

---

## ***DEL PARTIDO DEL ESTADO AL ESTADO-PARTIDO***

*Francisco Reveles*

El partido del Estado sufrió una crisis sin precedentes en la lucha por la presidencia de la República en 1988. Dicha crisis comenzó con la salida de la Corriente Democrática (CD) a fines de 1987 y tuvo su clímax en la jornada electoral del 6 de julio. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de militantes, perdió también muchos votos. Además dejó de ser el representante exclusivo de la ideología de la Revolución Mexicana. El discurso de campaña fue cada vez más conservador, en no pocas ocasiones contradictorio con los principios de la Constitución de 1917. El Frente Democrático Nacional (FDN) se convirtió en otro vocero más de esa ideología. El monopolio que durante décadas mantuvo el PRI estuvo a punto de terminar en esos comicios.

Esta crisis pudo ser superada gracias al apoyo del Estado. Los triunfos que oficialmente obtuvo en el proceso de 1988 y en los comicios locales de 1989 y 1990 evitaron que su situación se agravara. La "concertación" entre el nuevo gobierno y algunos partidos de oposición (en especial con el Partido Acción Nacional) fue también un elemento que salvó al PRI: la negociación de las dirigencias partidistas y el titular del poder ejecutivo hizo posible que el PRI se fortaleciera luego del proceso sucesorio. La reforma electoral de 1989-1990 también fue un elemento de legitimación.

Los resultados electorales de 1988 obligaron a este partido a plantearse una reforma interna. Hasta ahora, las modificaciones en sus documentos no han alterado sustancialmente su perfil de partido de Estado. Más aún, se ha acentuado a tal grado que ahora tal vez debería hablarse de la presencia de un sistema de Estado-partido. En la relación que existe entre ambos es el primero el que predomina sobre el segundo. El partido aparece más como representante del gobierno que como representante de la sociedad. El Estado configura las relaciones con su partido y, en su caso, con los demás partidos

o grupos políticos. La pretensión es que solamente prevalezca en escena uno sólo.<sup>1</sup> Desde el inicio de su periodo, el presidente de la República destacó más en la escena política que su partido, el Revolucionario Institucional. El jefe del poder Ejecutivo impulsó como objetivo central de su gobierno a la llamada "reforma del estado".

En el terreno económico, la reforma se manifestó en la llamada "modernización", que ha avanzado significativamente. La negociación de la deuda externa, la reducción del índice inflacionario y en especial la integración de México a un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá fueron acciones estratégicas del gobierno para sacar al país de la crisis y "modernizarlo". Es decir, convertirlo en un país plenamente desarrollado.

La reforma del estado, según discursos de Carlos Salinas de Gortari, también contempla la "ampliación y el fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas". No obstante, la democracia sigue siendo característica extraña al sistema electoral mexicano.

La actuación del gobierno en las elecciones federales de 1991 muestra que la relación Estado-partido es más estrecha y el que predomina es el primero.

En los tres últimos años, el poder Ejecutivo jugó su papel tradicional: mantener al PRI en el poder. Las acciones básicas que realizó fueron:

a) *Una política de reintegración de los partidos de oposición al sistema electoral y la proyecto estatal.* Después del 6 de julio, los partidos de oposición tuvieron como opción seguir una línea antisistema para enfrentar el fraude. Pero también apareció otra: la "concertación". El gobierno construyó una relación armónica con el PAN. En comicios locales le reconoció importantes triunfos electorales (la gubernatura de Baja California, la alcaldía de Mérida: los casos más relevantes). Dicho partido, a su vez, otorgó su apoyo

