

# La reforma definitiva. Un análisis de por qué y cómo la reforma de 1996 desencadenó la caída del régimen priista<sup>1</sup>

SEBASTIÁN GARRIDO DE SIERRA<sup>2</sup>

*Este libro destaca la importancia que tienen los líderes de medio y alto rango, así como las estructuras clientelares para mantener la unidad de un partido hegemónico y un régimen autoritario. La exposición muestra por qué no resultan útiles otros argumentos como desempeño económico para identificar estos cambios. El texto está centrado en el sistema político mexicano y la hegemonía del PRI y destaca que fue la reforma de 1996 la que modificó los incentivos y el sistema político electoral de tal forma que generó una migración clientelar del partido hegemónico a otros partidos y así ocurrió la democratización del país.*

## CONTENIDO

|                                                                                                   |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Introducción.....                                                                                 | 2 |
| El argumento en breve.....                                                                        | 3 |
| Estructura del libro.....                                                                         | 3 |
| Aportaciones de este libro .....                                                                  | 3 |
| ¿El mal desempeño económico explica el fin de los regímenes de partido dominante? .....           | 4 |
| Análisis descriptivo.....                                                                         | 4 |
| La variable dependiente.....                                                                      | 5 |
| Desempeño económico .....                                                                         | 5 |
| Modelos .....                                                                                     | 6 |
| Comentarios finales.....                                                                          | 6 |
| Teoría de la migración clientelar. Explicación del fin de régimen de partido dominante del PRI .. | 7 |
| Explicaciones alternativas .....                                                                  | 7 |

<sup>1</sup> Síntesis elaborada por: Jimena Alvarez Martínez.

<sup>2</sup> Garrido de Sierra, Sebastián (2019): *La reforma definitiva. Un análisis de por qué y cómo la reforma electoral de 1996 desencadenó la caída del régimen priista*. Colección: Investigación e ideas. CIDE. Páginas 211.

|                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Teoría de la migración clientelar.....                                                                       | 8  |
| La naturaleza clientelar de los partidos dominantes .....                                                    | 8  |
| La importancia de la unidad de facciones.....                                                                | 9  |
| La apuesta más segura.....                                                                                   | 9  |
| El tipo y número de deserciones importa.....                                                                 | 10 |
| Resumen.....                                                                                                 | 10 |
| ¿Por qué la reforma de 1996 desencadenó el fin del régimen de partido dominante encabezado por el PRI? ..... | 10 |
| La desaparición del PRI .....                                                                                | 10 |
| ¿Por qué se propuso y aprobó la reforma electoral de 1996? .....                                             | 13 |
| Breve descripción de la negociación de la reforma.....                                                       | 13 |
| Primer periodo .....                                                                                         | 13 |
| Segundo periodo .....                                                                                        | 14 |
| Tercer periodo .....                                                                                         | 14 |
| ¿Por qué Zedillo propuso la reforma? .....                                                                   | 14 |
| El surgimiento de conflictos postelectorales .....                                                           | 14 |
| La decisión de Zedillo.....                                                                                  | 15 |
| ¿Por qué el PRI aprobó la reforma?.....                                                                      | 15 |
| Las zanahorias.....                                                                                          | 15 |
| El garrote.....                                                                                              | 15 |
| Comentarios finales.....                                                                                     | 16 |
| Conclusiones.....                                                                                            | 16 |

## INTRODUCCIÓN

El libro busca explicar cuál fue el motivo por el cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI; en adelante) cayó después de más de 70 años en el poder. La democratización fue una exigencia de todos los estratos sociales, pero aun cuando el país sufrió crisis económicas entre 1976 y 1994, este desempeño económico no parece ser el motivo por el cual se dio el fin del partido dominante, hegemónico o único. El autor argumenta que la teoría que mejor explicará esta caída es la que habla sobre la importancia de la unidad de fracciones internas de este tipo de partidos, argumento de Van de Walle (1994) y Geddes (1999).

## EL ARGUMENTO EN BREVE

El autor argumenta sobre esta teoría de la unidad de fracciones y, de acuerdo con el autor, el fin del PRI como partido hegemónico ocurrió por la fractura de sus fracciones internas. Dicha fractura importa en dos características: el nivel de los líderes que desertan al partido y el número de fracciones que desertan a la vez. Ambos elementos muestran que los regímenes de partido dominante sí pueden sobrevivir una fractura interna pero no cuando hay líderes de muy alto rango que en grandes cantidades dejan el partido.

Ambas características ocurrieron de forma importante a raíz de la reforma electoral de 1996, la cual argumenta el autor, fue el catalizador principal para el cambio de régimen en México. De hecho, muestra cómo la institucionalización de recurrentes conflictos post electorales fue parte de lo que incentivó a los líderes priístas a desertar al partido único. Además, esta reforma fue aprobada por este partido ya que cambió la relación de poder entre la presidencia federal y el resto de los niveles de gobierno, así como por facilitar independencia financiera al partido frente al Poder Ejecutivo Federal.

