

72  
201

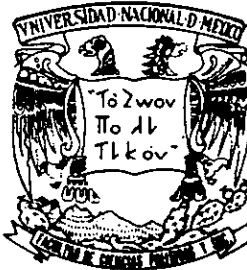


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LAS REFORMAS ELECTORALES:  
LEGITIMIDAD Y CONTROL (1988-1996)

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(CIENCIA POLITICA)  
P R E S E N T A :  
MIGUEL ARMANDO LOPEZ LEYVA



ASESOR: MTRO. JORGE E. BRENNA BECERRIL

MEXICO, D. F.,

1998

26 8684

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Hora, tiempo vacío  
que por mis venas fluye;  
hora que crece, inmensa,  
no afuera sino adentro.

Fluye, callado, el tiempo;  
al borde de mí mismo,  
sombra de mí, me miro:  
¿soy el mismo, soy otro?

En silencio me escucho:  
escribo, borro y escribo  
y al filo de esta pausa  
me inventa una palabra.

Octavio Paz, *La Hora*, 1941.

"En resumidas cuentas, nos deprimen a tal extremo el recuerdo de las cosas pasadas, la presión del presente y el temor de las vicisitudes futuras, que aceptamos la sentencia de muerte que hay en nosotros y puede que lleguemos a cansarnos de la vida en sí".

Otto von Freising

A Delfino y Graciela.

A Beatriz (y a su venerable hija).

A Fernando, Raúl y Jorge.

A Jorge Brenna.

A todos los cuates (a quienes no nombro para evitar injustas omisiones).

## INDICE

Introducción.....	I
CAPITULO I	
<i>"Las Claves del Equilibrio del Régimen Político"</i> .....	1
1. Legitimidad y Legalidad.....	2
1.1 Bases Constitucionales.....	5
1.2 La Herencia Social.....	8
1.3 La Herencia Política.....	12
2. El Régimen Autoritario.....	15
2.1 La Estructura Institucional.....	18
2.1.1 El Poder Ejecutivo.....	19
2.1.2 El Partido Oficial.....	23
2.2 El Sistema Electoral.....	28
2.2.1 Las Leyes Electorales.....	32
2.2.2 La Estructura Partidaria.....	45
2.2.3 La No Alternancia.....	51
2.3 El Sistema Político.....	59
2.3.1 Las Reglas No Escritas.....	65
2.3.2 El Corporativismo.....	74
Fuentes.....	82
CAPITULO II	
<i>"¿Crisis en el Sistema Político: El Sistema Electoral"</i> .....	86
3. El COFIPE.....	87
3.1 El Contexto.....	88
3.1.1 Las Elecciones de 1988.....	93
3.1.2 La Legitimidad en Juego.....	101
3.1.3 La Disputa por la Normatividad.....	112
3.2 La Reforma Electoral (1989-1990) .....	120
3.2.1 Los Artículos Clave.....	127
3.3 El Reajuste.....	137
4. Las Elecciones de 1991.....	144
4.1 Condiciones de Competencia.....	146
4.2 Partidos y Candidatos.....	157
4.3 Resultados.....	168
4.4 La No Alternancia.....	176
4.4.1 La Hegemonía del PRI.....	179
4.4.2 La Pérdida de Confianza.....	183
Fuentes.....	185

CAPITULO III	
<i>"La Necesidad de una Nueva Reforma Electoral"</i> .....	189
5. Las Elecciones de 1994.....	190
5.1 Las Propuestas de Campaña.....	201
5.2 Condiciones de Competencia y Candidatos.....	209
5.3 Los Sucesos Inéditos.....	221
5.3.1 La Apresurada Reforma (1994).....	229
5.3.2 Impacto en las Campañas.....	234
5.4 Resultados.....	239
5.5 La No Alternancia.....	248
5.5.1 La Predominancia del PRI.....	251
5.5.2 El Voto Medroso.....	258
Fuentes.....	263
CAPITULO IV	
<i>"La Reforma Electoral de 1996"</i> .....	267
6. La Disputa por la Legitimidad.....	268
6.1 Las Propuestas de los Partidos.....	275
6.2 Los Acuerdos.....	288
6.3 El Reajuste.....	303
Fuentes.....	307
Conclusiones.....	311
Anexos.....	322

## INTRODUCCIÓN.

## Introducción

La concentración excesiva de poderes en la figura presidencial y la existencia consolidada de un partido con rasgos corporativos y centralizadores, caracterizaron desde la segunda década del siglo la vida pública mexicana. La legitimidad del régimen se definía en función de una visión política *sui generis*: las elecciones, garante constitucional de la legitimación de las instituciones, no ocupaban un papel preponderante en la movilidad de la élite gubernamental; al contrario, eran el punto de negociación para asegurar el acuerdo entre las partes y con ello, posiciones políticas. En consecuencia, el sistema electoral tenía poca importancia en el contexto de un sistema político que resolvía el problema de la renovación periódica de los gobernantes no por la vía electiva (democrática), sino atendiendo a consideraciones de otra especie (relaciones de grupo, subordinación al gran decisor).

La legitimidad del régimen se procesaba de otro modo, en cuya definición se insertaba el sistema político. Por un lado, a través de la implementación del reformismo social, un esquema de beneficios de avanzada que recibían los sectores sociales productivos (principalmente obreros y campesinos), fruto de la bonanza del desarrollo económico de la posguerra; por el otro, con la incorporación al proceso político—mediante el partido oficial—de las distintas fuerzas sociales, lo cual ofrecía conductos de representación política y canales de comunicación con las autoridades del país (el presidente, en primera instancia), a la vez que garantizaba el ascenso en la estructura burocrática del Estado.

Sin embargo, a partir de la década de los setenta el modelo económico inicia un cambio sustancial, consecuencia de la conjunción de circunstancias nacionales e internacionales. Las crisis económicas se convierten en parte cotidiana de las administraciones presidenciales sexenales, sobre todo en su fase final.

El cambio afecta tanto el pacto de conveniencia habido entre los sectores sociales—contracción del gasto público, baja en la calidad de vida—como el pacto de negociación al interior de la élite gubernamental—reducción progresiva del tamaño del Estado, creciente descrédito del PRI y de los gobiernos del momento. De tal suerte que el régimen deja de poseer el sustento material para la promoción política y social y, por consiguiente, la legitimidad por eficacia en la gestión entra en una etapa de cuestionamiento severo.

Con el desgaste del modelo interventor de la economía, la movilización y la participación de los movimientos sociales se extienden en los años que le siguieron. Frente a este nuevo panorama, al seno del sistema político se implementan reformas electorales, con el objetivo de institucionalizar el descontento y darle un cauce de expresión política. En ese tenor, el sistema electoral—anteriormente minimizado por la función irrelevante que cumplía—adquirió un peso determinante, tanto para establecer reglas y procedimientos reguladores de las condiciones de la competencia, como por la



conurrencia de partidos políticos de reciente creación o existentes pero hasta entonces excluidos.

De modo paralelo, las elecciones comenzaron a cobrar relevancia inusitada, ya no consideradas el mecanismo confirmador de lo decidido por una persona o un grupo de personas, sino espacio conciliador de las disputas entre agentes otrora externos al sistema político. Si bien la equidad en la competencia y la alternancia todavía no existían ni se les pensaba posibles, la inclusión de fuerzas políticas en la arena electoral mostraba formalmente la pluralidad alcanzada por la sociedad.

En este contexto, se comprende que los estudios referentes al sistema electoral y de partidos, y a las elecciones a todos los niveles, hayan estado ausentes del debate académico: los trabajos pioneros de Pablo González Casanova y de Daniel Cosío Villegas, se acercaban a explorar los fenómenos electorales con poco esmero, dado que sus energías se situaban en la investigación de la dinámica del sistema político mexicano y éste, según señalamos, descartaba las elecciones como medio de lucha por el poder. Un dato es revelador sobre esta desatención. Según una investigación bibliográfica llevada a cabo por Alvaro Arreola y Juan Molinar, de 350 obras que se revisaron, solo 115—el 33%—se publicaron entre 1920 y 1976.<sup>1</sup> Como se ve, a partir de la reforma de 1977 dichos estudios florecen al mismo tiempo que una alta competitividad se muestra en ciertos estados de la República.

En los veinte años transcurridos de esa reforma señera a la fecha, la literatura sobre elecciones y partidos se ha incrementado notable y vigorosamente, en función de posiciones ideológicas y teóricas de toda laya; el foco de atención se centró no en la especial configuración del régimen y sistema políticos, sino en las reglas de participación y representación y el impacto que tenían sobre la integración de los poderes del Estado. La visión más difundida y optimista de los estudios de período, acepta que desde la reforma electoral de hace veinte años hasta la negociada en 1996, se ha dado un proceso gradual que apunta hacia la democracia política y que, en el corto plazo, instaurará un sistema electoral claro y preciso en los procedimientos que impone y un sistema de partidos múltiple, competitivo y equitativo.

La discusión más vehemente al respecto gira en torno a si es requisito *sine qua non* la alternancia en el poder (es decir, la asunción del control de las Cámaras del Congreso y/o de la presidencia de la República por un partido diferente al oficial) o si basta con la adecuación de la ley para crear las condiciones propicias. En cualquier caso, la posición adoptada tiene que parar mientes en la naturaleza clientelar del sistema político y en su capacidad—aún ilimitada—para adaptarse a circunstancias de creciente participación social.

---

<sup>1</sup> Citado por José Antonio Crespo, "Los Estudios Electorales en México en el Contexto del Cambio Político", *Política y Gobierno*. Vol. 5, No. 1, México, primer semestre de 1998, p. 265.

La investigación que aquí se emprende se suma a la larga fila de textos escritos sobre el tema, pero no se alinea a la interpretación optimista imperante en gran parte de ellos; al contrario, pretende establecer una pauta opuesta: parte del reconocimiento de las habilidades del régimen y sistema políticos para mantener su estructura y esencia autoritarios, mediante la participación controlada de los partidos políticos. Así, en el período de tiempo seleccionado (1988-1996), durante el cual se supone la apertura política rumbo a la democratización, tratamos de establecer que las cuatro reformas electorales que lo integran en realidad suponen el apego a la misma lógica: el control que estatuye la credibilidad.

Lo que se quiere en estas páginas es aportar una perspectiva de conjunto de los procesos y reformas electorales federales a partir de 1988, año que consideramos punto intermedio dentro del ciclo reformador. La revisión de los procesos electorales tiene un fin metodológico: observar el comportamiento efectivo (las prácticas políticas) que propicia el sistema electoral, y el influjo en la no alternancia y en la configuración de los poderes Ejecutivo y Legislativo; la revisión de las reformas también lo tiene: analizar las leyes electorales—expresión escrita de las reformas—a través de tres aspectos que nos permitirán evaluarlas (y que siempre han sido objeto del control gubernamental), es decir, la integración de los órganos electorales, la composición de las Cámaras de Diputados y de Senadores y las fórmulas de participación política.

Del contraste que resulta de cruzar ambos instrumentos, clarificamos algunas cuestiones: el papel real de las reformas electorales en el reforzamiento de la estructura institucional autoritaria, su dependencia de las condiciones cambiantes (producto de crisis económicas y/o políticas) y de las fuerzas políticas con nivel de influencia en el sistema político (los partidos de oposición) y, por último, la insuficiencia de las reformas en la transformación del régimen y sistema políticos. Nuestra mirada se dirige, pues, a la prevalencia del partido oficial y del presidencialismo como pilares institucionales básicos, en proceso de desgaste gradual dentro de una dinámica partidista diferente: la hegemonía del PRI se ve cuestionada, y ello deriva en el reajuste del sistema electoral para mantener, en otra coyuntura sociopolítica, la calidad de mayoritario.

Con fundamento en lo anterior, el desarrollo de la investigación se propone demostrar la validez de una *hipótesis general*, la cual hemos reducido esquemáticamente al siguiente enunciado:

Las modificaciones al sistema electoral (las reformas electorales) tienden a reajustar los supuestos del sistema político: posibilitarán la existencia de varios partidos políticos (pluralismo) en el terreno electoral pero sin permitir la alternancia en el poder. Con ello, las reformas electorales garantizan el predominio del partido oficial (PRI) en las condiciones de competencia, preparación y resultados de los procesos electorales.

Como ejes de análisis que guían la escritura de este trabajo, tenemos dos premisas procedimentales. Así, las reformas electorales responden a dos razones:

- a) La legitimación de las relaciones de poder existentes, y
- b) El reajuste del sistema político a fin de preservar el régimen autoritario.

Legitimidad y reajuste son los elementos interpretativos que usamos para orientar lo que aquí se expone; los dos elementos constituyen lo que se denomina el *aspecto real* de las reformas electorales, a contrapelo del *aspecto formal*, la ampliación de las libertades políticas de los ciudadanos.

Llegados a este punto, conviene comentar acerca de dos contratiempos que se presentaron en el curso de este escrito.

El primero se refiere a la materia misma de la investigación. El proyecto que es la base de nuestro esfuerzo se elaboró entre el tercer y cuarto trimestres de 1996, cuando el proceso reformador de ese año aún no terminaba y, por lo demás, no teníamos todos los elementos para pensarlo críticamente. En esta tesitura, arriesgábamos la hipótesis y las premisas al considerar dentro de nuestro esquema la reforma electoral última, sin tener presentes los resultados que en definitiva pudiera arrojar.

Pero el riesgo se tomó por una razón mínima: si bien el proceso de reforma no concluía, ya se habían aprobado los cambios a la Constitución en materia electoral, quedando pendiente la revisión del articulado correspondiente a la ley reglamentaria. Como se sabe, la Carta Magna en tanto ley fundamental, debe "informar y engendrar las demás leyes ordinarias basadas en ella ... de actuar e irradiar a través de las leyes ordinarias del país"<sup>2</sup>; en otras palabras, al estar por encima de cualquier otra disposición normativa, brinda los lineamientos generales de observancia obligatoria que se reglamentan en las leyes de menor rango (o leyes secundarias).

Teniendo a la mano ese marco legal general, procedimos a evaluarlo en la visión teórica ya comentada y lo aceptamos como punto de referencia suficiente. Aquellos tres aspectos objeto de nuestro interés estaban dentro de los temas que la reforma constitucional abarcó, por lo que era prudente aproximarseles inicialmente. Además, la dinámica negociadora y lo limitado de los acuerdos alcanzados en perspectiva institucional, parecía que nos daban la razón al plantear una hipótesis nada optimista.