<sup>1</sup> Sartori prefiere llamar de esta manera a los sistemas de partido único. Cuestiona este término porque en dichos sistemas no hay relaciones entre diversos partidos; solamente entre el Estado y un partido. Este autor indica que "... la característica distintiva del sistema de Estado-partido es que no permite la autonomía de subsistemas (es decir, de partidos, grupos de presión, grupos de poder gubernamentales). No sólo el partido único no representa un subsistema independiente, sino que la misma razón de ser de esa condición es impedir las autonomías de subsistemas". Sartori afirma que estas características no son exclusivas de los sistemas unipartidistas. El caso de México es ejemplo de un sistema de partido "casi" único en el que a pesar de que actúan varios partidos, el sistema está determinado por el Estado y su partido. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 73. En estas líneas nos interesa más destacar la relación entre ambos que definir el tipo de sistema de partidos vigente. El concepto "Estado-partido" es un recurso para plantear algunas ideas sobre el fortalecimiento de dicho sistema en 1991.

en la Cámara de Diputados (en particular jugó un papel importante en la reforma electoral) y disminuyó sus críticas al sistema electoral y al propio gobierno.

Los comicios de 1991 pusieron en predicamento la relación Gobierno-PAN. La renuncia de Ramón Aguirre como gobernador electo de Guanajuato fue resultado de la necesidad de mantener al PAN dentro del "sistema". El poder Ejecutivo pudo asegurar otra vez la lealtad de Acción Nacional, en peligro de perderse por los resultados de las elecciones. Tales resultados habían obligado a este partido de oposición al adoptar posturas críticas y acciones de protesta que había abandonado desde 1988. El mandato presidencial dejó intacta la supuesta limpieza de los comicios locales y no alteró tampoco los federales. Los partidos conocidos como "paraestatales", es decir, PFCRN, PPS y PARM, no tardaron mucho en manifestar su disposición al diálogo. El primero fue el que más pronto regresó a su tradicional papel de apoyo al partido oficial. Los otros dos solamente en algunas elecciones locales se aliaron con el PRD.

El Partido Demócrata Mexicano (PDM) recuperó sin muchos problemas el reconocimiento legal que había perdido en los comicios de 1988. El Partido Revolucionario de los Trabajadores tuvo que esperar hasta 1991 para obtener el registro perdido en esos comicios.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) rechazó en un primer momento la petición de registro del Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM). Sin embargo, ante el reclamo del propio partido y diversas opiniones de intelectuales en la prensa, finalmente le otorgó el registro con la condición de que eliminara de su nombre la palabra "verde" y también que dicho color no apareciera en su emblema. Este partido tuvo una actuación gris en los órganos electorales y subestimó las denuncias de los otros partidos sobre el fraude en la jornada electoral del 18 de agosto.

El Partido del Trabajo fue otra de las organizaciones que por vez primera solicitaron su reconocimiento legal para participar en las elecciones de 1991. El registro le fue concedido sin dilación. Diversos analistas mencionaron que había obtenido el respaldo gubernamental para tratar de dividir al entonces incipiente PRD. Como base de esta aseveración, se recordaba que varias de las organizaciones que integraron al PT se habían destacado por haber tenido una actitud pro-gubernamental en tiempo reciente.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Luis Hernández es uno de los pocos (quizá el único) de los autores que han reivindicado al PT. Su artículo aborda tanto los orígenes de la organización y su ideología, aunque no destaca las actitudes pro-oficialistas ni la relación de uno de sus principales dirigentes con el presidente Salinas. Hernández, Luis "PT: realidades y perspectivas" en *El cotidiano*, núm 40, marzo-abril de 1991, pp. 21-28.

Diversos partidos quedaron excluidos de participar en las elecciones. Entre ellos el Partido Renovador, constituido por miembros de la Corriente Crítica del PRI. Al parecer, su origen y las posibilidades que tenía de fracturar al PRI impidieron su reconocimiento.<sup>3</sup>

Esta política de reintegración de los partidos al sistema electoral vigente por lo pronto ha fallado con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). La dirigencia nacional, encabezada por el excandidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas, se ha negado abiertamente al diálogo con el gobierno salinista. Dicho partido no reconoce como legítimo al presidente y rechaza un debate sin agenda precisa para "democratizar al sistema". Por otra parte, si bien el gobierno ha hecho reiterados llamados a la concertación, en momentos decisivos ha sido evidente su menosprecio a la oposición perredista. Por ejemplo, cuando el presidente de la República resaltó que la nueva legislación electoral había sido producto del acuerdo entre cinco de los sesis partidos presentes en la Cámara. El presidente no dijo que el único partido que se había opuesto, el PRD, era una de las fuerzas políticas más importantes del país. El desprecio fue evidente en ese momento.