## ESTRUCTURA DEL LIBRO

El libro consta de cuatro capítulos. En el primero se argumenta porque el PRI no se desintegró como partido hegemónico a partir de las crisis económicas. Pone a prueba las teorías de los regímenes autoritarios y el desempeño económico mediante modelos econométricos para mostrar que, para el caso mexicano, esto no es una variable explicativa que la realidad confirme. El segundo capítulo habla sobre la migración clientelar como un mecanismo que merma el poder del partido dominante y va disminuyendo la cohesión. Sin embargo, el partido único puede sobrevivir siempre que se mantenga como la apuesta más segura entre las opciones para que los líderes alcancen cargos y poder. El tercer capítulo sustenta la teoría del PRI como “apuesta más segura” y reconoce cómo esta situación evita la deserción en la década de los setenta y ochenta. Muestra empíricamente que fue la reforma de 1996 la que genera la deserción masiva y el ascenso electoral de los partidos de oposición. El cuarto y último capítulo muestra la evidencia cualitativa (entrevistas) y cuantitativa (desertores antes y después de la reforma del 96) a partir de fuentes primarias y secundarias que validan el argumento central.

## APORTACIONES DE ESTE LIBRO

El libro se basa en dos ramas de investigación sobre regímenes autoritarios:

- a) Hace hincapié en lo importante que es la unidad de las élites autoritarias para la supervivencia de regímenes de esta índole
- b) Reconoce el papel fundamental que juegan las maquinarias clientelares para el futuro de un régimen de partido único.

La investigación destaca y explica los mecanismos causales por los cuales la reforma del 96 tuvo repercusiones tan negativas y fue tan profundo el cambio para el partido dominante. Pese a estos argumentos, el autor no desecha otras posturas como:

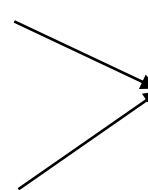
- Efectos de crisis económicas
- Persuasión y coordinación de electores cambiaron (Magaloni 2006 y Greene 2008)

Sino que reconoce que ambos son elementos insuficientes para generar la ruptura del PRI y la transformación del sistema político mexicano. De hecho, es a partir de la reforma electoral del 96 que ocurre el cambio y esta explicación permite plantear futuros análisis sobre el clientelismo y su importancia para generar partidos nuevos e influir en el sistema político mexicano.

## ¿EL MAL DESEMPEÑO ECONÓMICO EXPLICA EL FIN DE LOS RÉGIMENES DE PARTIDO DOMINANTE?

La literatura suele hablar de los regímenes autoritarios de partidos dominantes (RPD, en adelante) y su vínculo con malos resultados económicos. Es decir, hay un argumento que plantea que un RPD es más probable que caiga si se enfrenta a crisis económicas. El mal desempeño económico genera dos situaciones:

1. Disminuye el nivel de vida de la población → aumenta reclamos contra el partido → régimen pierde legitimidad
2. Aumenta la liberalización económica para hacer frente a la crisis → disminuye capacidad distributiva entre redes clientelares.



Disminuya el apoyo al régimen de partido dominante y se provoca la caída del mismo, ya sea por golpes militares, protestas populares o derrotas electorales.

La evidencia empírica que sustenta esta teoría no resulta convincente. Existen dos resultados que no convencen. Por un lado, los casos en los que se cumple la teoría corresponden a situaciones y países muy específicos y no son representativos de la realidad global (n pequeña). Los resultados de análisis que retoman un número de países mayor para analizar esta teoría encuentran resultados contradictorios (N grande).

Como no existe una teoría probada, el autor plantea sus propios modelos económicos para desarrollar si realmente la disminución en el desempeño económico (descrita por PIB per cápita a preciso de paridad) es una variable que explica la caída de un RPD.

Para eso analiza con base en tres tiempos: crisis económicas en el corto plazo; crisis en el mediano plazo y cambios drásticos en el promedio de crecimiento en años anteriores. Ambos los analiza por modelos macroeconómicos conocidos (Weibull y logit) pero los resultados que encuentra es que la relación entre tasa anual de fracaso de un RPD y desempeño económico no es significativa.

## ANÁLISIS DESCRIPTIVO

Retomando 76 regímenes, crea una base de datos que comprende los años de 1946 a 2010. El universo de RPD en ese periodo es de 2, 262 observaciones país-año. Además de esta variable dependiente, incluye 15 variables que pueden influir en el modelo.