El segundo tiene que ver con acontecimientos que siguieron a la reforma, paralelos al desarrollo de nuestra labor. Se trata de las elecciones celebradas en Julio de 1997, y las secuelas que dejó con sus resultados: la recomposición de la Cámara de Diputados y la victoria del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal. Es indudable que estos sucesos le dieron un vuelco a la lógica de conducta de la estructura de gobierno mexicana, dado que rompen la línea de mando directa proveniente del presidente de la República.

Con este panorama electoral, a mitad de la tesis, surgió un asunto a ponderar. ¿No acaso los resultados de estos comicios le daban un *mentis* al proyecto que esbozamos,

---

<sup>2</sup> Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, México: Colofón, 1997, p. 9

en el sentido de que en el corto plazo no había un sistema electoral justo y un sistema de partidos variado y competitivo? ¿No acaso la alternancia se producía ya a nivel federal, con la integración de una Cámara de Diputados donde la suma de las oposiciones hacen la mayoría? Estas preguntas dan en el núcleo de la hipótesis; en palabras sencillas, parecían descalificarla en todas sus implicaciones.

El *quid* del problema estaba en resolver si los acontecimientos citados tenían que influir decisivamente en los supuestos teóricos, o si era necesario abstraerse a ellos, no mezclarlos con nuestro estudio y evitarse de ese modo dilemas. Como es evidente, una actitud como la última es imposible por ridícula: no hay manera de disuadirse de la existencia de hechos relevantes, sobre todo si éstos están bien emparentados con la parte de la realidad que se escruta. En todo caso, había que considerarlos en su justa dimensión: si bien las elecciones de 1997 no las teníamos contempladas en nuestro índice temático, no podían ser obviadas; en esta dirección, se impuso la necesidad de revalorizar el proyecto en función del significado de los recientes comicios para la vida política nacional.

Al reflexionar sobre el particular, determinamos que el proyecto se conservaba claro en sus fundamentos, y que podía alcanzar algún valor en la interpretación de la nueva realidad. En rigor estricto, lo sucedido en 1997 no anulaba la propuesta exploratoria porque no pretendimos nunca ratificar la calidad hegemónica del partido oficial, sino prever su aproximación a otra categoría, la de la predominancia. En este sentido, el PRI muestra signos de vitalidad que anuncian no su próxima extinción, sino quizá su prolongada existencia aunque en condiciones mucho menos ventajosas que las de antaño; si alguna lección dejó ese proceso comicial, fue que falta trecho para que se asienten plenamente los partidos en la contienda electoral, y para que el partido hasta hace poco hegemónico deje de utilizar toda serie de medidas para conseguir votos.

En abono a lo dicho, los comicios intermedios bien pueden servir para dar fin a una etapa del ciclo reformista que—señalamos al principio—dio inicio en 1977; un ciclo que, caracterizado por la apertura política, haya alcanzado su posibilidad máxima con la solidificación de opciones partidarias a nivel nacional y que ahora requiera de otras reformas en otros ámbitos. Podría—incluso—ser tema de una investigación a realizarse en el futuro.

La estructura de la tesis sigue cronológicamente el estudio de los procesos y reformas electorales del periodo 1988-1996. Para dar coherencia y orden a la exposición, se divide en cuatro capítulos, subdivididos a la vez en seis índices: en el primer capítulo están los índices 1 y 2, en el segundo el 3 y 4, en el tercero el 5 y en el cuarto el 6.

En el capítulo primero, *Las Claves del Equilibrio del Régimen Político*, se establece el marco teórico general en el que nos basamos. Cada uno de los conceptos y categorías se fijan después de exponer a diversos autores considerados clásicos, y de una interpretación razonada de cual de ellos es el más adecuado por fusionar los más disímbolos elementos.

En el índice 1 se exploran los fundamentos de la legitimidad y de la legalidad, así como las bases que dieron pie a la creación del Estado mexicano posrevolucionario: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el legado escrito en el articulado social y en el político. En el 2 se parte de tres categorías derivadas de un sumario llamado el régimen autoritario: la estructura institucional, el sistema político y el sistema electoral. Cada una de ellas se estudia en sus elementos específicos, aquellos que las conforman al menos desde 1929 hasta 1988. Cabe señalar que en lo que al sistema electoral corresponde, se manejan las líneas de análisis ya dichas con anterioridad, sobre todo cuando se revisan las legislaciones electorales de 1917 a 1986.

El capítulo segundo abre con una pregunta que afirma: *¿Crisis en el Sistema Político Mexicano?: El Sistema Electoral*. Después de la revisión detallada de los antecedentes del periodo de interés, se abre una fase a partir de la crisis política que se articuló durante la administración del presidente De la Madrid, y que estalló en el proceso de la sucesión presidencial. Aunque la atención se fija en los movimientos ocurridos en el sistema electoral, siempre se les relaciona con el régimen autoritario.

En el índice 3 entramos en la descripción de los principales momentos de las elecciones de 1988, resumidos en el contexto: la crisis económica, la sucesión presidencial, la ruptura en la élite gubernamental, los candidatos y sus campañas, la fase poselectoral y las impugnaciones por el "fraude", el Sexto Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid, el llamado a negociar una reforma electoral, los primeros acercamientos entre la dirigencia nacional del PAN y el gobierno de Salinas que se concretan en una alianza de seis años. Asimismo, se incluye el proceso negociador de la reforma electoral que se expresa en la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), del cual desglosamos los artículos clave. El índice 4 está dedicado a la descripción de los acontecimientos que enmarcan las elecciones de 1991, desde la perspectiva de cómo las reformas al sistema electoral modifican o no las condiciones de competencia, y si se refleja en los resultados electorales.

En el capítulo tercero—índice 5—nos aproximamos a los comicios de 1994, tutelados con la inscripción *La Necesidad de una Nueva Reforma Electoral*. Partiendo de la premisa de que el renovado sistema electoral no respondía a los reclamos y conveniencias de los partidos de oposición, se analizan las reformas de 1993 y 1994. Esta última queda relacionada íntimamente con el proceso electoral de ese año. Además, de la descripción de las circunstancias que preñaron ese proceso destacamos tres sucesos inéditos: el levantamiento armado en Chiapas, el asesinato del candidato Colosio y el debate presidencial entre los candidatos de los tres principales partidos políticos en pugna (PAN, PRI y PRD). Aquí se resalta la manera en que estos acontecimientos incidieron en los pilares del régimen: el presidencialismo y el partido oficial.

El capítulo cuarto—índice 6—está dedicado exclusivamente a desmenuzar la reforma electoral de 1996. Como en el caso de las otras reformas que aquí se exponen, nos detenemos en tres puntos esenciales: el proceso de negociación (el llamado

## VIII

presidencial, la crisis económica, la negociación de los partidos con el gobierno federal, los acuerdos obtenidos); las reacciones y los comentarios de los representantes y/o dirigentes de los partidos políticos, así como de especialistas y/o analistas del tema electoral; y por último, los cambios al sistema electoral—en la Constitución y en el COFIPE—en los tres aspectos que planteamos ya: fórmulas de participación política, de conformación de las Cámaras del Congreso de la Unión y de integración de los órganos electorales.

En un principio, el capítulo cuarto no existía: los índices 5 y 6 se presentaban en uno mismo, con lo que se mantenía una estructuración similar de los tres capítulos. Empero, se consideró pertinente separar los índices en capítulos independientes por varias razones; entre ellas, que la información a disposición de los temas (las elecciones de 1994 y las reformas 1993 y 1994, y la reforma electoral 1996) era dispar, esto es, en el primero era abundante, al grado de que resultaba necesario seleccionar el material importante del circunstancial, en tanto que en el segundo era poca y se reducía concretamente a fuentes hemerográficas. Haberlos reunido en un capítulo hubiera significado restarle importancia a la reforma última, al quedar opacada por la extensión cuantitativamente mayor del índice previo.

La estructura final del trabajo se explica también por otro motivo. Al abrirse una nueva administración sexenal, con nuevas perspectivas de parte de todos los actores políticos, parecía quedar atrás el ciclo conflictivo elecciones - reforma - elecciones. La percepción de los primeros meses de la presidencia de Ernesto Zedillo avizoraba un escenario cordial en el trato, alejado de las turbulencias poselectorales del periodo 1988-1994. Percepción en parte atinada.

Pero junto a la consideración de que una distinta conducta política merecía atención especial, también la requería la reforma misma, que prometía consolidarse con la anuencia de todos los participantes de la negociación. Como se verá en su momento, la reforma electoral de 1996 tiene una relevancia similar a la elaborada en los años 1989-1990, sea por sus alcances—casi todos los tópicos se discutieron, aunque no todos se modificaron—sea por el método usado para llegar a los acuerdos—el consenso—o por el inesperado desenlace—la ruptura de la cordialidad en el trato y, lo peor, de la negociación. Desde la mirada de la élite gubernamental, se trata de la reforma electoral “definitiva”, disipadora de dudas y escepticismos de los partidos políticos de oposición, que conduce al país a la “normalidad democrática”; desde la nuestra, la ambiciosa pretensión quedó en eso, una intentona más por construir un modelo adecuado de democracia electoral.

En los índices 3 al 6, se agregan subíndices que articulan los temas que se tratan (las elecciones de 1988, 1991 y 1994, las reformas electorales de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996) con las premisas procedimentales básicas (la legitimación y el reajuste). En lo que se refiere a las elecciones federales, la evaluación se hace en la sección La No Alternancia, y se ponderan dos elementos sustanciales: el sistema de partidos—de la hegemonía a la predominancia—y la participación electoral—de la desconfianza al

miedo. El lo que toca a las reformas electorales, la evaluación se detalla en la sección El Reajuste, donde se pondera como elemento sustancial el sistema electoral.

Ambas secciones se retoman al final de la investigación, en las *Conclusiones*, apartado en el que reflexionamos sobre la validez de nuestra propuesta, si cumplió con los objetivos e interrogantes que dieron vida al proyecto original y si, en suma, nuestro esfuerzo interpretativo se ajusta a la realidad estudiada.

**CAPITULO I.**  
**LAS CLAVES DEL EQUILIBRIO DEL RÉGIMEN POLÍTICO.**



## 1. Legitimidad y Legalidad

Problema clásico de la filosofía y de la ciencia política, la legitimidad es asociable con más frecuencia en este fin de milenio con la aplicación de normas y leyes conocidas y convenidas por todo el cuerpo social. El entrelazamiento de ambos conceptos—legitimidad y legalidad—no es nuevo, y alude a la conformación de la instancia centralizadora del poder, que se halla encima de los otros niveles de organización: nos referimos al Estado.

La acepción "Estado" es confundida continuamente con otros términos, tales como "régimen político" y "sistema político". Pero el "Estado" tiene un sentido más profundo. Una primera aproximación puede indicar que Estado es aquello que permanece, que no cambia en el vaivén de gobiernos o líderes. Ello implica que en el Estado se engloban y se interrelacionan ciertos hombres en una aparente relación de igualdad, dentro de un espacio físico específico.

La descripción inicial resulta corta y carece de varios elementos. Según Bobbio y Matteucci [1992, p. 629], el Estado es la "... organización de las relaciones sociales (del poder) a través de procedimientos técnicos preestablecidos (las instituciones, la administración) útiles a la prevención y a la neutralización de los casos de conflicto y al logro de los fines terrenos que las fuerzas predominantes de la estructura social reconocen como propios, e imponen como generales al país entero". Destaquemos aquí dos cosas: las relaciones sociales de poder, fundamento histórico de cualquier Estado y el reconocimiento e imposición de ciertos fines, que está en la base de la legitimidad del poder mismo.

El poder requiere necesariamente de la interacción de individuos, en el que unos tienen la capacidad de influir sobre los demás a fin de obtener ciertos efectos. Para Weber [1992, p. 43], poder significa "...la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad". Empero, esta relación de poder no es exclusiva del Estado como instancia permanente, ya que puede encontrarse entre individuos particulares. Así, el poder que le atañe al Estado solo lo es "político", en tanto que el "Estado" es el portador único y exclusivo del poder supremo. Esto significa, según Bobbio [1992, pp. 107-108], que el poder político cumple con dos criterios diferenciadores: a) para obtener los efectos deseados, tiene derecho a servirse de la fuerza, así sea en última instancia; b) el derecho de uso de la fuerza es exclusivo para ser aplicado sobre determinado territorio. Bobbio concluye: "Como la fuerza es el medio más resolutivo para ejercer el dominio del hombre sobre el hombre, quien detente el uso de este medio excluyendo a todos los demás dentro de ciertos confines es quien dentro de esos confines tiene la soberanía entendida como *summa potestas*, como poder supremo..."

Así, la definición de Estado se complementa con el uso exclusivo de la fuerza, y diferencia al poder político (cuyo ejercicio lo mantiene el Estado) de otros poderes igualmente importantes: el ideológico y el económico. Weber [op. cit., pp.43-44] se atiene a esta definición realista del Estado y señala: "Por *estado* debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente". La definición weberiana recurre al medio (el monopolio de la coacción física) para obtener los efectos deseados (el mantenimiento del orden vigente); pero en el mantenimiento del orden no basta con el uso exclusivo de la fuerza física.

La legitimidad del poder político, el reconocimiento social de la primacía del Estado sobre los restantes órdenes, tiene que ver con la articulación de una justificación, sea ética o racional. Esto es, ¿por qué se obedece a un ente supremo, y a los encargados de su administración? Para Weber [ibid., p. 170] tiene que existir un "mínimo" de voluntad de obediencia o interés en obedecer, para que exista una relación auténtica de autoridad. Que en un grupo determinado haya la probabilidad de encontrar obediencia para mandatos específicos (llámesele "dominación" como concepto preciso de poder, según el mismo autor). Obediencia, como si el contenido de un mandato se convirtiera en la "máxima" de la conducta de quien obedece.

Tal voluntad o interés de obediencia necesita de razones que la guíen, de principios de legitimidad que den tanto base moral como legal al poder, y que emanen "...como consecuencia necesaria de doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad que (una) clase política dirige". [Mosca, citado por Bobbio 1992, p. 120] Cualquier principio de legitimidad recae sobre un aspecto plenamente subjetivo, la creencia (no en sentido espiritual) en diversos motivos inventados por el poder político: convencimiento, "habituación inconsciente", "intereses materiales", conveniencia, etc.