El otorgamiento del registro como candidato a la gubernatura de Guanajuato a Porfirio Muñoz Ledo es muestra de una relación poco definida y evidentemente difícil entre dicho partido y el gobierno. Salinas y Muñoz Ledo, dirigente del PRD, tuvieron una entrevista poco antes de que se diera la discusión acerca de la validez de su candidatura. La mayoría de las instancias locales negó su registro con el argumento válido de que no cumplía con el requisito de residencia para ser candidato. Muñoz Ledo cuestionó con el mismo argumento a los candidatos del PAN y PRI. Advirtió que continuaría la campaña a pesar de todo. Cuando las evidencias en su contra parecían insalvables, el Tribunal Estatal Electoral reconoció la candidatura perredista.

En ese momento Muñoz Ledo y cierto sector de la dirigencia perredista se vieron obligados a asumir con más fuerza la validez de la candidatura. Tanto el PAN como algunos otros dirigentes perredistas cuestionaron su legalidad antes y después del fallo del tribunal. La decisión presidencial, aparentemente favorable al partido, provocó polémica en su seno.

b) *El impulso de campañas de desprestigio contra los partidos de oposición, en especial contra el Partido de la Revolución Democrática.* El nombramiento de Ignacio Castillo Mena como embajador en Ecuador tuvo

---

<sup>3</sup> Alcocer, Jorge, "IFE: legalidad y conflicto", en *Nexos*, núm. 164, agosto de 1991, p. 17.

esa intención. A escasos días de la jornada electoral del 18 de agosto de este año el presidente no tuvo reparo alguno en integrar al gobierno nada menos que a un miembro de la dirigencia nacional y líder de la fracción parlamentaria del PRD.

La mayoría de las críticas de observadores y analistas internos y externos al partido han condenado sus posiciones "extremistas". Una de las más claras ha sido la de no aceptar la concertación con el poder Ejecutivo en funciones.

Esta actitud ha provocado inclusive el debate dentro del partido. También el partido se ha manifestado en contra del sistema de Estado-partido, criticando fuertemente al PRI.

En sus planteamientos ideológicos no se ha planteado una ruptura total con el régimen. Más bien ha sido en la práctica, en la defensa de sus votos, donde el partido ha actuado de manera radical. Las acciones perredistas no han traspasado la arena electoral. Desde nuestro punto de vista, todo eso no lo convierte necesariamente en una oposición antisistema.<sup>4</sup>

c) *El uso de la legitimidad del presidente de la República, así como de los recursos públicos, para respaldar el proselitismo electoral priísta.*

En un principio el nuevo gobierno buscó legitimarse luego de la denuncia de fraude en 1988. En 1991, su fortalecimiento redituó votos para el partido gobernante. El titular del poder Ejecutivo tuvo una gran actividad antes de las elecciones del 18 de agosto último. Salinas de Gortari se mantuvo en actividad constante cuando ya se estaban desarrollando las campañas. A continuación presentamos una somera reseña de los actos más relevantes.<sup>5</sup>

1) En plena negociación México-Estados Unidos sobre el Tratado de Libre Comercio, el Congreso estadounidense aprobó en mayo la "vía rápida" para las negociaciones. El PRI declaró que tal acción había sido un reconocimiento al presidente de la República.

<sup>4</sup> El discurso oficial (es decir, el de voceros del gobierno y su partido) ha tratado de definir al PRD como radical para tener razones para atacarlo en caso necesario. Por otro lado, el sector interno perredista que disiente de las actitudes extremistas está dispuesto a "concertar" argumentando razones de carácter básicamente electoral. Los votos son uno de los elementos que se tendrían que negociar, según la óptica de este sector perredista, en aras de no romper con la paz pública y llegar a conflictos violentos. La actitud antidemocrática del gobierno y del PRI no importan mucho: lo que importa es la actitud serena y objetiva de la dirigencia perredista para sacar provecho de los votos ciudadanos, dado que no se pueden conquistar los puestos de elección en las urnas. Esta parece ser la lógica de la corriente perredista que propone la concertación con el gobierno.