## LA VARIABLE DEPENDIENTE

En la base de datos de GWF, la cual utiliza el autor por retomar observaciones que ya capturan si un régimen es autoritario o no, encuentra que 52 de los 76 RPD para diciembre 2010 habían terminado. Divide los casos en 4 periodos:

- 1946 a 1952: no concluye ningún RPD
- 1953 a 1988: terminaron en promedio 0.64 RPD por año
- 1989 a 2000: terminaron en promedio 2.25 RPD por año
- 2000 a 2010: no ha terminado ningún RPD.

El aumento en el colapso de RPD en el tercer periodo se puede explicar por dos factores:

- a) Profunda transformación de la política exterior soviética hacia países de Europa Central y del Este comunistas
- b) Colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Sin embargo, al observar todos los RPD y su duración a lo largo del tiempo, resulta visible que hay una variación muy amplia sobre ellos. La duración mediana de un RPD es de 29 años y el promedio de 30.3 años, el cual se reduce a 26 años cuando se excluyen a los países que conservaron ese tipo de regímenes por apoyo de potencias del exterior.

## DESEMPEÑO ECONÓMICO

El desempeño económico de un RPD puede conceptualizarse de diversas formas. El autor usa tres alternativas:

- i. Crecimiento de corto plazo, que mide por el cambio del PIB per cápita del año  $t$  al año  $t+1$
- ii. Promedio móvil de cinco años, que mide retomando el crecimiento promedio del año  $t$  y los cuatro años previos
- iii. Desempeño económico del régimen comparado, medido mediante la desviación del promedio móvil del PIB per cápita del país de los últimos siete años desde una crisis económica

Las tres medidas las retoma del PIB per cápita con base real de 2005 que incluye el Penn World Table versión 7.0.

De esta base, existen datos faltantes porque no se encontraron en la información consultada o no fue posible construir la medida de rendimiento económico en el mediano plazo y la desviación de siete años. El análisis que busca explorar es conocer el desempeño económico de los RPD que sobreviven hasta 2010 vs. RPD que terminaron antes. Con base en cada uno de los modelos, se muestra que:

- La distribución anual del crecimiento de corto plazo de los 46 regímenes que terminaron muestra que la mayoría de ese desempeño es positiva en los 52 años analizados.

- Cuando analiza la distribución anual del promedio móvil de cinco años para 45 años previos encuentra que también el desempeño económico es positivo.
- Al analizar la distribución anual de la desviación del promedio móvil de siete años, la mediana sí es negativa en 23 de los 43 años.

Sin embargo, la desviación de este tipo indica que los RPD terminaron tras sobrevivir muchos años de crisis económicas, por lo que no parece ser la variable explicativa para entender por qué termina un RPD.

El análisis empírico de los modelos permite concluir que el desempeño económico de los regímenes que terminaron no siempre fue malo antes del año de transición. De hecho, existen casos en que el desempeño económico fue significativamente mejor, aún antes de la caída del régimen.

## MODELOS

La relación entre desempeño económico y RPD con sus probabilidades resultó de dos modelos econométricos: la regresión Weibull y la regresión *logit*. La regresión Weibull permite reconocer variables que pueden afectar a lo largo del tiempo a través de arrojar cocientes de riesgo. La regresión *logit* y su estimador se ajustan porque pueden subestimar la probabilidad de eventos raros.

Ambos modelos incorporan cinco variables distintas combinadas de diferente manera para controlar otras posibles explicaciones que podría dejar fuera este análisis:

- PIB per cápita en términos reales
- Si el país es productor de gas y petróleo
- Imposición extranjera u ocupación directa
- Si el partido dominante es: partido puro, partido personal, partido ejército o partido-ejército-personal.
- La región a la que pertenece el régimen.

Estas cinco variables permiten observar diversos resultados. Primero, que no hay una tendencia con relación al PIB per cápita y los distintos países. Segundo que sólo los resultados de un partido-ejército-personal son significativos con relación al desempeño económico. Tercero, que la imposición extranjera tiene el efecto contrario al que se esperaba, es decir, es más significativo el modelo estadístico si un régimen no está bajo ocupación de una potencia extranjera.

Todos estos modelos y análisis arrojan como resultado versiones diversas que muestran que el desempeño económico no es un buen predictor de la caída de un RPD.

## COMENTARIOS FINALES

¿Puede el mal desempeño económico explicar el fin de los regímenes autoritarios de partido dominante? En las últimas décadas hay autores que afirman que sí, sin embargo, la evidencia muestra que no es así. Los resultados que sí se han observado corresponden a casos concretos

y los resultados de muestras más amplias son contradictorios. Esto implica que el desempeño económico no es un buen predictor del fin de este tipo de autocracias. Esto probablemente está relacionado con que los RPD utilizan diversos mecanismos y recursos para mantener la cohesión de la élite que no recae en exclusiva en el desempeño económico. Este es el caso del PRI y la reforma del 96.