Pero regresemos a Weber [op. cit., p. 172 y ss.] Escribió que ninguna dominación puede conformarse con esos simples motivos, porque fincar una relación con base en ellos la hace frágil. Por tanto, Weber sostiene que cualquier dominación despierta y fomenta la creencia en su legitimidad. Dependiendo de la clase de legitimidad pretendida será el tipo de obediencia obtenida. Y aquí Weber introduce su ya clásica tipología de la dominación en su forma pura, de acuerdo al fundamento de legitimidad de cada una: de carácter racional, de carácter tradicional y de carácter carismático. "Weber no se planteó el problema de enlistar las diversas maneras con las cuales toda clase política ha buscado en todo tiempo justificar su poder, sino de ubicar y describir las formas históricas de poder político ... como el poder que logra determinar el comportamiento de los miembros de un grupo social emitiendo mandatos que son obedecidos habitualmente en cuanto su contenido es tomado como máxima de la conducta". [Bobbio 1992, p. 126]

No interesa detenernos en la descripción detallada de los tres tipos puros de dominación. Únicamente haremos referencia a la dominación racional-legal, la cual es considerada por Weber la forma de dominación "específicamente moderna", lo que guiará la relación que perseguimos entre legitimidad y legalidad.

El fundamento o principio de legitimidad de la dominación legal está en la creencia en la legalidad, cuya validez descansa en cinco ideas primordiales [Weber, op. cit., pp. 172-175]: 1) que el derecho es estatuido de modo racional, teniendo que ser respetado por los miembros de la asociación; 2) que el derecho es un cosmos de reglas abstractas aplicables al caso concreto; 3) que el "soberano legal típico" obedece a un orden impersonal a partir del cual orienta sus disposiciones; 4) el que obedece, solo obedece al "derecho" en cuanto miembro de la asociación; y 5) la obediencia se le debe no a la persona en sí, detentora del mandato, sino al orden impersonal que representa. En consecuencia, el poder es legítimo en cuanto se obedece a normas pactadas u otorgadas previamente, siendo así la autoridad obedecida en tanto represente ordenaciones objetivas e impersonales, sin personalizar el mandato ni hacerlo depender de un hábito o costumbre.

Este principio de legitimidad "racional" Weber lo adjudica a un proceso de racionalización social, en el que el Estado moderno empezaba a constituirse y consolidarse. [Sánchez R. 1985, pp. 290-292] Ello explica el porqué los otros tipos de dominación corresponden a épocas históricas distintas, aún cuando ello no implique su desaparición en el presente siglo. Y también explica que legitimidad y legalidad no sean dissociables fácilmente, dado que recurrentemente la exigencia de obediencia de unos frente a otros se dispone en función de leyes y normas reconocidas socialmente (son el caso las normas fundamentales de cada Estado), lo que permite prever conductas y regular acciones. Además, este principio de legitimidad permite la estabilización de los estados y una presunta participación popular en las decisiones colectivas, en el entendido de que uno de los elementos constitutivos del Estado es el pueblo, quien delega su poder decisorio en un ente regulador supremo.

Arnaldo Córdova [1993, p. 90] resume este punto muy bien: "El derecho legitima al poder, y, sobre la base de que el derecho se constituye en la voluntad de la nación, deviene por tanto el más formidable instrumento en manos del Estado para aplicar la fuerza a cuantos sea necesario, para mantenerse soberano". Se deriva de la legitimación legal, la noción del "gobierno de las leyes" o "Estado de derecho": es el Estado limitado o condicionado por el respeto de la norma jurídica, donde los poderes son ejercidos en el ámbito de las leyes aceptadas.

En las siguientes líneas, revisamos la Carta Magna mexicana para desglosar los elementos que forman esta legitimidad "legal" (la herencia social y la herencia política), para dar paso después a evaluar si cumplieron el papel que la letra constitucional les dictó, o bien se privilegió uno por encima del otro.

### 1.1 *Bases Constitucionales*

El Estado mexicano se constituyó a partir del proceso histórico que representó la revolución mexicana. Desde entonces, se delineó su forma y consistencia en el entramado de relaciones sociales del cual surgía. Pero más importante aún, su sustento teórico, la base legal que le proporcionaría legitimidad en primera instancia, y que regiría el destino del país: la Constitución de 1917. No es posible deslindar la relación íntima entre revolución, Estado y Carta Magna, pues cada una es consecuencia de la otra y entendibles solo en conjunto.

La revolución mexicana no fue, en sentido estricto, una revolución. "Revolución es el cambio fundamental de las estructuras económicas. Revolución es la transformación total de un sistema de vida por otro completamente distinto. Movimiento es el cambio parcial de las estructuras económicas, y total o parcial en las estructuras: sociales, políticas o jurídicas". [Carpizo 1973, p. 16] En esta interpretación—que no es ociosa porque permite dilucidar el grado de transformación obtenido durante un movimiento armado—la revolución mexicana sería un movimiento político, que hacia 1913 se transformó en social a partir del arrastre popular que llegó a adquirir. En otra lectura del movimiento armado, puede decirse que se trató de una revolución política inédita, en cuanto se asume el poder político pero no se avanza demasiado en transformaciones sociales radicales. "La consecuencia de una revolución política lo son las reformas sociales; la consecuencia de una revolución social, en cambio, lo es la destrucción radical de toda forma de propiedad privada sobre los medios de la producción social". [Córdova, op. cit., p. 83] Así, la revolución política mexicana no abolió la propiedad privada sino que la reformó, y en este proceso de reformas la participación popular estaría ligada a la formación del nuevo Estado.

El empuje sorprendente de las masas presionó para que el Estado asumiera un papel comprometido con ellas. Si bien se plantea que en un inicio la revolución era democrático-liberal, porque sus dirigentes sólo pretendían la destrucción del régimen porfirista enarbolando los principios del liberalismo decimonónico, el rezago en las condiciones de obreros y campesinos cambió el sentido estrictamente político del movimiento. De forma que dichos dirigentes, exponentes de las clases medias, comprendieron que era necesario encabezar los movimientos reivindicadores de las masas y combinar sus banderas de lucha con los postulados de la revolución política. En otras palabras: las exigencias de obreros y campesinos se impusieron como determinaciones políticas dentro del movimiento armado. [Ibid., pp. 29-31]

La Constitución de 1917 resumiría, en varios artículos, la herencia de las luchas populares. Pero también asumiría que el programa de reformas sociales necesarias requería que el Estado tuviera fuerza para impulsar el desarrollo económico y la realización de los objetivos de los distintos grupos revolucionarios. "Así, mientras que el proyecto de Carranza proponía un Ejecutivo fuerte, pero con un Estado liberal, la resultante, la Constitución de 1917, también previó un Estado fuerte pero

intervencionista, que incluyera los derechos de los trabajadores, los repartos de tierras y que garantizase la explotación nacional de los recursos naturales". [Ayala 1988, p. 79]

Piénsese en la complejidad de una Constitución<sup>1</sup> como la nuestra, si se estipula la definición clásica de Ferdinand Lasalle [1997, p. 11]: una constitución es la suma de los factores reales de poder que rigen en una sociedad determinada. "Los *factores reales de poder* que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que *no puedan ser*, en sustancia, *mas que tal y como son*".<sup>2</sup> En esta argumentación está la idea de que la Constitución escrita debe plasmar la constitución real (la representación de los factores reales de poder) para que pueda hablarse de que hay Constitución en un país. La Carta Magna solo tendrá validez, pues, cuando describa la realidad de una comunidad. [Carpizo, op. cit., p. 19]

La Constitución de 1917 vista como "la suma de los factores reales de poder", es comprensible como el reflejo de lo que fue la lucha armada: una amalgama de ideas y proyectos, que retomaba aspectos neurálgicos de la visión liberal mexicana del siglo anterior, y aquellos representados por la plataforma política del Partido Liberal Mexicano de 1906. [Ayala, op. cit., p. 79] A la ley fundamental la impulsaba el espíritu de representación del interés general de la sociedad, condensador de los objetivos variados de quienes participaron en la revolución mexicana. Por resultado, se instituyó un Estado intervencionista con capacidad suficiente para llevar a cabo el programa de reformas sociales. En palabras breves: se dejaba al Estado fuera de la influencia de las fuerzas sociales del país, como el ente "espejo" de la sociedad.

La Constitución, en suma, participa más de una naturaleza socioeconómica que política. Y este es un dato revelador. Porque el movimiento maderista tenía como lema básico "sufragio efectivo, no reelección", lo que implicaba el compromiso de terminar con el monopolio del poder político que hasta ese momento mantenía Porfirio Díaz. Pero tal

<sup>1</sup> Kelsen define a la Constitución en sentido piramidal: la unidad de validez de todo un determinado orden jurídico. "La validez de una norma la determina otra norma y la validez de ésta, a su vez, la determina una tercera norma que está determinada por otra norma, y en esta forma podemos remontarnos a una primera norma, la cual es la base de validez de todo un orden jurídico, y esto es la constitución". [Carpizo 1973, p. 18]

<sup>2</sup> Lasalle [1997, pp. 9-10] introduce esa definición al distinguir una Constitución como la ley fundamental de un país, y lo hace mediante tres criterios:

- a) "Que la ley fundamental sea una ley que *ahonde* más que las leyes corrientes, como ya su propio predicado de 'fundamental' indica.
- b) Que constituya—pues de otro modo no merece llamarse fundamental—el verdadero *fundamento* de las otras leyes; es decir, que la ley fundamental, si realmente pretende ser acreedora a ese nombre, deberá informar y engendrar las demás leyes ordinarias basadas en ella ...
- c) Pero las cosas que tienen un *fundamento* no son como son por antojo, pudiendo ser también de otra manera, sino que son así porque *necesariamente* tienen que ser. El *fundamento* a que responden no les permite ser de otro modo ... Si, pues, la Constitución es la *ley fundamental* de un país, será ... una *fuerza activa* que hace, por un *imperio de necesidad*, que todas las demás leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país sean *lo que realmente son*, de tal modo que, a partir de ese instante, *no puedan* promulgarse, en ese país, aunque se quisiese, *otras cualesquiera*".

movimiento no consideraba indispensable el cambio en la estructura económica; al contrario, estaba comprometido en igual modo con el desarrollo del capitalismo, pero con el correr del tiempo, asumió las reivindicaciones de las masas y el sentido de la revolución varió. Incluso, el impulso al lema democrático desfalleció ante la aplicación de las reformas sociales, pasando aquél a segundo plano. La democracia no sería un verdadero problema, pues el grupo revolucionario triunfante arreglaría—a su modo—el asunto de la transmisión del poder. Lo que verdaderamente urgía eran las reformas; cómo aplicarlas (su sentido constitucional chocaba con la realidad en ciertos artículos), en qué grado y momento.<sup>3</sup>

Las reformas sociales plasmadas en la Constitución, se erigían como un formidable instrumento de poder del Estado. Este se transformaba en un ente activo en el ámbito económico: regulador de las actividades productivas y coordinador del desarrollo agrícola e industrial. Pero las funciones estatales no se limitaban a este ámbito, sino que se extendían al social y al político; en el primero, árbitro de los antagonismos de clase y creador de organizaciones (las que posteriormente se incorporarían al partido oficial); en el segundo, generador y articulador de fuerzas políticas. "En esencia, las reformas sociales, que cobraron vida institucional con su consagración en los artículos 27 y 123 de la Constitución del 17, y que constituyen, por lo demás, un medio insospechado por los porfiristas para la organización del poder en México, forman y definen todo lo nuevo logrado por la revolución, desde el punto de vista estructural, social y político". [Córdova, op. cit., p. 16]

---

<sup>3</sup> La dificultad para aplicar la norma constitucional se ejemplifica en dos hechos: los Acuerdos de Bucarcli de 1923, consecuencia de la inconformidad de los Estados Unidos con las cláusulas establecidas en la Carta Magna, y la Ley Petrolera de 1926, la cual resultaba insatisfactoria para las compañías petroleras extranjeras. [Meyer 1977 (1), p. 12] La flexibilidad (real) de las normas constitucionales no tiene su origen en presiones externas exclusivamente, sino en las necesidades de legitimación del grupo triunfador de la revolución. El caso citado, de las reformas sociales, es claro. Si bien el Estado, legitimado con base en el consenso que le proporcionó la Constitución—agente comprometido con los intereses populares—, era el promotor principal de los cambios, dicho grupo triunfador promovió un ritmo de reformas sociales que variaba en grado proporcional a la consolidación de sus intereses particulares. Por ejemplo, hacia 1930 en varios estados del país se señalaba que la dotación de tierras para ejido había concluido, como respuesta a una afirmación similar que días antes había expresado Calles. [Ibid., pp. 17-18]

## 1.2 La Herencia Social

Aún cuando los artículos 27 y 123 no son los únicos que manifiestan las premisas económico-sociales que guiaron al Constituyente del 17 (los artículos 3, 28 y 73 también expresan ese interés), lo cierto es que ambos "... conforman las bases fundamentales sobre las que descansa nuestro constitucionalismo social y constituyen los datos esenciales que apuntalan la originalidad del código político de Querétaro". [Madrazo en Constitución 1990, pp. 120-121] No solo eso. Los dos artículos permiten observar la preeminencia que se le otorga al Estado en la regulación de la estructura de la propiedad y en el arbitraje de las relaciones obrero-patronales. El Estado adquiere un poder de decisión incuestionable, de última instancia, que puede ser valorado en sentido positivo o negativo, según las consecuencias. Porque si bien con ello se instalaba en la ruta de promover el desarrollo económico, aniquilando los antiguos monopolios, afirmando el control sobre el territorio nacional y protegiendo las condiciones laborales de obreros y campesinos, no estaba exento de que en su seno se crearan nuevos monopolios (consecuencia de la permisividad corrupta de la élite revolucionaria) y se terminaran usando estos avances para pergeñar un régimen político autoritario (bastante estable).

Lo cierto es que el poder de decisión del Estado (constitucionalmente permitido) daba lugar a tres cosas: a) a que fuera un medio para consolidar y ampliar el mercado interno (devastado después del movimiento armado), b) a que el Ejecutivo tuviera un instrumento que lo colocara como árbitro o director de los sectores urbanos o modernos de la producción, y c) a la institucionalización de la economía y a la imposición de un proyecto nacional de desarrollo. [Córdova, op. cit., p. 19] En este sentido, el Ejecutivo sería el eje y centro procesador de ese proyecto nacional, con auge mayor a partir del gobierno del Lázaro Cárdenas.<sup>4</sup>

El artículo 27, según reseña Jorge Madrazo [op. cit., pp. 120-133], anuncia el programa revolucionario de la nación para terminar con el régimen de explotación. En dicho artículo se pretende rescatar los recursos naturales de la nación y el ejercicio de la soberanía territorial, de tal modo que se establece un régimen "triangular" de la propiedad: pública, privada y social. Sin embargo, su instauración no deja de lado lo esencial: la propiedad originaria de tierras y aguas, lo que postula un nuevo derecho bastante singular. No se trata solo de un dominio eminente, "... sino de uno más concreto y real ... que puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario original que es la nación".

