desafío más importante al prolongado monopolio del partido oficial sobre la política mexicana. Sin embargo, al evaluar el desarrollo de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados es importante destacar que éste se ha circunscrito a las curules disputadas mediante la representación proporcional. Si sólo se toman en cuenta las curules de mayoría relativa, la evolución del sistema de partidos ha sido muy distinta. Dentro del subsistema de distritos uninominales, que es en el que el partido oficial ha basado su predominio en la Cámara de Diputados, el unipartidismo persiste. A pesar del moderado avance de la oposición en 1988, en los comicios de 1991 y 1994, el PRI volvió a sus niveles históricos al ganar más de 90% de las curules de mayoría relativa.

Conclusiones

El partido que ha dominado la política mexicana durante las últimas seis décadas surgió como una gran coalición de políticos posicionados. En un principio, el partido operó como una vasta coalición de congresistas para nombrar un presidente interino en su papel de Colegio Electoral. Después, la misma coalición logró mantenerse unida para nominar su primer candidato a la presidencia. Sin embargo, los políticos que se incorporaron al naciente partido eran muy autónomos, dirigían organizaciones políticas independientes que creaban para capturar puestos de elección disputados en sus estados y distritos. Ésta fue la razón por la cual el PNR no consiguió en un principio operar en el Congreso como el partido gobernante estable y cohesivo que conocemos hoy día.

El partido se fortaleció sustancialmente cuando la Constitución se

modificó para prohibir la reelección consecutiva a todos los puestos de elección en los gobiernos federal, estatal y municipal. La institución de la no reelección instauró un régimen de rotación obligatoria de cargos que transformó al partido de un coordinador débil de políticos vinculados fuertemente a las localidades que los elegían, en un poderoso mecanismo de promoción política, que operaba en un contexto de rotación rápida de cuadros.

No obstante que las consecuencias de la rotación de cargos al interior del partido dominante fueron múltiples, hay tres cambios estructurales que sobresalen: el control centralizado de la nominación de candidatos, la cohesión en la delegación del partido oficial en la Cámara de Diputados y una mayor capacidad institucional para resolver conflictos y cooptar movimientos antes de que se conviertan en oposición electoral. Con la rotación de cargos, las carreras de los políticos posicionados se volvieron altamente dependientes de la dirigencia del partido. La promoción política dejó de ser una meta que podía conseguirse dentro de los mismos órganos en que los políticos posicionados servían. La no reelección consecutiva en el Congreso volvió indispensables a dos actores en las estrategias para avanzar en la política: la organización externa del partido, que empezó a controlar la nominación para cargos electivos, y el poder ejecutivo, que controlaba el acceso a puestos de nombramiento en la administración. Así, la rotación de cargos puso en manos del ejecutivo y de su partido instrumentos poderosos para sancionar y premiar el comportamiento de los políticos en el Congreso. Con la no reelección consecutiva, el partido dominante en el Congreso se convirtió rápidamente en una mayoría gobernante disciplinada y cohesiva.

Otro efecto importante de la no reelección consecutiva tiene que ver con la capacidad institucional para manejar el conflicto de ambiciones dentro del partido hegemónico y cooptar a la dirigencia de movimientos políticos emergentes. La circulación regular de políticos posicionados ha permitido al partido hegemónico reducir las disputas entre políticos que buscan la nominación para puestos electivos y evitar que se conviertan en oposición electoral. Al mismo tiempo, la no reelección proporciona regularmente al partido una "lista abierta" de cargos de elección disponibles para acomodar y promover a líderes de organizaciones externas.

Los efectos de la no reelección consecutiva sobre los partidos de oposición existentes son difíciles de aislar de las consecuencias de otras instituciones y de las ventajas que el partido hegemónico ha tenido

como mayoría gobernante en el Congreso y en el ejecutivo. Sin embargo, la información disponible sugiere que la no reelección consecutiva ha sido un poderoso desincentivador para que los políticos organicen segundos partidos a nivel local en la búsqueda de puestos de elección disputados en distritos uninominales mediante el sistema de mayoría relativa. Durante el periodo en que la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados se elegían mediante el sistema de mayoría relativa, los partidos de oposición, como organizaciones dirigidas por políticos con posibilidades reales de ganar puestos, sólo existían en un puñado de distritos y aun en estos casos eran muy inestables. La no reelección consecutiva hizo que la búsqueda de un puesto de elección fuera atractiva para políticos locales únicamente como parte de un esquema más grande de promoción política mediante el cual pudieran avanzar sus carreras. Los partidos de oposición simplemente no han sido capaces de competir con el PRI local en términos de proporcionar a políticos una amplia red de promoción. Por tanto, el efecto neto de la rotación forzosa de cuadros en la política local ha sido el de restringir el esfuerzo organizacional a la lucha por conseguir la nominación del partido hegemónico.

Un incentivo institucional poderoso para construir y desarrollar partidos opositores fue crear curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados. Las curules de representación proporcional se diseñaron para recompensar y sostener el esfuerzo organizacional desplegado por los partidos de oposición que a principios de la década de los sesenta estaban por desaparecer. El ensanchamiento del sistema parcial de representación proporcional mediante los cambios a la legislación electoral de 1977 y 1987 fomentó el desarrollo del principal partido de oposición, el PAN, y el surgimiento de nuevos partidos. El efecto a largo plazo del experimento institucional con la representación proporcional ha sido el crecimiento de la oposición como un todo con respecto al partido hegemónico. Esta tendencia ha sido sostenida por el constante crecimiento del PAN y la incorporación de nuevos partidos políticos después de 1977.

Sin embargo, al evaluar el avance de los partidos de oposición en las últimas décadas, es importante subrayar que éste se ha circunscrito a las curules de la Cámara de Diputados que se distribuyen mediante el sistema de representación proporcional. Un análisis separado de los resultados de la competencia por curules elegidas en distritos uninominales con el sistema de pluralidad de votos arroja una luz distinta sobre la evolución del unipartidismo en México. Muestra claramente que no

ha habido ningún cambio en el predominio del partido hegemónico. El pobre desempeño de los candidatos de los partidos de oposición en los distritos persiste, y al parecer confirmar que las poderosas tendencias hacia el unipartidismo producidas por el sistema de rotación rápida y comprehensiva de cargos todavía se encuentran en operación.