## TEORÍA DE LA MIGRACIÓN CLIENTELAR. EXPLICACIÓN DEL FIN DE RÉGIMEN DE PARTIDO DOMINANTE DEL PRI

El PRI fue capaz de sobrevivir a repetidas crisis económicas y políticas. Por ello, la investigación se centra en las élites autoritarias y su maquinaria clientelar para entender el fin de este régimen. La supervivencia depende, según la teoría de la migración clientelar, en la unidad de sus fracciones. Siempre que haya incentivos para permanecer dentro del partido dominante, que los beneficios de ser parte del partido hegemónico superen, en términos relativos, lo que ofrece cualquier otro partido, se genera la cohesión. Sin embargo, cuando un líder decide dejar el partido, se lleva consigo su clientela (estructura clientelar) y recursos. Por ello, lo que quiere explicar el autor es qué motiva este deseo de un líder de cambiarse del partido dominante a otro.

## EXPLICACIONES ALTERNATIVAS

En México se han generado diversos trabajos que buscan establecer una teoría para explicar la democratización del país; destacan 3:

1. La teoría del votante mexicano y sus preferencias y percepciones que, a través del modelo de elección racional, permiten explicar el cambio de preferencias de los votantes del PRI al PAN o PRD, de forma que esto generó la deserción masiva de líderes priístas.

Es decir, cambió el grado de apoyo electoral hacia el PRI, cuando cayó el desempeño económico y el reparto de las transferencias del gobierno a los electores no fue mejor. Además, se usó el fraude electoral y la fuerza (Magaloni 2006). La principal causa para esta teoría de la democratización corresponde al desprendimiento masivo de los electores con el partido gobernante. Es decir, se desapego la élite del PRI por la crisis del 94 y lo castigó en la siguiente elección. El problema con esta teoría es que: a) el PRI se mantuvo como la apuesta más segura, b) también había crisis previas desde el 82 y no se vio este cambio; c) no hay una explicación explícita del mecanismo causal; d) los dos partidos creados en 1994 y 2009 que lograron mantener el registro nacional corresponden con partidos formados con una base clientelar importante, entonces la explicación de que al aumentar la pobreza se aumenta la dependencia del Estado de Bienestar que cayó por la crisis, tampoco se sostiene.

2. Joy Langston (2006) propone que la ruptura del partido proviene de las reformas electorales implementadas durante el último cuarto de siglo. Lo que permitió un cambio en el cálculo de la disciplina partidista individual y generó posibilidad a inconformes dentro del partido de competir bajo la bandera de la oposición. Este argumento no se sostiene porque

las reformas electorales ocurrieron desde 1977 y los efectos no corresponden con lo observado empíricamente y lo que propone la teoría.

3. Kenneth Greene (2008, 2010) argumenta que la caída del régimen del PRI corresponde a la ventaja de recursos que el partido tenía sobre la oposición. A partir de la privatización y recortes presupuestales por las crisis económicas, el partido perdió acceso a fondos públicos y, por lo tanto, no tenía suficientes recursos para mantener la maquinaria clientelar. El problema con esta explicación es que durante la década de los 90, el PRI aún contaba con una enorme ventaja de recursos en comparación con los demás partidos. Además, el número de empresas paraestatales era mayor que el que existió durante épocas previas.

Ninguna de estas explicaciones logra aportar luz sobre por qué el PRI mantuvo su carácter de partido dominante hasta 1995, aún ante crisis económicas y oposición creciente por reformas electorales.

## TEORÍA DE LA MIGRACIÓN CLIENTELAR

Hay dos ideas centrales en la teoría del autor:

- (a) La probabilidad y el modo de ruptura de cada dictadura depende de las características de sus facciones y la competencia al interior de su élite (Bratton y Van de Walle 1994; Geddes 1994).
- (b) La supervivencia del partido dominante dependerá de la unidad de su élite

Un régimen autoritario de partido dominante es aquel que:

- i. Domina el acceso a los cargos públicos y controla las políticas públicas.
- ii. El partido tiene suficiente autonomía institucional para limitar la discrecionalidad del dictador sobre las oposiciones de política y personales.

## LA NATURALEZA CLIENTELAR DE LOS PARTIDOS DOMINANTES

Por lo general, los bloques que integran estructuras clientelares son facciones políticas que compiten por nombramientos, candidaturas y prebendas pero que cooperan para sacar el mayor beneficio en conjunto. Cada facción tiene un conjunto de objetivos y actúa con el fin de posicionar su agenda.

Una maquinaria clientelar es aquella en la cual el líder (patrón) de la facción proporciona a los miembros de ésta (clientes) diferentes tipos de beneficios y servicios bajo su control a cambio de algún apoyo político y económico. El líder de la fracción es responsable ante su superior por el comportamiento de los miembros bajo su control. En la cima de la estructura está el líder o principal patrón del partido.