Con fundamento en ese derecho, la propiedad privada adquiere un carácter precario, limitada por el interés colectivo (en mayor medida para los extranjeros): "...solo los

<sup>4</sup> No está de más recordar que previo a este periodo presidencial, el poder Ejecutivo dependía estrictamente del carácter y fuerza del caudillo en turno (Obregón o Calles). El verdadero proceso institucionalizador deviene del enfrentamiento Calles-Cárdenas; por tanto, el papel de eje de la economía se esclarece cuando ello ocurre y no antes, cuando la inestabilidad política y económica era el signo de la vida pública del país.

mexicanos o las sociedades mexicanas tienen el derecho de adquirir el dominio de tierras y aguas o sus accesiones, o bien, para obtener concesiones de explotación de minas o aguas". La propiedad privada contaba con una limitación mayor: la expropiación por interés, necesidad o utilidad pública. La expropiación cerraba el círculo que el mismo artículo abría, ya que la nación "ha tenido y tiene" el derecho a *transmitir* el dominio de aguas y tierras a particulares, pero sigue siendo propietaria, situación que no cambia con el tiempo y en la cual la expropiación era lógico resultado. La expropiación se ejecutaba como un *acto administrativo*, a cargo de la autoridad correspondiente; y la autoridad responsable era y es el Ejecutivo.

La propiedad social es otro de los conceptos que permite medir el poder otorgado al Estado por la Constitución. Esta propiedad se refiere únicamente a los ejidos y a las comunidades. Pero la personalidad jurídica de ambos difiere. El ejido "...es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria ... está sujeto a un régimen jurídico de espacial protección y cuidado del Estado". En la propiedad comunal "...las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común". La diferencia estriba en la posesión de tierras; el ejido se constituye cuando se distribuyen para tal fin, a la propiedad comunal se le reconocen y/o restituyen de acuerdo a una propiedad anterior.

Interesa destacar que el artículo en cuestión dispone una serie de elementos para el reparto, entre ellos la dotación de tierras y aguas a pueblos, rancherías y comunidades en cantidad suficiente para sus necesidades, así como el reconocimiento expreso de las donaciones hechas a ejidos de acuerdo a la Ley Agraria de 1916. En resumen, con la propiedad social se consigue un doble propósito, no excluyente del espíritu original del Constituyente: a) responder a la demanda de tierras de importantes movimientos campesinos y, b) promover y proteger la propiedad privada, que se constituiría en el verdadero baluarte de la posterior promoción del campo (de ahí que, a pesar de su precariedad, la pequeña propiedad fuera el único dique al proceso de dotación de tierras).

Al respecto, la alteración del concepto de propiedad privada y la intervención del Estado en su regulación, tenía una función social. "México busca liberarse de las fuerzas naturales del mercado. La Constitución se basa en la premisa de que, sin iniciativa pública y sin control, la empresa privada acarrea desorden y explotación del débil a manos de capitalistas sin escrúpulos". [Brandenburg 1972, p. 69] A esta limitación indispensable al poder de los propietarios rurales, se suma el concepto de propiedad pública, el cual comprende el conjunto de bienes y derechos de los que el Estado es titular. Acorde con la idea de la originariedad de la propiedad, la pública incluye la posesión de los "bienes del dominio público" entre los que están los recursos del subsuelo (los minerales, las sustancias extraídas de yacimientos, vetas, mantos y el petróleo), los recursos naturales, las aguas marítimas e interiores, entre otros. [Ibid., p. 127]<sup>5</sup> "Cuando el artículo 27 señala que estos bienes pertenecen al dominio directo o

<sup>5</sup> El original artículo 27 de la Constitución de 1917 [Córdova 1973, pp. 486-490] ha sido objeto — como la gran mayoría del articulado de la Carta Magna — de una serie de modificaciones que hacen complicada la



son propiedad de la nación no está indicando solamente que el Estado tiene sobre ellos el dominio eminente, sino que, además de éste, tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso, aún más perfecta, más protegida y enérgica”

El artículo 123 constituye, según varios autores, la parte más dinámica y humana del capitulado social de la Constitución. En él se establecen los mínimos económicos y de seguridad de la persona que presta un servicio, estipulación que no existía en la Constitución de 1857 ni en ninguna otra que le antecedió. De ahí su importancia. “Es verdad que el artículo 123, al igual que el 27, tiene en su origen una larga historia de lucha de los proletarios mexicanos por remediar su condición de explotados y que, en esencia, es el resultado de la presión que ejercían los obreros en un país todavía no pacificado por completo; sin embargo, las luchas y las presiones de los trabajadores no solo no desvirtuaron el sentido y el alcance del 123, sino que lo legitimaron como la manifestación más alta de la justicia social...” [Córdova 1973, p. 231] Al consagrarse las condiciones de trabajo y las relaciones obrero-patronales en la ley fundamental, la cuestión obrera se corrió al terreno del interés público, y quedaba atrás la idea de que se trataba de una mera relación entre particulares.

Algunas de las medidas que este artículo consagraba: reconocimiento legal a sindicatos, jornada máxima de trabajo (diurno y nocturno, para mujeres y niños), contratos colectivos de trabajo, derecho a huelga, participación de los obreros de las utilidades de la empresa, responsabilidad de los empresarios por accidentes de trabajo o enfermedades, protección de trabajadoras parurientas y, cosa no menos importante, la participación y control del Estado en los Consejos o Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La implantación de este artículo reflejaba, en efecto, la historia de lucha de los obreros por mejorar sus condiciones de trabajo. Pero también reflejaba el papel adjudicado al Estado por el Constituyente; esto es, ser el motor del desarrollo social mediante su posición ajena a la sociedad, por encima de sus conflictos. En otras palabras, el poder de decisión otorgado al Estado le permite tener un amplio margen de maniobra, pues puede armonizar las relaciones entre el capital y el trabajo: “...significó un instrumento discrecional en manos del Ejecutivo para convertirse en director o, cuando menos, en verdadero árbitro de los sectores modernos de la producción”. [Ayala, op. cit., p. 95] De lo que se trataba, y así derivaron los hechos, era de institucionalizar los conflictos, hacerlos controlables mediante cesiones que representaban mejoras en las condiciones de vida. Los ejemplos clarifican: el reconocimiento de los sindicatos y del derecho a huelga se transformó en el arma del poder Ejecutivo para conseguir la estabilización del país y promover el desarrollo económico. Los sindicatos estaban sujetos a control y, en esa medida, institucionalizados, lo que significaba un apoyo irrestricto al presidente en turno (léase no utilizar el derecho a huelga constitucionalmente acreditado).

---

comparación de aquél con el actual. A guisa de ejemplo, este artículo ha sido sometido a 16 reformas, mientras el 123 ha tenido 20 cambios, ambos datos hasta Enero de 1997. [Cano 1997, p. 4]

Al recurrir al espíritu que guió al Constituyente en este punto, el artículo 123 parte de una base coherente con el programa de reformas sociales enarbolado durante la revolución. Ante la debilidad de los trabajadores el Estado tendería a remediarla a través de un mecanismo protector (estipulado por la ley) y no mediante la igualdad jurídica que establece la teoría general del Derecho (recuérdese que con la consagración constitucional de la cuestión obrera, se rebasaba el ámbito estrictamente particular para instalarse en el público). "Se pensaba que con solo proteger a los trabajadores, el Estado imponía un régimen de igualdad entre ellos y los patronos; se reconocía su desigualdad y la debilidad de los primeros frente a los segundos en el terreno material, real; pero se creía, quizá que tal desigualdad era necesaria, pues no todos pueden ser patronos y trabajadores a la vez, y esa desigualdad era asumida en la Constitución contra todos los principios y la lógica del derecho tradicional, únicamente sobre la base de conceder al Estado un rol intervencionista y proteccionista a favor de los trabajadores..." [Córdova, op. cit., p. 234]

### 1.3 La Herencia Política

El peso dado a los artículos socioeconómicos de la Constitución opacó, durante mucho tiempo, aquello referido al campo político, a saber: el ejercicio de la soberanía a través de la representación, es decir, la forma de gobierno. Situación ciertamente extraña si se miran las pugnas por el poder desatadas durante el siglo anterior, pugnas casi inexistentes en el largo periodo dictatorial de Porfirio Díaz. Y si se observa que, tal y como hemos advertido líneas atrás, el desencadenamiento de la revolución mexicana tuvo origen en un pronunciamiento de corte político, la elección libre y no repetida de los gobernantes, premisa básica del movimiento liberal mexicano.

El artículo 39, inalterado desde que se promulgó la Carta Magna [Cano 1997, p. 4] es el fundamento de la estructura jurídico-política de la nación. A la letra, dice: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". [Constitución 1996, p. 42]

En el sentido que Rousseau da a la soberanía, ésta es "... la expresión de la voluntad general que confiere al pueblo en lo interno, como titular del poder soberano, entre otros, la exclusividad para darse el orden jurídico y estructura sociopolítica que más le convenga, sin que pueda ser limitado en su ejercicio por ningún otro poder". [Rodríguez en Constitución 1990, p. 169] Significa soberanía que el pueblo como propietario de sí, tiene la potestad suprema (capacidad de decisión en última instancia) de determinar su forma de gobierno para alcanzar la "felicidad". Y mediante ésta, la forma de gobierno: el pueblo puede delegar el poder que le es propio para constituirse en nación, en cuerpo estable. En este sentido, es que la soberanía es indivisible.

De que la soberanía nacional resida "esencial y originariamente" en el pueblo, se explica así: esencial, en tanto le pertenece al pueblo y jamás ha dejado de existir ni dejará de hacerlo aún en situaciones graves (conquista del país o usurpación del poder); originaria, en cuanto la soberanía nace con el pueblo, ha sido, es y será un elemento constitutivo imprescindible.

El "derecho inalienable" del pueblo a modificar la forma de su gobierno se ha explicado de manera distinta. Rodríguez [ibid., pp. 170-171] señala que la inconformidad del pueblo con su forma de gobierno no le asigna tácitamente el derecho a la revolución, dado que contrariaría la seguridad y estabilidad jurídica que una ley fundamental debe inspirar. Para el autor, "... el pueblo tiene siempre el derecho de modificar o alterar su forma de gobierno, pero tal acción debe necesariamente realizarla a través de los cauces constitucionales adecuados (artículo 135) ... dicho artículo consagra el poder revisor constitucional, órgano mediante el cual el pueblo puede alterar o modificar la forma de su gobierno". Carpizo [op. cit., p. 192] sin ser demasiado explícito, observa: "El pueblo que no está conforme con su gobierno o que se siente oprimido tiene el deber—según los

procedimientos jurídicos—de adecuar esa forma al ser real que vive y palpita. Tiene el deber de construir un nuevo gobierno que satisfaga sus necesidades y aspiraciones”.

Derivación inmediata de lo anterior<sup>6</sup>, el artículo 40 pronuncia la forma de gobierno que México asume como nación: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. [Constitución 1996, p. 43] Aquí encontramos cuatro conceptos importantísimos, al menos en teoría, para la definición de la forma de gobierno [Rodríguez, op. cit., pp. 172-175], los cuales conviene desglosar.

República es entendida como la forma de gobierno en la que la Jefatura de Estado no es vitalicia y tiene origen popular. El pueblo tiene la potestad de elegir periódicamente, a través de elecciones y del sufragio universal, libre y secreto, al titular del Ejecutivo.

Representación es, en oposición al sistema directo de participación ciudadana, un sistema indirecto en el que los ciudadanos ejercen la soberanía al participar en los asuntos políticos; implica que el pueblo nombra (por la vía electoral) a un número determinado de representantes, quienes se encargarán de crear normas jurídicas y lo representarán en la gestión pública. El sistema representativo, que se conformaría a través del Congreso de la Unión con representantes políticos o diputados, se sustenta en los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 constitucionales.<sup>7</sup>

Democracia atañe al tipo de régimen político. En este se entiende a un régimen en el que el pueblo sea quien gobierne y se considere a la vez gobernado; en la democracia se consagran principios fundamentales tales como la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial, establecido en el artículo 49 constitucional), la elección popular de los gobernantes y el pluralismo ideológico. A decir de Cárdenas [1996, p. 55] son tres las características de cualquier régimen democrático: competencia en igualdad de circunstancias entre los actores políticos en pos del voto; realización de elecciones libres, imparciales, periódicas y transparentes, de las cuales se constituye un gobierno; y respeto y garantía de los derechos humanos. Una característica implícita en estos puntos

<sup>6</sup> Carpizo [1973, p. 192] dice respecto a soberanía: “Soberanía es la esencia de la comunidad. Soberanía es la base de todas las demás decisiones, aún las jurídico-políticas; únicamente así podemos comprender el contenido del artículo 40, y su colocación en el capítulo nombrado ‘De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno’”.

<sup>7</sup> Aquí señalamos el caso de los diputados como el ejemplo de aplicación del principio clásico de la representación indirecta; los senadores no son considerados en esa misma circunstancia, pues los diputados desde siempre son nombrados los “representantes del interés general de la nación”, mientras a los senadores se les atribuye ser los representantes del pacto federal.