<sup>5</sup> La información corresponde al periodo abril-agosto de 1991. Fue recolectada de los diarios *La Jornada* y *Uno más uno*.

2) Salinas realizó una gira por Europa. Las visitas más importantes fueron las que hizo a Gorbachov en Moscú y al papa Juan Pablo II en el Vaticano.

3) Después del viaje, Salinas presidió la Cumbre Iberoamericana con la presencia de 22 jefes políticos de otras tantas naciones.

4) Nelson Mandela visitó el país y saludó al gobierno actual.

5) Poco tiempo después, por decreto presidencial fueron indultados 631 reclusos que habían sido consignados por "delitos sociales".

6) Salinas defendió ante la prensa extranjera la "democracia peculiar" mexicana y la equiparó con las de Suecia y Japón.

7) La Organización Tierra Unida otorgó el premio "Tierra" al presidente por las acciones gubernamentales contra el deterioro ecológico.

8) El presidente encabezó la inauguración de obras o entrega de servicios públicos (escrituras, carreteras, transporte, inversión social) del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

La campaña proselitista más evidente fue precisamente la que hizo el presidente al inaugurar obras o anunciar inversión social. Esto favoreció al PRI por dos razones; por el tiempo en que la ejecutó y, sobre todo, porque el propio partido estableció como estrategia a seguir la explotación de la actuación del presidente y de su relación con el partido mismo.<sup>6</sup> La intensa campaña de gestoría que realizaron los candidatos priístas fue posible gracias a la expedita respuesta que tuvo de parte de los órganos gubernamentales, a través del PRONASOL.

Salinas y el PRI hicieron abiertamente lo que antes era difícil ver (salvo en elecciones locales). El presidente, lejos de manifestar imparcialidad en la contienda, puso su empeño en ejecutar las acciones que le dieran mayor prestigio (tanto a sí mismo como a su partido) frente a la ciudadanía y al extranjero. Solamente le faltó acompañar a los candidatos en los actos de campaña, como generalmente lo hacen los gobernadores en la provincia.

d) *La ejecución o el encubrimiento del fraude cada vez que ha sido necesario.* En los comicios de los últimos tres años ha sido una constante el manejo irregular de los votos. El caso más evidente lo constituyen las elecciones del 18 de agosto. Cualquiera de los informes de los observadores independientes dados a conocer en la prensa dan cuenta de ello.

---

<sup>6</sup> Véase el documento para los candidatos priístas en campaña en *La Jornada*, 17 de julio de 1991, pp. 1, 8, y 18 de julio, p. 5.

e) *El reforzamiento del control de la organización de los procesos, electorales en particular de la elaboración del nuevo padrón.*

Con la reforma a la ley, el poder Ejecutivo mantuvo intacta su hegemonía en los nuevos órganos que regularían los comicios. Con su nueva composición, el gobierno aumentó su predominio en los órganos electorales. Tanto los partidos de oposición como el PRI contaron con menos representantes que los del gobierno.<sup>7</sup> En el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el órgano de mayor importancia, las propuestas de la oposición difícilmente fueron apoyadas por el resto de sus miembros.

La designación de los magistrados ciudadanos, nueva figura jurídica para miembros del Consejo supuestamente "sin partido", recayó en el presidente de la República, si bien éste debió mandar a la Cámara de Diputados su propuesta para que ahí fuera discutida y aprobada. Es significativo que los magistrados no han manifestado divergencias con las posturas de los representantes gubernamentales o priístas en lo que va de su periodo.

Los órganos electorales hicieron hincapié en la limpieza y transparencia en la organización de todos los procesos locales, en especial del más reciente proceso federal. Hablaron de la participación de partidos y ciudadanos junto con el gobierno en el desarrollo de todas las etapas del proceso. No obstante, siempre hubo voces de protesta en contra de ciertas resoluciones de la mayoría.