Las principales características de la maquinaria clientelar son:

- a) Suelen tener varios niveles
- b) Cada facción puede estar compuesta por pequeñas facciones de menor orden
- c) Gracias a su virtual monopolio de los recursos del Estado, el partido dominante cuenta con una maquinaria clientelar grande y densa, cuyas ventajas otorgadas no tienen paralelo sobre los partidos de oposición

Ya que los partidos políticos deben persuadir, coordinar y movilizar a los electores, contar con una maquinaria clientelar permite movilizar al electorado a su favor de forma efectiva. Es decir, el partido debe: persuadir a suficientes votantes sobre su oferta política y coordinarlos para que vayan a votar. La movilización de los votantes, teoría de Cox, explica por qué el PRI gozó tanto tiempo de un apoyo sin igual. Sus redes clientelares tenían una superioridad importante.

Susan Stokes (2005) plantea que un partido político debe tener control de sus organizaciones para poder monitorear e influir en el comportamiento de sus electores. Las estructuras clientelares garantizan este monitoreo y permiten que haya premios o castigos por dicho comportamiento.

## LA IMPORTANCIA DE LA UNIDAD DE FACCIÓNES

Horiuchi y Tay (2004) muestran que los líderes de cada fracción del partido dominante buscan maximizar su ganancia de dos formas:

- a) Maximizar las ganancias del partido dominante
- b) Maximizar la ganancia de su facción dentro del partido

EU líder de facción k (partido j) =  $P_j B_j - C_j$

Es decir, la utilidad del partido dominante debe ser mucho mayor, en términos relativos, a la que puede ofrecer cualquier opositor. La lógica de la utilidad permite ver que:

Mientras más fuerte es la cohesión entre facciones del partido dominante → más capacidad tiene ese partido de obtener, concretar, coordinar y movilizar recursos → más grande la utilidad esperada de las facciones → menor utilidad de otros partidos → mayor probabilidad de que facciones quieran permanecer → mayor supervivencia del régimen.

Este es el mecanismo explicativo de la teoría de migración clientelar.

## LA APUESTA MÁS SEGURA

Contar con esta maquinaria es parte del éxito. La otra parte es que el partido dominante requiere crear una situación en la cual, la mayoría de los líderes de estas estructuras clientelares, perciban al partido dominante como su mejor apuesta para garantizar su utilidad relativa. Es decir, el partido puede:

- a) Aumentar utilidad esperada que proporciona
- b) Reducir utilidad esperada que ofrecen otras organizaciones políticas
- c) Combinar a y b para ofrecer mejores condiciones

## EL TIPO Y NÚMERO DE DESERCIONES IMPORTA

Cualquier fractura tiene efectos negativos en un partido político. Sin embargo, mientras mayor sea la jerarquía del líder de la fracción, mayor el número de electores que se lleva consigo. Además, mientras más facciones dejan un partido, menos electores asegurados tiene el partido. El escenario menos amenazante para un régimen de partido hegemónico es cuando la renuncia a éste proviene de líderes de bajo rango y de pocas facciones.

En el diagrama II.3. de la página 98 del libro, se puede observar una gráfica que muestra claramente el grado de amenaza que representa el nivel del líder desertor y el número de facciones a la cohesión y estabilidad del partido hegemónico.

## RESUMEN

La teoría que propone el capítulo sobre la supervivencia de un RPD corresponde a la unidad de sus facciones. El incentivo de mantener esta unidad se relaciona con la utilidad esperada y que ésta sea relativamente mayor a la que ofrece cualquier otro partido u opción política. No todas las facciones tienen la misma consecuencia sobre el régimen (este es el elemento distinto a otras teorías presentadas antes), pues importa la migración de recursos humanos y materiales de un partido dominante a uno de oposición para representar un riesgo al régimen.

## ¿POR QUÉ LA REFORMA DE 1996 DESENCADENÓ EL FIN DEL RÉGIMEN DE PARTIDO DOMINANTE ENCABEZADO POR EL PRI?

El autor argumenta que la reforma de 1996 aumentó la desertión de líderes de nivel alto y medio, así como la frecuencia de dicha desertión. Esto porque se modificó el desempeño electoral del PRI, el cual disminuyó, y se mejoró el de la oposición. Es decir, el PRI dejó de ser “la apuesta segura”. Para demostrarlo, el autor elaboró dos bases de datos retomando reportes periodísticos de priistas que se destacó su desertión del partido entre 1986 y 2006.

## LA DESAPARICIÓN DEL PRI

El PRI disfrutó desde su creación y hasta 1996 del apoyo de la máquina clientelar más grande del país. La cual formó a partir de monopolizar los cargos públicos y el erario. El jefe del Ejecutivo federal se convirtió en la figura más poderosa e influyó en la carrera política de cualquier otro político en México. Esto es una realidad por motivos constitucionales y metaconstitucionales.