Además, tómese en cuenta el origen de la Cámara de Senadores: la Cámara de los Lores de Inglaterra, una instancia honoraria, por no decir simbólica. El sistema estadounidense retomó la idea de ésta Cámara pero la sujetó a la vía electoral y le atribuyó correspondencia legislativa con la Cámara de los Representantes. De hecho, por ser la Cámara representativa del pacto federal, por lo común tiene atribuciones en materia de política exterior.

es la existencia de posibilidades de alternancia en el poder público. Pero sobre esto se abundará adelante. [Cfr. infra. 2 y 2.1]

Al concepto de democracia establecido en la Constitución, conviene hacerte una precisión. "La Constitución de 1917 definió la democracia no solamente como una estructura jurídica y una forma ideal de sociedad política sino que, ante todo, como un sistema de vida basado en el continuo mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". [Brandenburg, op. cit., p. 66] Entonces, de acuerdo al espíritu constitucional, la democracia no es solamente política sino social, lo que conlleva a pensar el concepto en términos de condiciones adecuadas de vida. En una interpretación muy positiva, este precepto representa "... (la) bella aspiración de un pueblo que consagra todas las instituciones estatales a su servicio y para la búsqueda del bien y la felicidad común". [Rodríguez, op. cit., p. 173]

Sin embargo, la democracia entendida socialmente prefiguraba la naturaleza interventora del Estado mexicano en el desarrollo económico y en los conflictos sociales. La democracia social, definida en el artículo 3º constitucional, dio pie a toda una serie de medidas que priorizaron las reformas sociales por encima de la democracia política. En esto radica su importancia. Porque aunque ésta requiriese elecciones y partidos políticos, dichas instancias comenzaron a funcionar mucho tiempo después. Será hasta la reforma electoral de 1977 cuando los partidos políticos tengan reconocimiento jurídico, adquiriendo la denominación "entidades de interés público". Y hasta la actual década se establecerá expresamente a las elecciones como el método democrático por excelencia para la renovación de los gobernantes. En la actual versión de la Constitución [1996, art. 41, p. 43] se lee:

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- I. Los partidos políticos son entidades de interés público: la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales ..."

El último concepto a revisar, Federal, significa la existencia de dos órdenes jurídicos: por un lado el del gobierno de la federación, y por el otro el gobierno de los estados, ambos considerados dentro del marco normativo de la Constitución. Es interesante notar que, a diferencia de las repúblicas centralistas, la federal se constituye de estados autónomos, en el sentido de que cada uno de ellos puede crear su propia norma constitucional interna, sin contravenir los principios básicos de la ley fundamental. La propia Constitución les fija a ellos y al gobierno de la Federación sus atribuciones y límites.

## 2. El Régimen Autoritario

En el análisis político con frecuencia se tiende a confundir el uso de la categoría "régimen político", suponiéndose que está implícita en la configuración del sistema político o, incluso que es sinónimo. Empero, ello no obsta para que definamos con cierta precisión lo que es cada una de ellas y que elementos las simbolizan en su particularidad.

La definición más socorrida por su concisión, es aquella la cual señala que un régimen político es el "... conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de las instituciones". [Bobbio y Matteucci, op. cit., p. 1409] Las instituciones desempeñan un papel preponderante, y es el poder el que dirige sus acciones y funciones fundamentales. Según esta definición, se resumen en tres: a) organizar y seleccionar, como estructura organizativa, a la clase dirigente (los individuos apropiados para gobernar), b) asignar su papel a los individuos comprometidos en la lucha política (la lucha por el poder) y, c) asegurar, mediante normas y procedimientos, la repetición de comportamientos y facilitar la lucha por y el ejercicio del poder.

Pero el régimen político puede ser visto como uno de los niveles de organización del Estado [Quirós y Gutiérrez 1992, pp. 135-144] y por tanto, como un orden institucional y conjunto de valores que rigen el funcionamiento del Estado. Solo puede hablarse de régimen cuando el Estado ha sido capaz de construir un modelo social y uno político. El primero se entiende como la configuración de instituciones para el desarrollo material, y el segundo como las relaciones sociales vueltas tan abstractas al igual que las instituciones, a modo que solo sean reconocibles la gran burocracia, la sociedad civil y sus corporaciones y la clase política mediadora. Entonces, un régimen es resultado de dos modelos que se sintetizan en las instituciones políticas (las cuales estimulan y permiten la lucha por el poder) y los actores de la sociedad, encuadrados en un armazón burocrático-administrativo aceptado por ellos y en el que asumen la responsabilidad de sus acciones: demandar, mediar, organizar.

De ambas definiciones, lo que mejor revela al régimen es el "conjunto de instituciones" u "orden institucional". En lo anterior descrito no se establece que el "orden institucional" (a lo que preferiré llamarle "estructura", dado que refiere a la disposición de elementos del régimen) se asocie inmediatamente con racionalidad, esto es, con la previsibilidad de comportamientos y el ejercicio del cálculo, que solo la proporciona dos elementos indispensables: el orden legal y una administración permanente, rigurosa y calculable. [Weber, op. cit., p. 178 y ss.] El orden legal (las normas pactadas u otorgadas) tiene que ser claro y preciso y permitir la actuación de todos los individuos de la sociedad bajo los límites que impone. [Arriola 1987, p. 48] La administración o burocracia, el equipo especializado en las cuestiones ordinarias de la conducción del Estado, no tiene que estar sujeto a los vaivenes o cambios en la élite gobernante. Así pues, la estructura institucional obedece a una lógica de racionalidad, en la que la Carta Magna y las leyes

que de ella emanan desempeñan un papel básico, a partir del cual un régimen es delimitado.<sup>8</sup>

Esta delimitación resulta compleja, sobre todo si se trata de establecer una tipología más o menos precisa de lo que son los regímenes políticos. Según Bobbio y Matteucci [op. cit., p. 1409] la tipificación de los regímenes depende de dos factores: la forma y condiciones de la lucha política y el orden que asuman las relaciones entre los actores de la competencia (como los partidos en el sistema de partidos). Estos factores son vagos, y apenas esbozan una parte del asunto. Para lo que interesa en el presente trabajo, bastará si caracterizamos un régimen democrático, y lo matizamos al compararlo con uno autoritario.

Haciendo caso a Robert Dahl [citado por Cárdenas, op. cit., p. 55], un régimen democrático se caracteriza por los siguientes elementos: 1) competencia política en igualdad de circunstancias entre distintas élites políticas por el favor del electorado, 2) determinación de la élite que va a gobernar a través de elecciones limpias, periódicas y transparentes y, 3) respeto y garantía de los derechos humanos. Se observa aquí que la importancia de un régimen democrático radica en la equidad (de condiciones, de circunstancias) y la garantía de que la lucha por el poder (rasgo fundamental de cualquier régimen democrático) se dará en un marco legal plenamente aceptado.<sup>9</sup>

A contracorriente, un régimen autoritario [ibid., pp. 55-58] presenta las siguientes características:

1. Pluralismo político limitado, partidos políticos sin capacidad real para acceder al poder y elecciones con finalidad simbólica o pedagógica;
2. El régimen no forja una ideología acabada, pero sí observa ciertos comportamientos políticos que lo definen;
3. Baja movilización de las masas, generada comúnmente por el régimen con fines manipuladores, o para servir a los deseos e intereses de los gobernantes; y,
4. El poder reside en un líder o en un grupo, y su ejercicio es total y casi predecible, siendo elemental que el gobierno funcione de manera independiente de la sociedad, a la que coopta y relega.

<sup>8</sup> Por supuesto que el orden racional administrativo tiene que ver, desde la perspectiva weberiana, con el tipo de dominación legal, en oposición a las dominaciones tradicional y carismática. Pero ello no debe hacernos perder de vista que el punto de partida son los regímenes que se apegan a tal tipo de dominación, aún cuando encontremos—en el caso mexicano—múltiples características de otro tipo de dominación. [Cfr. Weber 1992, p. 704 y ss.]

<sup>9</sup> Un régimen democrático consta de requisitos en dos niveles: los valores universales reconocidos y las reglas al seno del sistema político. En el primer nivel se pondera la igualdad ciudadana, las libertades públicas y el respeto a los derechos humanos. En el segundo se imponen elementos tales como la periodicidad de los comicios, el respeto claro e irrestricto al sufragio, la selección de representantes y gobernantes a través de procedimientos ampliamente aceptados y la toma de decisiones producto del principio de mayoría (con respeto a los derechos de las minorías). [Valdés 1991, pp. 14-15]

El autoritarismo de un régimen se acompaña, en esa medida, de una inexistente alternancia en el poder (siendo la apariencia la de una lucha política entre distintas fuerzas o partidos políticos), asignando a los partidos políticos un papel decorativo y a los organismos sociales uno de legitimador permanente de las políticas implementadas por la élite dirigente. Las leyes y normas se sujetan a los intereses de dicha élite, sea reformándolas cuantas veces sea necesario, sea interpretándolas al arbitrio e imponiendo las nuevas versiones a una realidad distinta a la que desea sancionar.



## 2.1 *La Estructura Institucional*

En México, de acuerdo con los estudiosos del régimen político, se ha vivido en un régimen particularmente autoritario. Las características definidas anteriormente embonan con cierta precisión con el régimen mexicano, a decir de Cárdenas [Ibid., pp. 58-59], quien establece que éste régimen no ha sido ni es democrático si se detalla en las características de Dahl: "... no existe competencia política en igualdad de circunstancias entre las élites ... las actuales reglas de la competencia electoral no son aceptadas por las principales fuerzas, son cuestionadas, y en ese sentido, hay sospecha sobre la transparencia e imparcialidad de las elecciones ... esos mecanismos (de garantía de los derechos humanos) son endebles ... y no protegen todos los derechos humanos".<sup>10</sup>

En abono a la idea de que el régimen mexicano es por tanto autoritario y no totalitario (como algunos miembros de la oposición en el país han expresado), Rodríguez Lapuente [1992, p. 44] anota las singularidades del mismo: desorganización, corrupción, caciquismos y feudos de poder; partidos de oposición existentes pero con posibilidades mínimas de triunfo; limitación a las libertades de expresión y prensa; poca efectividad y venalidad de la policía. Un régimen totalitario no permitiría, por principio, que el poder se cediera a regiones y feudos determinados, y eliminaría de facto a los partidos opositores. Por tanto, el de México no es un régimen totalitario, y en razón contraria, tampoco es un régimen democrático; es un régimen que se halla a medio camino entre ambos.

El autoritarismo mexicano presenta particularidades propias del origen revolucionario del mismo Estado. De hecho, la experiencia práctica de la élite dirigente que asumió la conducción del país le fue imprimiendo un sello distintivo al régimen, de modo que puede asegurarse que su constitución no fue fruto de una idea preconcebida ni de una disposición a la fuerza, sino de las circunstancias históricas y de la necesidad de hacerles frente. Es dable decir que el origen del régimen autoritario mexicano fue ciertamente azaroso—el impulso que posteriormente adquirió no lo fue ya—, aunque ello no explique la complejidad de su estructura.

La complejidad del régimen mexicano es notable al percibirse la mezcla de elementos democráticos y autoritarios que lo definen. "En efecto, el régimen priista<sup>11</sup> ha sido un autoritarismo sui generis, más institucionalizado, complejo, sofisticado y adaptable que ningún otro que haya existido. Ha mantenido prácticas autoritarias en medio de una

<sup>10</sup> Conviene señalar que el libro que se cita, el de Cárdenas Gracia, es de publicación reciente [1996], por lo que respecto a las garantías de los derechos humanos el autor se refiere a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, instancia creada durante el periodo presidencial de Carlos Salinas. A pesar de que lo escrito en este capítulo atestigüa el constante comportamiento del régimen hasta 1988, la apreciación de Cárdenas no altera el sentido de nuestra argumentación (el mismo autor añade: "... el régimen nacional vive un importante proceso de liberalización política pero aún no puede afirmarse que haya democracia ...", p. 58)

<sup>11</sup> Los adjetivos aplicados a categorías tales como régimen, sistema político, partido, varían según el autor y su particular visión de los hechos. Valga el comentario para señalar que en su momento haremos notar el término elegido para cada caso.

estructura institucional democrática, y en virtud de ello, ha podido abrirse relativamente durante mucho tiempo, logrando cierta legitimidad democrática por ello, sin perder su esencia autoritaria". [Crespo 1996, p. 10] En México siempre ha habido (así sea de modo formal y ornamental) una serie de elementos indicativos de la existencia de democracia en su régimen, a saber: un sistema de partidos plural, un Congreso Nacional (existente desde 1917), una Constitución formalmente democrática y elecciones democráticas y periódicas ininterrumpidas desde el Constituyente del 17. [Idem.] Entonces, ¿en qué radica el autoritarismo? Porque planteado así, pareciera contradictorio con lo visto de las características de Dahl de lo que es o no un régimen democrático.

La respuesta más clara a esta interrogante tiene varias aristas, y las podríamos explicar a detalle. Sin embargo, la coincidencia generalizada en los estudios politológicos es que hay puntos claves que explican la consolidación autoritaria del régimen. Al respecto, Cárdenas [op. cit., p. 64] atina al señalar: "Los mecanismos de cohesión que dan lugar al autoritarismo mexicano en el México posrevolucionario son: la constitución de un partido político capaz de cooptar la mayoría de los grupos y sectores con reivindicaciones políticas y sociales; el paulatino fortalecimiento de la figura presidencial, y una legislación electoral que fue cerrando o dificultando las vías de expresión política de los sectores opositores al régimen". Es importante, en consecuencia, parar mientes no solo en la formalidad institucional propia de cualquier régimen (Congreso, Constitución, partidos), sino hacerlo también en aquellas instituciones que operativizan las facultades y funciones del Estado (y contar con aquellas facultades "no escritas"). Razón por la cual el sistema presidencialista y el partido oficial son el quid del régimen: explican su apuntalamiento y permanencia como regulador político de las acciones de los grupos sociales y de la sociedad misma.

De la legislación electoral, se verá adelante, fue ganando mayor espacio como pilar del régimen, a medida que el presidencialismo y el partido oficial perdían margen de maniobra entre los grupos de la sociedad y en la determinación de los espacios de poder (en concreto, a partir de los últimos 20 años). No se minusvalúa la incidencia del sistema electoral: cuando fue necesario, se utilizó para frenar a políticos y partidos con aspiraciones de poder, pero no era el principal medio de control con que contaba el régimen.

### 2.1.1 *El Poder Ejecutivo*

La primera cuestión a dilucidar es clave, y no menor para entender el papel del poder Ejecutivo en México: la distinción entre el sistema presidencial y el presidencialismo, presidencialato o sistema presidencialista. En el discurso común de la política mexicana, y a veces en círculos académicos, se tiende a usar tales denominaciones para representar la misma cosa, cuando en realidad expresan distintos momentos de la misma cosa.

El sistema presidencial es una forma expresa de un régimen, una forma de gobierno. Como tal, se opone al sistema parlamentario debido a las diferencias que presentan ambos en la definición de funciones de individuos y poderes. Así, según Carpizo [1994, p. 14] un sistema presidencial tiene las siguientes características: 1) poder Ejecutivo unitario (en donde descansan la Jefatura de Estado y de gobierno), 2) poder Ejecutivo electo por el pueblo, 3) el presidente nombra y remueve libremente a sus secretarios de Estado, 4) el presidente y sus secretarios no son responsables ante el Congreso, 5) los secretarios no tienen impuesto el requisito de ser miembros del Congreso para acceder al gabinete presidencial, 6) el presidente puede estar afiliado a un partido político distinto al que pertenece la mayoría en el Congreso y, 7) el presidente no disuelve el Congreso ni éste tiene voto de censura sobre aquél.