La elaboración del padrón fue uno de los pasos cruciales en 1991. La pretensión formal era contar con un listado actualizado y fidedigno de los ciudadanos en edad de votar. Vastos recursos económicos se destinaron a esa tarea. Pero finalmente alrededor de 6 millones de personas no tuvieron derecho a voto. Unos porque no solicitaron su registro en el padrón. Otros porque no recibieron o no recogieron su credencial.

El empadronamiento resultó un proceso sumamente discutido. Al elevado número de ciudadanos excluidos de su derecho a voto se sumó la denuncia de que se había "credencializado" selectivamente. Es decir, en las zonas

<sup>7</sup> Alcocer, Jorge, representante del PRD ante la Comisión Federal Electoral y luego en el Consejo General del IFE, con respecto a la reforma constitucional en materia electoral de 1989 (que precedió a la nueva ley) señaló que: "La reforma ... hizo del poder Ejecutivo, en forma directa y sin matices, el principal responsable del proceso electoral al otorgarle la facultad exclusiva de proponer ante la Cámara de Diputados a los consejeros magistrados del máximo órgano electoral y a los magistrados del Tribunal Electoral. Como se veía después en la propuesta priísta del nuevo Código Electoral, tales facultades serían llevadas al control absoluto de todo el aparato electoral..." J. Alcocer, "La reforma no deseada", en CPNA (Comp.), *México: la búsqueda de alternativas*, ECP-FE/UNAM, 1990, p. 49.

opositoras presuntamente fue menor el número de credenciales entregadas que en las zonas de orientación priísta. En rigor, los partidos no aportaron pruebas de esa acusación. Pero tampoco las autoridades lograron comprobar la imparcialidad de esa tarea.<sup>8</sup>

El Consejo General del IFE otorgó prórroga para la entrega de credenciales, lo que generó protestas de la oposición. El PRD solicitó posponer la jornada electoral y demandó la destitución del Director del IFE, Emilio Chuayffet, y del director del Registro Federal de Electores, Roberto Wong, con el argumento de que eran los responsables directos de que, según cifras oficiales, casi 10 por ciento de los ciudadanos quedaran fuera del padrón.

La prórroga de tres semanas más para la credencialización provocó un problema grave. El plazo para que los partidos revisaran las listas nominales (es decir, de ciudadanos mayores de 18 años con credencial) prácticamente se diluyó. Los órganos electorales desdeñaron inexplicablemente esa etapa. El supuesto fue que los partidos políticos habían tenido la oportunidad de vigilar todo el empadronamiento en los órganos correspondientes. Si bien esto es cierto, es preciso recordar que los partidos tienen un papel secundario en dichas instancias. Los votos de los representantes del gobierno, del PRI y de sus partidos aliados son más que los de la auténtica oposición. No puede compararse esta vigilancia restringida con la posibilidad de hacer una revisión más amplia de las listas nominales.

Por si fuera poco, las listas fueron entregadas a la oposición pocos días antes del 18 de agosto. De esta manera no fue posible hacer ninguna corrección.

En suma, la elaboración del padrón fue una etapa impugnada por la oposición por dos buenas razones: a) el significativo número de ciudadanos que no pudieron registrarse y que en caso de haberlo hecho no recogieron o

---

<sup>8</sup> A pesar de que los resultados globales y por estado de la credencialización no muestran sesgo partidista (tal como muestra G. Pacheco en "Credenciales y credibilidad", en *Cuadernos de Nexos*, núm. 38, agosto de 1991, p. XI-XII), sería más adecuado analizar los datos por distrito e inclusive por sección para descubrir dicho sesgo. El trabajo de Cuauhtémoc Rivera, "Siete puntos del padrón electoral 1991 de San Luis Potosí", 30 A. mimeo, demuestra la selectividad del proceso de empadronamiento en dicho estado. Tanto el análisis de Pacheco como en otros que aparecieron en la prensa, se considera la elección de 1988 como el referente para definir los distritos como opositores o priístas. Desde nuestro punto de vista, esta no es la mejor opción. Sería más pertinente considerar en cada demarcación a los nuevos procesos locales, en su caso los nuevos partidos, las alianzas entre los partidos y los grupos de poder, las pugnas intrapartidos y especialmente la aplicación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para definir la orientación política de cada distrito. Es posible que si se hiciera este análisis se detectaría el sesgo en la credencialización.

no se les entregó su credencial; b) la imposibilidad de revisar las listas nominales por parte de la oposición.

f) *La subordinación del poder legislativo.* En la Cámara de Diputados ganando el voto panista y aislando a la fracción perredista. En el Senado haciendo lo mismo con la exigua representación del PRD.