- Centralizar la organización de las elecciones federales en la comisión dependiente de SEGOB
- Hacer significativamente difícil la creación de nuevos partidos de oposición y
- Prohibir candidaturas independientes

Son tres mecanismos que permitieron al PRI forjar su poderío en los años 40 y 50 al restringir el sistema electoral mexicano.

Sin embargo, la situación se complicó en 1980 tras las crisis económicas y la política. El PRI mantuvo su estatus de “apuesta más segura” hasta mediados de 1990 por tres motivos:

- a) Las sucesivas crisis económicas redujeron los recursos disponibles y disminuyó lo que podía ofrecer a la maquinaria electoral, pero mantuvo beneficios que fueron relativamente mejores que los ofrecidos por la oposición.
- b) El mal desempeño económico redujo beneficios, pero el PRI mantuvo un firme control sobre mecanismos que afectan la probabilidad y costos de cualquier otra organización política.
- c) La liberalización del régimen político iniciada al final de la década de los 70 permitió que el PRI ofreciera mejores utilidades que otros partidos, en términos relativos.

Por esta situación, el PRI logró contener cualquier intento de deserciones masivas y de altos líderes, con excepción de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. Sin embargo, la deserción de la CD sólo implicó una migración pequeña de facciones y en estados limitados. Sin embargo, debido a lo controvertido de la elección de Salinas, en su papel de presidente de la república, otorgó ciertas concesiones a la oposición que generó un mecanismo informal de controversia post electoral sistemática.

La reforma electoral de 1996 modificó drásticamente la situación de condiciones y competencia electoral a nivel federal y estatal. Esta reforma planteó 6 cambios importantes:

1. Nueva fórmula de financiamiento público para repartir recursos y los espacios promocionales en los medios de comunicación otorgados por el Estado para los partidos políticos
2. Aumento en los recursos públicos para todas las campañas electorales
3. Extendió y reforzó autonomía del IFE
4. Mejoró la justicia electoral al crear al TRIFE y amplió su jurisdicción
5. Modificó la fracción IV del artículo 116 constitucional que obligó a las 32 entidades federativas a adoptar el mismo tipo de sistema electoral que el federal
6. Transformó el sistema político de la Ciudad de México al establecer el voto por una jefatura de gobierno y delegados.

Estos cambios institucionales permitieron a los inconformes con las designaciones internas del PRI desertar e integrarse a otros partidos políticos pues recibirían beneficios relativos mejores. De hecho, a partir de la reforma hay evidencia de una deserción masiva de líderes de rango medio y alto del PRI, así como sus facciones. La culminación del cambio ocurrió con la elección presidencial de 2000 que perdió el partido hegemónico.

Análisis empírico

La frecuencia de deserciones de facciones que se debe observar en los datos es:

- i) Debe ser baja antes de implementarse la reforma y aumentar de forma importante después de la aprobación
- ii) Correlación entre deserciones y caída en el desempeño electoral del PRI

#### El efecto de la reforma electoral e 1996 en la unidad del PRI

Se pudo observar que sí hubo una deserción con base en la información recabada por el autor. Para elaborar su base de datos codificó la deserción de forma individual y sólo incluyó los casos en los cuales en los periódicos y medios se reportaba: a) un miembro del PRI que públicamente desertó y b) se conoció el nombre del desertor o de la desertora.

De estos datos, se observa que desde enero 1987 a junio 2000: hubo 779 deserciones del PRI. Las deserciones no ocurrieron de forma lineal, pues fue drástico el número en los dos años y medio posteriores a la aprobación de la reforma. En particular, dos líderes generaron un alto impacto: Dante Delgado y Layda Sansores. Ambos líderes locales y su deserción ocurrieron tras no ser considerados como candidatos para la gubernatura de sus respectivos estados. De hecho, la mayoría de las deserciones registradas siguieron esta lógica.

Tras mostrar los datos y diversas vertientes de éstos, el autor destaca que todos los modelos muestran que la variable explicativa más común en tres modelos que formuló es la reforma electoral de 1996. Las variables de análisis de sus modelos fueron: 1) porcentaje de financiamiento público recibido por el PRI; (2) margen de financiamiento público del PRI y (3) la reforma electoral de 1996. Todos los modelos le dan más peso a la variable de la reforma electoral.

#### Consecuencias electorales de las renunciaciones

Hay una fuerte correlación entre deserciones de fracciones con líderes de rango medio y alto y la caída del desempeño electoral del PRI. Además, mejoró el desempeño electoral de la oposición. De 1988 a 2000 los partidos de oposición ganaron, en promedio, 167 % más de votos en las 19 elecciones para gobernador.