Por su parte, Sartori [1996, pp. 98-101] hace una caracterización minuciosa, y reduce a tres los criterios definitorios del sistema presidencial: 1) elección popular directa o casi directa del Jefe de Estado por un tiempo determinado (cuatro a ocho años); 2) el Ejecutivo no es designado, ni puede ser desbancado mediante el voto parlamentario, siendo la integración de los gobiernos una prerrogativa presidencial; y, 3) el presidente dirige el Ejecutivo en línea clara de autoridad de arriba a abajo.

En cambio, el sistema presidencialista alude a la tergiversación de las atribuciones, facultades y funciones del presidente en un sistema de gobierno presidencial. El sistema presidencial, de suyo, le otorga primacía al presidente, pero no del modo en que se transforma en presidencialato. Por tanto, un primer acercamiento insta a pensar en que el sistema presidencialista es la exacerbación de la forma de gobierno original, lo que le da un carácter no democrático (e ilegal en muchas ocasiones). Como lo señala claramente López Cámara [1988, p. 17], "...el sistema presidencial es la forma de gobierno diseñada en la Constitución de 1917, 'presidencialismo', el proceso histórico de deformación y corrupción de ese sistema, que permitió el ascenso del poder personal del Presidente de la República, al margen, por encima y aún en contra de las leyes vigentes al respecto".

Aclarado el punto, conviene referirse a los aspectos fundamentales que explican el presidencialismo o sistema presidencialista mexicano. Amaldo Córdova [1993, p. 45 y ss.] ha señalado el proceso histórico que provocó el desmesurado poder concentrado en un solo hombre. El presidencialismo es derivación del caudillismo posrevolucionario; esto es, que la imposición del presidencialismo puede verse como la última forma que adquiere en México un gobierno fuerte (el "presidencialismo constitucional"), y como una realidad histórica y único camino para fortalecer al Estado. El presidencialismo emerge en un país con una experiencia polarizada: por un lado, la diseminación de poderes y feudos, la disgregación y pugna constante entre actores políticos y sociales; por el otro, el porfirismo, gobierno fuerte pero no institucionalizado, implantado a base de concesiones y represiones. El presidente se establece como juez supremo que media pugnas y concentra el poder, y a la vez no depende precisamente de su "carisma" o poder militar, sino del poder que otorga ser el Jefe de Estado y de gobierno: la presidencia, institución permanente.

La institucionalización es clara en dos aspectos: primero, el periodo de tiempo definido para el mandato del presidente (primero cuatro, después seis años); y segundo, el principio base estabilizador de este régimen sui generis, la no reelección. De aquí que Sartori [op. cit., p. 191] no convenga con la apreciación de que el presidente es un dictador o que tiene poderes casi dictatoriales, pues "... en el caso mexicano, la no reelección, jamás, de sus presidentes es la condición clave que establece el límite entre la dictadura y el sistema".

Hay otros aspectos, además del histórico, que explican la pervivencia de un sistema presidencialista en México [Carpizo 1973, p. 294]: 1) las atribuciones plasmadas en la Constitución no son precisas ni claras, 2) el presidente posee atribuciones con el solo hecho de nombrar y remover a ciertos funcionarios, y 3) muchas de esas atribuciones se encuentran plasmadas en leyes reglamentarias, lo que le permite a aquél actuar sin mucho control. En otro texto, el mismo Carpizo [1994, pp. 25-26] amplía su perspectiva y señala un número mayor de aspectos que explican la primacía del presidente: la institucionalización del ejército, la marcada influencia presidencial en la economía, la centralización de recursos en el Ejecutivo, el gobierno directo del Distrito Federal, entre otros.

Las facultades legales del presidente son amplísimas, y desmenuzadas no sería posible en el presente apartado. Para tener una panorámica de las facultades presidenciales, obsérvese que "... en México, el presidente tiene en sus manos toda la materia: agraria, internacional, laboral, educativa, minera, petrolera, de electrificación, de hacienda pública, política monetaria y crédito público, seguridad social y culto religioso... (y) es el colegislador más importante, ya que la gran mayoría de las leyes fueron productos suyos". [Carpizo 1973, pp. 294-295]

La capacidad colegisladora del presidente se ha convertido, de facto, en capacidad única legislativa, si se tiene en cuenta lo siguiente: 1) la Constitución de 1917 minimizó la función legislativa al reducirla a un solo periodo ordinario de sesiones, situación que permaneció hasta 1986, cuando se establecieron dos periodos ordinarios; 2) el presidente tiene la facultad de iniciar leyes y vetar leyes o proyectos de leyes elaborados por la Cámaras, lo que se tradujo en que a fines de los ochenta, casi el 95% de las iniciativas de ley aprobadas provenían del presidente<sup>12</sup>; 3) el presidente tiene facultades extraordinarias, tales como las aplicables en caso de invasión extranjera (artículo 29 constitucional) o las de materia económica (artículo 131 constitucional) que aplica sin el conocimiento previo del Congreso. [Rendón 1994, pp. 60-62]

<sup>12</sup> El dato más reciente de que disponemos: en sendos informes hechos públicos por el PAN y PRD al finalizar la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, se reporta que de 90 iniciativas enviadas por el Ejecutivo, 89 fueron aprobadas y solo una estaba en comisiones para su estudio; las restantes iniciativas aprobadas corresponden al PRI (3), al PAN (7), al PRD (1), a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1) y a diversos partidos políticos (3). El total de iniciativas presentadas fue de 234, de las que fueron aprobadas 104—ya desglosadas—; del total de aprobadas, el 85.6% correspondían a propuestas emanadas del Ejecutivo. [La Jornada, 24 de Agosto de 1997]

Sumadas a las facultades legales, que en sí mismas engloban un poder casi ilimitado, están aquellas llamadas extra o metalegales o facultades propias del sistema político. Carpizo [1994, pp. 190-199] las reduce a cuatro muy destacables: a) el presidente, como jefe nato del PRI, controla toda su estructura y decisiones; b) el presidente tiene libertad amplia para designar a su sucesor, con la única limitación que le impone la simpatía popular por el designado; c) el presidente designa a los gobernadores de los estados, a quienes puede controlar en muchos modos; d) si los puede nombrar, el presidente está en posibilidad de remover a los gobernadores con dos artificios: la presentación (voluntaria se hace creer) de renuncia o la declaratoria de desaparición de poderes en la entidad federativa que se trate (artículo 76 constitucional, fracciones 5ª y 6ª y ley reglamentaria del 29 de Diciembre de 1978).

Pero, ¿cómo se originan las facultades metaconstitucionales tergiversadoras del sentido inicial del sistema presidencial? Este tiene un origen histórico y una justificación concreta. Fue pensado por el Constituyente del 17 para dar estabilidad a un Estado que apenas quería sentar bases. Lo metalegal, lo que por definición está más allá de las leyes y normas escritas (el derecho positivo) se desarrolla a consecuencia de las grandes facultades legales otorgadas a la institución presidencial. Por eso decíamos que el presidencialismo es la tergiversación del sistema presidencial, pues con el mantenimiento de las formas democráticas se disfraza un poder autoritario, casi omnimodo. Al respecto, "... el mantenimiento de las formas institucionales ... le dan permanencia y legitimidad, en última instancia, a las relaciones políticas autoritarias ... *el poder institucional se vuelve autoritario en razón del conjunto institucional que lo conforma ... más que la eficacia del poder son sus dimensiones gigantescas las que promueven la conciencia autoritaria de las masas, y esas dimensiones las da la institucionalización del poder*". [Córdova 1993, p. 61 (las cursivas son mías)]<sup>13</sup>

La conciencia autoritaria de las masas, determinada por el fuerte peso del presidencialismo mexicano, está cargada de símbolos y mitos, en torno a lo que es y se cree que es el presidente. Esto ha sido relevante para el sostenimiento del régimen, pues si bien no ha existido una devoción permanente hacia un presidente en especial (Cárdenas es la excepción), el culto a la figura presidencial ha sido exacerbado constantemente. Es interesante analizar la manera en que aspectos culturales y tradiciones legendarias se utilizan para explicar la mitificación presidencial. "En la cima del sistema, el Presidente de la República, institución más que hombre y sacerdote de un rito más que institución, asume con la silla toda una tradición que, en la mitificación popular, arranca de los emperadores aztecas". [Fuentes 1972, p. 70]

Al mito mayor, el del "emperador azteca" o "gran tlatoani" se le suman tres, que hacían del presidente un ser muy poderoso. En primer lugar, el poder absoluto, que le permitía hacer y deshacer a su antojo, cumpliendo promesas imposibles para cualquier otra persona. En segundo lugar, la figura del arbitraje supremo, que colocaba al

<sup>13</sup> Carpizo señala, en su libro clásico *El Presidencialismo Mexicano*, que "... un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal, y sus actos estén marcados dentro de la ley fundamental". Contrario sensu, la falta de alguno de estos controles modifica el sentido y el alcance del sistema presidencial.

presidente no solo como dador, sino como solucionador de conflictos, sean los que estipulaba la Constitución, sea que estuvieran fuera de sus facultades legales. Y por último, la unidad sin fisuras en torno al presidente, implicación directa de una rigurosa estructura disciplinaria que empezaba en el partido oficial y derivaba en la burocracia estatal. [Béjar y Moctezuma 1988, pp. 14-15]

Destaquemos que la conciencia que se forma en las masas ("autoritaria") también existe en la persona de quien ocupa el poder Ejecutivo, aunque su significado varíe. El presidente procura, a través de su mandato, trascender la muerte física, y para tal objeto utilizará todo el potencial que le proporciona el poder institucional para dejar huella no solo en su propia conciencia, sino en el "destino histórico de la nación". La explicación filosófica-antropológica que estas ideas expresan [Ibid., pp. 30-31] permiten conocer el interior de un presidente, la manera sobrehumana en que quiere hacer de su liderazgo institucional, uno moral que sea a la vez vital y atemporal. "El poder que ejerce el primer mandatario significa poder para desarrollarse, cambiar la situación natural de pequeñez (incluso física), desamparo, finitud, por otra de grandeza, dominio, duración, importancia, trascendencia y creerse finalmente en la antesala de la inmortalidad". La transformación que experimenta el presidente (desde el preciso momento en que su partido lo "nomina" candidato a la presidencia) gracias al poder de la institución, elimina increíblemente su parecido con cualquier ciudadano común. Se convierte, en el peor de los casos, en un individuo privilegiado por el poder institucional que su antecesor le cede.

### 2.1.2 *El Partido Oficial*

La existencia de un partido político durante la mayor parte de la vida posrevolucionaria, el que ha mantenido la primacía en los tres poderes de la Federación, ha dado lugar a una serie de calificativos a su condición histórica de partido aglutinador. El Partido Nacional Revolucionario (fundado en 1929), transformado en 1938 en Partido de la Revolución Mexicana, y en 1946 en Partido Revolucionario Institucional, ha sido calificado así: partido "único", de "Estado", "dominante", "mayoritario", "hegemónico" y "oficial", según las épocas y el talante de los analistas y estudiosos del tema. Empero, a nuestro juicio, cada adjetivo corresponde a significados y niveles distintos.

Partido "único" es asociable con un régimen totalitario dado que la existencia de un solo partido, suma del espectro político y social, anula la presencia de otros. La frase "partido único" es en sí contradictoria, pues un partido es una parte del todo social y no el todo que permea las actividades de la sociedad. Partido de "Estado" sugiere la fusión entre el Estado (los recursos de que dispone) y un partido (el que dispone de esos recursos y hace desigual la competencia), siendo éste la manifestación concreta de aquél. Quienes en México usan tal expresión, lo hacen desde una perspectiva marxista [González Casanova] o radical [Garrido], lo cual no se adecua a nuestro mirador.

Partido "dominante" más que establecer la situación de un partido, establece una condición o propiedad, aplicable en general a los regímenes democráticos. [Sartori 1993, pp. 247-250] Partido "mayoritario" está en la misma circunstancia que la anterior frase, y no ayuda a comprender la complejidad de lo que nos atañe. Partido "hegemónico", según la tipología de Sartori [Idem.] hace referencia a los sistemas de partido no competitivos, expresión que nos parece certera pero solo para explicar tal sistema, fuera del cual no se comprende a cabalidad.

En consecuencia, la expresión partido "oficial" comprende en mejor modo el fenómeno partidario que queremos explicar, por dos razones: primero, porque la denominación "oficial" no descarta la existencia de otros partidos en la arena política, como es el caso de partido "único", pero acentúa la naturaleza privilegiada de un partido; segundo, la indicación "oficial" no descarta el uso de recursos del Estado en la vida partidaria, pero no asume las consecuencias de interrelacionar directamente al Estado con el partido (como el análisis marxista hace y extrapola: si Estado y partido son uno, entonces el partido por consecuencia natural expresa los intereses de la burguesía). En la acepción "oficial", no se diferencian los negocios del partido de los de la autoridad<sup>14</sup> constituida, por lo que los recursos estatales (humanos y económicos) están siempre a disposición para beneficiar los intereses personales y de grupo de la élite gobernante. Pero ello no significa que, por lógica, usarlos implique beneficiar directamente a la burguesía.

El partido oficial mexicano ha sido un sostén principalísimo del régimen autoritario. Su capacidad de coacción y disciplina, aunado a su flexibilidad y pragmatismo frente a situaciones concretas, han hecho del partido una organización capaz de amoldarse a los tiempos.

Véase un dato interesante y quizá poco estudiado, pero que sería una constante en el desarrollo político del país. Cuando en 1928 Calles anunció la creación de un "organismo político", lo hizo con el afán de fusionar los elementos revolucionarios deseosos del cumplimiento de un programa y *el ejercicio de la democracia*. Según Calles, "... con tal organismo, se evitarán los desordenes que se provocan en cada elección y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras instituciones irán fortaleciéndose, hasta llegar a la implantación de la democracia". [citado por Córdova 1993, pp. 37-38 (las cursivas son mías)] Se aceptaba explícitamente que el partido sería unos entre varios y competiría con ellos para mantenerse en el poder, pues la democracia era un objetivo del cual sería copartícipe el nuevo partido. En la permanencia

<sup>14</sup> La expresión "autoridad" la retomamos de Weber [1992, p. 706] quien establece como base la obediencia a un mandato determinado, sea la autoridad constituida racional, tradicional o carismáticamente. Lo que legitima a la autoridad (y a quien la ejerce) es la voluntad de obediencia y el interés en obedecer de los dominados, por la creencia o aceptación de que la autoridad es la mejor o más apta para ejercer el poder. ¿Por qué se obedece? Las razones de sumisión varían: convencimiento, deber, conveniencia, temor, costumbre. En el caso de una autoridad legal (dentro del tipo de dominación legítima) Weber señala dos características que la definen: un ejercicio—sujeto a las leyes—continuado de funciones y una competencia otorgada por el orden impersonal, constituida por un ámbito de deberes y servicios, atribución de poderes necesarios para su realización y fijación estricta de medios coactivos admisibles (y los supuestos de su aplicación).

del régimen autoritario, los líderes y miembros prominentes del partido oficial destacan en el discurso la relevancia de la "democracia" mexicana, y si acaso, sugieren que a México le falta "perfeccionar" algunos rasgos del modelo político.