El poder presidencial se fortaleció no sólo frente al partido oficial sino también ante la oposición. En síntesis, varios acontecimientos recientes señalan que el presidente sigue siendo determinante en el sistema político y en particular en nuestro precario sistema electoral: 1) la designación de los magistrados ciudadanos del Consejo General del IFE; 2) el registro del PT; 3) el nombramiento del perredista Castillo Mena como embajador; 4) el reconocimiento de la candidatura de Muñoz Ledo en Guanajuato; 5) la renuncia de Ramón Aguirre como gobernador electo de ese mismo estado y el nombramiento de un panista como gobernador interino; 6) el uso del PRONASOL para dar legitimidad al presidente y al partido.

El poder Legislativo continúa siendo un poder secundario subordinado al Ejecutivo. La oposición, a pesar de participar en él, no tuvo oportunidad de influir en la toma de decisiones sobre la llamada reforma del Estado y del proceso de modernización de la economía. Si bien por lo menos el PAN sí tuvo participación en la reforma electoral, tampoco se trató del reconocimiento de la presencia e influencia de la oposición en el régimen político nacional.

El Estado y su partido reconocieron a sus adversarios al principio del sexenio. Gracias a la concertación, el presidente llegó a acuerdos con Acción Nacional. Este acercamiento fue patente en las modificaciones efectuadas a la legislación electoral. Pero desde entonces Estado y partido comenzaron a mostrar que no estaban dispuestos a ser partícipes de la supuesta transición democrática. La reiteración del principio de que la organización de las elecciones recae principalmente en el Estado y la "cláusula de gobernabilidad" son dos normas cruciales de la nueva ley que hicieron perceptible el interés del partido por conservar el poder. La dinámica de los nuevos órganos electorales (aún con una participación más amplia de los partidos y con la presencia de los magistrados ciudadanos) se mantuvo prácticamente igual que antaño. Con la disciplina de los representantes del gobierno, del PRI y de los magistrados, así como el apoyo de otros partidos, no hubo problemas para enfrentar las impugnaciones del PAN y sobre todo del PRD.

Las acciones del presidente y el manejo abierto de su imagen por parte del PRI, así como el uso de los recursos públicos para favorecer a ese partido (vía PRONASOL) son muestras también del rechazo al reconocimiento de por lo

menos dos fuerzas políticas independientes. Esta fue una constante tanto en el partido oficial como en el aparato estatal. Esa es una característica del estado mexicano, cuya clase política solamente concibe la existencia de un partido gobernante.

Los resultados electorales arrojan esa misma conclusión. El PRI y el Estado hicieron todo lo posible por derrotar a sus adversarios. Tanto en elecciones locales como en las federales, el objetivo fue ganar a toda costa, con fraude o sin él. Ni siquiera donde la oposición ha dado muestras de fortaleza (como en Guanajuato y San Luis Potosí) el PRI no ha reconocido su derrota. De nuevo se reitera la falta de competencia efectiva de nuestro sistema electoral.

Si a partir de 1988 aparecieron tres grandes fuerzas políticas en la arena electoral, hoy pareciera que existe una fuerte y, otra vez, varias débiles. El Estado ha logrado poner límites a sus principales adversarios. Trata de eliminarlos, de ignorar que están presentes. Hay pluralismo pero no en un mismo plano pues prevalece un partido por encima de los demás. Un partido que no permite la alternancia en el poder (a veces ni siquiera a nivel local). Y, en el fondo, un Estado que se niega a establecer normas formales y reales para democratizarse.