Los datos permiten llegar a tres conclusiones:

- a) El número de deserciones del PRI aumentó de forma significativa después de la reforma electoral de 1996
- b) Aumentó la probabilidad de contender por la candidatura de gobernador al no ser nominado por el PRI, al irse a otro partido político
- c) Los contendientes ex priistas tuvieron un impacto negativo e importante en el desempeño electoral del PRI

## ¿POR QUÉ SE PROPUSO Y APROBÓ LA REFORMA ELECTORAL DE 1996?

Zedillo buscó reducir la inestabilidad que se había generado por recurrentes conflictos postelectorales tras las elecciones de Salinas. La idea era buscar un cambio de sistema electoral para que la oposición utilizara mecanismos institucionales para sus quejas en lugar de los mecanismos informales que se propiciaron durante la administración de Salinas.

En cuanto al partido, el PRI se vio beneficiado de la reforma electoral porque:

- Se transparentaron recursos
- No se dependía tan fuertemente del ejecutivo federal para obtener financiamiento

## BREVE DESCRIPCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN DE LA REFORMA

En 1994, desde que Zedillo se convirtió en el 13 presidente del PRI, anunció 2 prioridades políticas de su gobierno: a) profunda transformación al poder judicial para proveerlo de autonomía y b) una reforma definitiva que construyera un nuevo sistema electoral. Sin embargo, la reforma no ocurrió de forma inmediata tras la toma de posesión de Zedillo ya que:

- i. Zedillo puso el “candado” de que la reforma debía contar con el apoyo de TODOS los partidos
- ii. Cambiaron las prioridades debido al levantamiento del EZLN y la crisis del peso en 1994
- iii. PAN y PRD dejaron de cooperar de forma estratégica cuando se presentaron problemas en las elecciones a gobernadores.

El autor habla de tres momentos en el proceso de negociación de la reforma:

- a) Los 22 meses de la negociación de la reforma electoral constitucional
- b) Los dos meses de la designación de las nuevas autoridades electorales
- c) Los quince días que tomó la aprobación de las leyes secundarias

## PRIMER PERIODO

Durante este periodo ocurrió el Acuerdo Político Nacional en enero de 1995 para encontrar los puntos comunes de la reforma electoral entre todos los partidos vía mesas de trabajo. Los resultados de la negociación se presentaron en la Cámara de Diputados en abril de 1996 con 70 acuerdos y fueron propuestas por el PRI, PRD, PT y gobierno, ya que PAN y PRD no quisieron participar por problemas con elecciones estatales. El 24 de julio de 1996 Zedillo y los dirigentes de los otros cuatro partidos firmaron los Acuerdos para Reforma Electoral Federal y la Reforma Política del DF. Esta reforma se promulgó el 22 de agosto de 1996.

## SEGUNDO PERIODO

Se modificaron las leyes secundarias (COFIPE y otros ordenamientos legales). Esto incluyó que se tendría un IFE con 9 consejeros electorales y un TRIFE con 7 magistrados electorales. Sin embargo, esta negociación se frenó por 4 temas:

- Monto total del financiamiento público que se distribuiría a cada partido
- Tope de gastos de campaña
- Fórmula para distribuir publicidad en radio y televisión
- Requisitos para nombrar a candidatos de coalición

Además, fue complicado el nombramiento de los miembros del Consejo General del IFE y otros pormenores de las leyes secundarias. Fue hasta que se logró que el PRD cooperara que se nombró al Consejero Presidente del IFE y los 8 otros consejeros. Además, se pasó por unanimidad la reforma al COFIPE.

## TERCER PERIODO

La designación de consejeros fue complicada y se requirió que Zedillo dejara de buscar la cooperación entre todos los partidos políticos. Las leyes secundarias se aprobaron por mayoría del PRI, pero no con todos los partidos. De ahí que el 14 de noviembre de ese año se aprobaron las leyes por el PRI, incluida la del financiamiento público.

## ¿POR QUÉ ZEDILLO PROPUSO LA REFORMA?

Aunque muchos atribuyen esta búsqueda para legitimarse tras crisis del EZLN y económica del 94, la realidad es que parece más factible que Zedillo buscara la reforma electoral porque quería corregir una realidad constante. En primer lugar, propuso la reforma desde antes de los dos momentos críticos del 94, en segundo lugar, para quienes atribuyen a su formación clásica tecnócrata y demócrata estas ideas, valdría preguntarles por qué no, con la misma formación y visión, fue Salinas quien llevó a cabo esta reforma.