En realidad, la singularidad del régimen está en la manera como el partido aparece y se mantiene en la escena política (más que en la electoral). Nunca se aceptó que no hubiera democracia y tampoco que hubiera monopolio de poder; por tanto, no había porque justificarlo ni siquiera en virtud de la doctrina revolucionaria. "De hecho, (el partido) siempre se sintió molesto por el monopolio, por no decir que casi avergonzado. Para sus jefes el ideal seguía siendo el pluralismo, y no fue otra cosa sino la situación particular de México la que originó el monopolio político". [Lajous 1979, p. 89] La supuesta vocación democrática del partido oficial partía de su definición como organización defensora de los obreros y campesinos, siendo derivación lógica de un sistema popular y pluripartidista; así, el partido quería ser la negación del autoritarismo [Meyer 1977 (2), pp. 11-12], pero se convirtió, de facto, en la encarnación de la dinámica autoritaria del régimen.

Los mecanismos que utilizó el partido para consolidarse fueron tres: la eliminación de los adversarios (militares primero, políticos después), la disciplina interna<sup>15</sup> y la solución de desavenencias entre miembros de la élite al interior y no al exterior del partido, donde los espacios de participación política estaban cerrados. [Ibid., pp. 13-16] No se olvide que el partido nace en medio de una crisis política (el asesinato del entonces presidente electo, Alvaro Obregón): para eliminar el posible desmembramiento de fuerzas políticas, se les reúne en un bloque que pronto conformarían la llamada "familia" o "coalición revolucionaria".

La fuerza del partido oficial recae, sobre todo, en los elementos que lo componen. Como representante de la revolución mexicana y de los campesinos y obreros que en ella lucharon para hacer valer sus reivindicaciones sociales, el partido englobó en su seno (formalmente desde 1938) a tres sectores<sup>16</sup>: el obrero, el campesino y el popular. La organización partidaria sectorial partió de una ficción: que el gobierno y el partido, herederos de los compromisos de la revolución, eran de extracción popular, lo que los comprometía a interrelacionarse con los grupos sociales y a satisfacer sus demandas. El corporativismo<sup>17</sup> derivado era la institucionalización de las relaciones entre los grupos

<sup>15</sup> La disciplina interna existió también en tres niveles: dentro del gabinete, mediante el recurso a las destituciones; con los gobernadores, desconociendo a las autoridades locales; y con los miembros del Congreso, expulsando del partido y desafiando a quienes obedecieran un poder distinto al central. [Meyer 1977 (2), pp. 23-25] Pero la disciplina se impuso desde la estructura interna del partido: verticalidad de enlace, desde el Comité Ejecutivo Nacional hasta el Comité Distrital, o la subordinación jerárquica de los grupos.

<sup>16</sup> Cuando en 1938 el PNR se transforma en PRM, se crean cuatro sectores, entre a los que se incluye al militar. Empero, conforme se realiza la profesionalización del ejército y se destruyen los cacicazgos militares regionales, dicho sector pierde fuerza y se subordina al mando del poder Ejecutivo. Hacia 1946, cuando el PRI sustituye al PRM, el sector militar desaparece de la configuración del partido y deja de pesar políticamente como antaño.

<sup>17</sup> Es interesante notar como la afiliación al partido oficial varió según las circunstancias. En 1929 el partido tenía una estructura indirecta, los miembros del partido serían aquellos que formarían parte de las



sociales demandantes y el régimen político. El objetivo: incluir en una gran corporación social a todos aquellos grupos y sindicatos con intereses específicos, para mediatizarlos y controlarlos. El partido sería un canal privilegiado de comunicación, y espacio casi único para la práctica política. El resultado de este esfuerzo es la estabilidad en todos los órdenes. "El mecanismo profundo de este proceso lo ha constituido la colaboración de los diferentes grupos sociales en un rígido modelo político en el que los grupos y sus conflictos se han institucionalizado". [Córdova 1993, p. 42]

Las funciones que el partido oficial ha tenido son varias y no se agotan con el "control corporativo de las masas". Cosío Villegas [1982, p. 35 y ss.] establece tres iniciales:

- a) contener el desgajamiento del grupo revolucionario,
- b) instaurar un sistema civilizado para dirimir las luchas de poder,
- c) dar alcance nacional a la acción política-administrativa para lograr las metas de la revolución mexicana.

No obstante, Cosío halla que con el tiempo el partido ofrece ciertas "ventajas" que pueden ser leídas en sentido funcional. Primero, el partido organiza y asegura como base a obreros y campesinos, contando con ciudadanos activos y votantes organizados. Segundo, el partido crea e impone consenso general sobre las reformas de mayor importancia. Tercero, el partido se convierte en lugar propicio para captar y capacitar jóvenes y darles la oportunidad de participar políticamente.

González Casanova [1990, pp. 183-186], por su cuenta, señala al PRI como "...órgano especializado en todas las tareas relacionadas con la lucha política para mantener el monopolio o predominio del gobierno en los puestos de elección popular". A esta tarea le adjudica siete funciones, las cuales reduce en último término a tres de carácter general. En primera instancia, el partido sirve para reclutar cuadros, no solo a individuos talentosos o capaces, sino disidentes y peligrosos para la hegemonía del PRI. Pero además el partido sirve como mediador o intermediario, articulador de las demandas de los obreros y campesinos, impulsadas por sus representantes. El que el partido sea intermediario tiene dos efectos: permite el control del "ambiente político relevante" y el desarrollo de un espíritu pragmático. Por último, funciona como integrador o conciliador de las oposiciones, para que puedan dirimirse conflictos al interior del instituto político en terreno común.

Al margen de las funciones (las que González dice tienen que ser comprendidas en el contexto del Estado y la política de masas) existe una referida a la legitimación electoral

---

organizaciones adheridas al PNR. Para 1933, como una muestra de la supremacía del partido sobre los caciques regionales, el PNR recurrió a la estructura directa (afiliación individual y "consciente") a la vez que se acordaba la disolución obligatoria de las agrupaciones que integraron originalmente al partido. Pero en 1938, con la transformación a PRM, la estructura regresó a ser indirecta (los estatutos no lo asentaron así) y se remarcaba el papel sectorial de este instituto político. "La Confederación de Trabajadores Mexicanos (sic) y la Confederación Nacional Campesina fueron entonces los pilares de un partido que nunca logró una auténtica adhesión directa". [Lajous 1979, pp. 82 y 83]

de las autoridades. [Cárdenas, op. cit., p. 65] En efecto, no puede menospreciarse el que el partido participa frecuentemente en elecciones (semicompetitivas) al lado de otros partidos, manteniendo vivo el derecho al (y el ejercicio del) voto. Dentro del régimen era provechoso mantener la existencia de varios partidos, ya que eso promovía una imagen democrática pertinente a la forma de gobierno asumida. Los partidos políticos eran pequeños y, en el mejor de los casos, apenas alcanzaban representación en el Congreso. Junto a esta competencia "ficticia" o "artificial", los procedimientos de selección interna de los candidatos del partido oficial fueron siempre autoritarios. Caso ejemplar, el del "tapado": los candidatos resultaban "nominados" después de una auscultación "interna" y popular, engaño que ocultó siempre el verdadero mecanismo, es decir, el presidente decidía quién de los prospectos era el adecuado para cada puesto de elección popular.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> El "tapadismo" es excepcionalmente descrito por Cosío Villegas [1982, pp. 55-65] quien aseguraba era el mayor obstáculo para la democratización de los procedimientos del partido. Béjar y Navarro [1988, p. 11] establecen la naturaleza mágica de la trayectoria del "tapado" a la presidencia. "De esta manera, una vez que el candidato asume la presidencia, la magia aparece y el mundo ve un espectáculo donde, en solo algunos meses, el Presidente adquiere una serie de virtudes y su anterior indigencia política se transforma en un poder casi absoluto sobre el país ... El mito naciente es, ante la población, una esperanza".

## 2.2 El Sistema Electoral

Principio elemental de los regímenes políticos democráticos, las elecciones hacen patente el ideal del "gobierno del, para y por el pueblo". Aunque estas no sean exclusivas de dichos regímenes, el principio de equidad e igualdad le son característicos y a la vez facilitan la tarea de clasificación de los regímenes. La expresión de la voluntad del ciudadano en el acto de marcar una boleta, previene la existencia de un "... complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación". [Valdés 1995, p. 9]. Esto es, los sistemas electorales regulan técnicamente el procedimiento electivo.

El concepto "elecciones" se le define de dos maneras. Una, como *método* democrático que sirve para designar a los representantes del pueblo (el control del gobierno por el pueblo). Otra, como *técnica* de designación de representantes, pudiendo ser utilizada en lugar de otras técnicas pero sin contenido democrático alguno. Las elecciones, al no ser exclusivas de la democracia, son usadas por otras formas de gobierno con fines muy distintos.

Existen dos condiciones para el ejercicio del sufragio efectivo: la oportunidad de gozar libertad de elección y el amparo ante la ley de la libertad electiva. Unas elecciones son clasificables como competitivas (si se cumplen las condiciones previstas), semicompetitivas (si se cumplen algunas de las condiciones) y no competitivas (si no se observan las condiciones de calidad del sufragio). Del mismo modo, esta sencilla clasificación de elecciones sirve para comprender la naturaleza de los regímenes políticos democráticos, autoritarios y totalitarios. [Nohlen 1994, pp. 10-11]<sup>19</sup> Para efectos prácticos, los principios legitimadores de cualquier elección democrática son los siguientes: propuesta electoral múltiple, competencia entre candidatos (exhibición pública de programas y posiciones), candidaturas presentadas a la sociedad en igualdad de oportunidades, libertad de elección (emisión secreta del voto), sistema electoral que no obstaculice la dinámica política y decisión electoral limitada a un periodo determinado.

Los sistemas electorales, en definición precisa y sencilla, "...son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política ... El sistema electoral recibe votos y arroja órganos de gobierno y/o representación legítimos". [Valdés, op. cit., p. 9] Los sistemas electorales son identificables por el modo en que los votos se transforman en curules (las llamadas "fórmulas electorales"), pero en ocasiones se olvida que también regulan diversas etapas de los procesos de votación: quienes votan y quienes pueden ser votados (votos activo y pasivo), el número de votos de que dispone un ciudadano, la delimitación de los distritos electorales, la instancia organizadora de las elecciones, como

<sup>19</sup> El mismo Nohlen [p. 11] señala: "Al tipificar las elecciones según el grado de competitividad que permitan, podemos extraer conclusiones acerca de la estructura de un sistema político partiendo de las elecciones".

se emite y se cuenta el sufragio, el número de vueltas en que se decide el (los) triunfador (es) de una elección, quién y como se resuelven las controversias electorales, entre otras.

De acuerdo con la complejidad de los sistemas electorales, se les define técnicamente como los sistemas que contienen el modo según el cual "... (el elector) manifiesta a través de su voto al partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños". [Nohien, op. cit., p. 34]

Los sistemas electorales se dividen, por lo general, en dos tipos puros. Los de mayoría relativa, "First past the post (FPTP) system", que se traduce en la existencia de un vencedor indiscutible en una elección: cada elector tiene derecho a un voto y el candidato que obtiene el mayor número se lleva la contienda (así la diferencia entre dos candidatos sea la mínima: por ejemplo, un voto). Llamado también "plurality system", en este tipo la votación se realiza en distritos de un solo representante, siendo que "... quien gana ... es el que pasa la meta primero y en consecuencia muchas veces es un exponente de la *minoría más numerosa*, en tanto que quien triunfa en un sistema mayoritario representa una verdadera mayoría (más de 50%)." [Sartori 1996, p. 18] La diferencia en los sistemas mayoritarios radica en la necesidad de obtener la mayoría absoluta, el 50% + 1 de la representación; la mayoría relativa no alcanza el 50%, pero mantiene la mayoría entre los grupos menores (quien gana representa la "minoría más grande" o la "mayoría menos pequeña").

El otro tipo de sistema electoral, el de representación proporcional (RP), se basa en la votación en distritos de dos o más representantes, en los que resultan dos o más triunfadores elegidos con base en el porcentaje de la votación del partido postulante. A diferencia del anterior sistema, en el que solo cuentan los votos del candidato vencedor, el sistema de representación proporcional procura transformar de manera proporcional los votos en escaños, por lo que los votos de los partidos más pequeños cuentan, siempre y cuando cumplan con el denominado "umbral electoral". "La RP intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como corresponden a la proporción de su fuerza electoral". [Valdés, op. cit., p. 14] En el sistema de mayoría, además, el voto se dirige a un candidato en concreto; en la RP, el voto se traslada al partido o a una lista de candidatos por partido.