## EL SURGIMIENTO DE CONFLICTOS POSTELECTORALES

La explicación más completa es reconocer que tras la controvertida elección del 88, los conflictos postelectorales generaron que la oposición obtuviera concesiones en las elecciones de diversos estados y municipios mediante mecanismos de presión y decisiones que resultan no institucionales sino informales por parte del presidente Salinas. Es decir, la crisis de legitimidad de Salinas, y el perder la mayoría calificada en el congreso le dio al PAN mayor poder negociador. Esto implicó que los conflictos postelectorales aumentaron y se fueron resolviendo por vías no formales. De hecho, de 1988 a 1994 5 de 8 gobernadores fueron disputadas por la oposición y Salinas obliga al priísta involucrado a renunciar en favor de la oposición. Aceptar negociar bajo la mesa generó incentivos perversos para los partidos políticos y no incentivó el uso de instituciones para resolver conflictos.

## LA DECISIÓN DE ZEDILLO

Con este preámbulo es que Zedillo elije transformar el sistema electoral para fomentar que la oposición batallara desde una vía institucional los conflictos postelectorales. Estos conflictos aumentaron la tensión entre el presidente y el PRI, de ahí el interés por institucionalizar las soluciones. Existen dos motivos principales para explicar la decisión de Zedillo:

- a) Buscó más estabilidad del sistema electoral
- b) El problema requería una nueva reforma que sólo sería legítima si todos los partidos participaran para cambiar el equilibrio existente

Además, Zedillo no vio la disminución de disciplina que implicaría este cambio de reglas, ni pensó jamás que resultaría en la migración masiva de priístas a otros partidos políticos.

## ¿POR QUÉ EL PRI APROBÓ LA REFORMA?

Aunque Zedillo habló de la “sana distancia” con el Congreso, mantuvo sus facultades constitucionales y metaconstitucionales para ejercer presión sobre los diputados y senadores del partido en el congreso. Esto ocurrió porque los priístas en el legislativo consideraron que Zedillo podía llegar a un acuerdo con la oposición y dejarlos fuera, de ahí que prefirieran ser parte de la negociación y aprobación de la reforma.

El autor destaca que son dos los motivos principales para esta aprobación por parte del PRI:

- a) La reforma beneficiaba significativamente al PRI en distintos aspectos, en especial los fondos públicos no condicionados por el Ejecutivo Federal
- b) Factores institucionales y extrainstitucionales que hicieron que el presidente siguiera siendo el actor más poderoso del régimen priísta

## LAS ZANAHORIAS

Los beneficios que otorgó al PRI esta reforma fueron:

- Mejorar la situación financiera del partido
- Aumento en spots de radio y televisión gratuitos
- Redujo la capacidad de influencia del presidente de la República en los resultados de elecciones estatales y municipales

## EL GARROTE

El presidente podía influir en la carrera política de cualquier político del país. En parte por sus facultades constitucionales formales (definidas en la Constitución y por ser el árbitro de lo electoral vía la Comisión Federal Electoral) e informales (el presidente era el presidente del partido, tenía capacidad para implementar disciplina partidista y lograba alinear intereses de políticos en todos los poderes y niveles). Estos elementos permitían al presidente premiar o

castigar a los políticos priístas, por lo que Zedillo utilizó ambos elementos (zanahorias y garrote) para lograr la aprobación de esta reforma.

La evidencia de que Zedillo mantenía estos elementos constitucionales y metaconstitucionales de poder los muestra la aprobación de la reforma que otorgó autonomía del Banco de México y nominaciones a los cargos de la SCJN. También logró la reforma del poder judicial, el aumento al IVA del 10 al 15 % y la reforma a la Ley de Seguridad Social. Todo esto muestra el poder que mantuvo.

Además, logró el “exilio” voluntario de Salinas y alcanzó a mantener los elementos centrales de la reforma electoral, a pesar de incluir los cambios sugeridos por la oposición.

## COMENTARIOS FINALES

Zedillo convocó a todos los partidos para negociar la nueva reforma electoral y buscó hacerlo para erradicar estructuras informales que mermaban la estabilidad política. Por su parte, el PRI aprobó la reforma porque le daba más independencia fiscal y los poderes presidenciales mantenían su efecto sobre el partido.

Sin embargo, Zedillo no previó que al aprobar esta reforma se fuera a erosionar de la manera que fue la unidad del PRI. De hecho, no esperó que la competencia electoral cambiara la utilidad marginal que daba el partido frente al resto y generara la migración sistemática de cuadros y su maquinaria clientelar a otros partidos políticos.

## CONCLUSIONES

Este libro presenta cómo las élites autoritarias y su política clientelar tienen un impacto particular en la duración de un régimen de partido hegemónico. Logra exponer cómo al cambiar los incentivos para líderes y maquinarias clientelares se modificó la estructura del partido y, con ello, el régimen político. El autor argumenta que la democratización de México ocurre porque se fragmenta el partido hegemónico y se da un mercado clientelar competitivo en la nueva estructura de partidos. La teoría propuesta genera un nuevo marco para examinar las características del sistema político electoral mexicano actual, el cual analizará el autor en otra obra.