Los dos tipos de sistema, puros en la teoría, se combinan recurrentemente para mantener el equilibrio en la representación de los partidos en las Cámaras del poder Legislativo, como es conocido ocurre en el modelo electoral alemán. La mezcla se enfoca a que el sistema de representación proporcional compense la desproporción que propicia un sistema de mayoría relativa (y que se resume en la sobrerepresentación de los partidos mayoritarios y la subrepresentación de los minoritarios, como fue el caso mexicano antes de la introducción de los "diputados de partido"). Quizás la combinación de sistemas sea efectiva en el ajuste de los inconvenientes propios de cada uno. De este

modo, "... el problema con los sistemas mayoritarios es que se prestan a la manipulación. El problema con los sistemas proporcionales es que permiten muchos partidos ... el sistema proporcional imperfecto se justifica por ser un medio para contrarrestar la fragmentación del sistema de partidos..." [Sartori, op. cit., p. 23]

En México, desde 1920 a la fecha, se realizan elecciones periódicamente atendiendo al mandato constitucional. La formalidad democrática quedó inscrita en la Constitución de 1917 [Cfr. supra. 1.3] y el método democrático se planteó en inicio como premisa indispensable del desarrollo político mexicano. Pero la realidad resulta absolutamente distinta a los propósitos del movimiento revolucionario y, lo más grave, a los de la norma positiva.<sup>20</sup>

Son cinco las funciones básicas que cumplen las elecciones en un régimen democrático: selección de representantes y autoridades vía sufragio, medio de comunicación entre gobernantes y gobernados, socialización política de los ciudadanos, legitimación del gobierno y de los individuos que lo ejercen, e igualación de las diferencias sociales de una sociedad determinada. Al respecto Valdés [1991, pp. 18-20] sostiene que en México estas condiciones no se han observado o han adquirido una dimensión distinta a la original, a saber:

- 1) las elecciones no han servido para la selección de gobernantes, dado que eran solo un paso más en la confirmación de decisiones tomadas por la élite política posrevolucionaria;
- 2) como medio de comunicación solo se han usado en una dirección: para marcar las pautas de comportamiento político de los gobernados;
- 3) la socialización política (integración y participación) ha derivado en abstención electoral;
- 4) la legitimación electoral ha sido suplida por otro tipo de legitimación: el desarrollo económico, manteniéndose a las elecciones como instrumento de recambio gubernamental;
- 5) la igualación—como efecto que produce el voto—se tergiversa al haber unos individuos "más iguales que otros", quienes reunidos en un selecto grupo, determinan de antemano la conformación de los órganos de gobierno.

El hecho de que el régimen mexicano<sup>21</sup>, a pesar de celebrar constantemente elecciones, no pueda catalogarse de democrático, obedece a su origen (la revolución

<sup>20</sup> "Derrotados los intentos de restauración, divididas las corrientes revolucionarias, en el Congreso Constituyente (1916-1917) se asume que México será una República democrática, federal y representativa, donde las elecciones serán el medio para acceder a los puestos legislativos y de gobierno, pero los propios constituyentes sienten que lo fundamental de su misión es poner en marcha una plataforma para resolver la cuestión social". Ya desde antes, "... la democracia empezó a aparecer en el horizonte visual de aquellos años como un 'lujo' que solamente beneficiaba a las fuerzas contrarrevolucionarias y oligárquicas". [Woldenberg 1990, p. 10]

<sup>21</sup> Nohlen [op. cit., pp. 17-18] le asigna a los regímenes autoritarios seis funciones, que varían en grado de aquellas correspondientes a los democráticos: estabilizar al régimen, legitimar las relaciones de poder

mexicana) y al proceso histórico del presente siglo. El resultado del movimiento revolucionario fue un régimen en el que los caudillos y jefes militares disponían de poder de acuerdo al número de hombres armados en su haber. En ese contexto, las elecciones producen un efecto contradictorio: en lugar de procurar se disminieran las disputas pacíficamente, eran el preludio de escisiones y rebeliones de todo signo en las fracciones revolucionarias.

Hacia finales de la década de los 20, con la creación del PNR, inicia un proceso doble de desmilitarización y centralización de las decisiones políticas, que culmina en la segunda transformación del partido oficial a su actual fisonomía, Partido Revolucionario Institucional. Desde entonces, al ser el PRI el partido omnimodo que pretende englobar a todos los sectores sociales con la bandera ideológica de la revolución mexicana, no encuentra rival en el terreno electoral, con las excepciones de los candidatos disidentes de la familia revolucionaria: Almazán (1940), Padilla (1946) y Henríquez (1952). La "incertidumbre" ante los resultados de cada elección, la posible "alternancia" no existían ni como posibilidad remota, pues al ser el partido oficial el de mayor fuerza, presencia y estructura, y la oposición débil orgánicamente y golpeada por el mismo régimen, sus candidatos arrasaban en casi todos los niveles donde se realizaban elecciones.

Ante una situación de este talante, "... no es casual, entonces, que las contiendas electorales se conviertan en rituales sin mayor expectativa ni competencia. El triunfo está determinado de antemano, una vez que se resuelve la sucesión en las filas del partido oficial". [Woldenberg 1990, pp. 12-13] La vida electoral mexicana, hasta antes de la década de los 80, carecía de significado en términos de la legitimidad que procura a un régimen, ya que ella se obtenía del crecimiento económico y de los beneficios palpables en las condiciones de vida de las masas.<sup>22</sup> Desde la presidencia de Carranza, la disputa por el poder corrió por otras pistas: los militares, el caudillismo, el partido, el presidente.<sup>23</sup>

---

existente, distensar la política interna, mejorar la imagen externa, manifestar parcialmente otras fuerzas y reajustar estructuralmente el poder para afianzar el sistema. Es preciso añadir que el segundo y el último aspectos son el motor del presente trabajo, funciones que a nuestro juicio no solo cumplen las elecciones sino los sistemas electorales que técnicamente las regulan.

<sup>22</sup> Se entiende, entonces, que para efectos de este breve esbozo contextual, resulte innecesaria la descripción de las elecciones desde la implantación del régimen, pues resaltaría el repetitivo triunfo electoral del partido oficial. Como instrumento de trabajo, no entramos al detalle analítico de esas elecciones, sino solo a la descripción de las leyes electorales que estructuran el sistema electoral. Pero cuando las elecciones arriban a grados de mayor competitividad (desde 1988 a nivel federal), la comprensión y análisis de ellas (junto a las leyes electorales) ocupan nuestra atención, y animan la búsqueda de los mecanismos complejos que requiere el sistema electoral para perseverar en el control de las fuerzas políticas.

<sup>23</sup> José Woldenberg [1993, pp. 305-308] en un esquema de periodización de las elecciones, describe tres etapas: 1940-1967, 1968-1977 y 1978 en adelante. La primera de ellas la caracteriza por un predominio marcado del PMR-PRI, la ausencia de competitividad y una estabilidad sin precedentes (comparada con la situación de América Latina). La segunda, la distingue la presencia de una aguda crisis política y la fractura entre la política "real" y la política "electoral". La última etapa la enmarca en la necesidad de abrir cauces a la participación política de las fuerzas clandestinas y semiclandestinas (dando el inesperado resultado de la revaloración de las elecciones por la sociedad). Aunque el autor periodice a partir de la década de los 40, es necesario recordar que las elecciones entre 1917 y 1940 estuvieron marcadas por rebeliones militares y por la segmentación de los contendientes (incluidos los disidentes del régimen). En cuanto a la segmentación,

Para la revisión de las leyes electorales y la estructura partidaria, partimos de una periodización que parece clara: 1917-1946, etapa de formación del sistema electoral en la que existe una gran flexibilidad y no se restringe la participación de partidos y candidatos; 1946-1977, etapa del sistema electoral caracterizado por la primacía del partido oficial, en el que el control del régimen restringe la participación a fuerzas políticas; 1977-1988, etapa de deterioro de la vida electoral y del sistema en su conjunto, en el que la premisa del régimen es la liberalización de controles y el acceso a fuerzas políticas nuevas o excluidas.

Como se ve, partimos del año de la promulgación de la Constitución, 1917, pues ello muestra de mejor modo las distintas características de las etapas, iniciada cada una con la aparición de una nueva ley que define las condiciones del sistema electoral: 1917, la ley de ese año y la de 1918; 1946, la Ley Electoral Federal; y 1977, la tan afamada LFOPPE.<sup>24</sup> El criterio es, en consecuencia, que cada una de las tres leyes mencionadas establece la normatividad básica de los procesos electorales en cada etapa, y que las restantes leyes (o modificaciones) incluidas en cada una repiten (en líneas generales) lo dispuesto por aquellas.

### 2.2.1 *Las Leyes Electorales*

En el conciso repaso que comenzamos, se observa que desde 1917 hasta 1988 hubo 7 leyes electorales que respondieron a impulsos distintos y a circunstancias históricas específicas. De esas 7 leyes, encontramos 6 reformas<sup>25</sup> que modificaron tales normas en ciertos aspectos, con el objeto fundamental de precisar reglas (en sentido restrictivo, lo

---

revise el cuantioso número de partidos y organismos políticos creados al calor de la lucha por el poder. [Consultese a Meyer 1989 y Reyna 1989]

<sup>24</sup> La periodización de leyes electorales y estructura partidaria es tomada de Pablo J. Bocerra Chávez, quien a su vez la debe en parte al trabajo de Juan Molinar [1993]. Molinar distingue las siguientes etapas: la formativa o preclásica (1946-1963), la clásica (1963-1976) y la postclásica, desde 1977 a la fecha. El autor parte en su ensayo de la existencia de dos "régimenes" o sistemas políticos: uno que corre de 1917 a 1935; el otro, que parte del alemanismo y se extiende a nuestros días; entre ambos, un período transitorio (1935-1946) en donde se redefinen actores y relaciones. En este sentido, por ser tan diferentes ambos regimenes, Molinar se aboca al estudio del sistema electoral desde 1946, al considerar que a partir de esa fecha son reconocibles los dos factores propiciadores del sistema electoral contemporáneo o moderno. Nos referimos a la transformación del PRM en PRI y a la promulgación de la Ley Electoral Federal de 1946. La centralización en la organización y vigilancia de los comicios y la exclusividad de los partidos para participar electoralmente, principios rectores derivados de tal sistema, están vigentes en la actualidad.

<sup>25</sup> En rigor estricto, las reformas que se señalan no son en realidad 6, sino 14; 6 de ellas no reportadas corresponden al período 1917-1946, por lo que no tienen mayor importancia para efectos de este trabajo por no corresponder a la temática que nos interesa. Las otras dos reformas no reportadas fueron hechas en 1988 (6 de Enero) al Código Federal Electoral, una de ellas importante por abrir un capítulo de participación para el Distrito Federal: se le adicionaba el Libro Noveno en el que se leía "De la Elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", tibia respuesta al proceso democratizador que se le exigía al régimen. De igual modo, el tema de estas reformas no son parte del tema que tratamos.

Para una revisión detallada de leyes y reformas electorales, consúltese el trabajo de García Orozco [1989].

común). Pero muy posiblemente coincida con estudiosos del tema en cuanto a que dos leyes verificaron cambios sustanciales en la orientación del régimen: la Ley Electoral Federal de 1946, modelo de las subsecuentes legislaciones que operó en dirección restrictiva, y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977, modelo del tipo de liberalización política que el régimen intentaría posteriormente.

Las leyes electorales han sido producto de reformas al marco legal. Por las circunstancias explicadas hojas atrás [Cfr. supra. 2.2], las elecciones carecieron por mucho tiempo de interés, restándole importancia a la normatividad en la materia, a pesar de que con ella se regulaba y controlaba la participación pacífica de las fuerzas políticas. Las reformas electorales, por tanto, no son "neutrales", responden a una intención clara de conservación del poder de quien lo detenta. [Valdés 1990, p. 2] En la intención, la "ingeniería electoral" juega un papel trascendente: manipular el sistema electoral de acuerdo a las condiciones cambiantes, y prever los efectos políticos de ese manejo. Si una reforma presenta modificaciones en apariencia importantes, lo seguro es que procuren favorecer al partido mayoritario, terminando en "... propuestas relativamente conservadoras, que preservan la estructura que ha probado producir ciertos resultados que tienen su origen en el comportamiento de los ciudadanos frente a ella". [Valdés 1995, p. 50]

Para el seguimiento de las leyes electorales, haremos hincapié en tres aspectos clave en la definición del sistema electoral: los organismos electorales, el registro de los partidos políticos y las fórmulas de representación. Partimos de la premisa de que la reforma a las leyes electorales se realiza en tres momentos: la modificación del ordenamiento constitucional, la promulgación de la ley secundaria (la ley en materia electoral) y la renovación de poderes. Fundamentalmente, el segundo momento es el que nos proponemos revisar a continuación.

#### PERIODO 1917-1946

##### *LEYES DE 1917 Y 1918*

La Ley Electoral de 1917<sup>26</sup>, promulgada un día después de que lo fuera la Constitución, estuvo en vigor para las elecciones de ese mismo año, de las que salió electo Venustiano Carranza. Siendo una ley muy sencilla e insuficiente, se abroga el año siguiente y el 6 de Febrero de 1918 se promulga una nueva, que en realidad tiene un gran parecido con la anterior, e incluso la complementa. [Paoli 1989, p. 130]

Durante la vigencia de la ley de 1918, la Ley para la Elección de los Poderes Federales, la organización de los comicios se caracterizó por la carencia de un organismo federal centralizador. La organización de elecciones la llevaban a cabo las

<sup>26</sup> El antecedente inmediato de la Ley Electoral de 1917, que abre el periodo de estudio, lo son tres leyes electorales y una reforma: la Ley Electoral de 1901, la Ley Electoral de 1911 (reformada en 1912) y la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916. [García Orozco, op. cit., pp. 204-219]



autoridades municipales, los electores, partidos y candidatos. La Federación y el Ejecutivo tenían nula injerencia.

A nivel estatal, existían los Consejos de Listas Electorales, integrados por 9 miembros sorteados entre las propuestas de los ayuntamientos de cada entidad. A nivel distrital, los Consejos respectivos se integraban por los presidentes municipales que estaban en la jurisdicción del distrito de referencia, los candidatos perdedores en la elección en que resultaron electos los presidentes municipales, y ciudadanos insaculados. Los presidentes municipales llevaban el peso mayor en la organización electoral, pues se encargaban, entre varias actividades, de seccionar los distritos, publicar las listas electorales, imprimir las credenciales de elector y las boletas electorales. [Molinar 1993, pp. 25-27] Pero lo sui generis del proceso organizativo, era la instalación de casillas: los primeros 5 ciudadanos que llegaran al lugar donde se instalara la casilla, tendrían la responsabilidad de recibir la votación. Curiosa y folklórica, aunque violenta resultó tal disposición, como lo demuestra las elecciones de 1929, cuando Vasconcelos le disputó encarnizadamente la presidencia el despectivamente apodado "el Nopalito", Pascual Ortiz Rubio. La lucha por arribar a las casillas llevó a situaciones absurdas, como adelantar cinco horas el reloj en una casilla para "legalizar" la apertura de la votación [Paoli, op cit., pp. 136-137], o trágicas, como enfrentarse a balazos para ser los privilegiados en recibir los sufragios.

En cuanto al registro de partidos políticos, la figura legal no existía en la leyes de 1917 y 1918, lo que de entrada propiciaba la proliferación de partidos políticos de toda laya. La ley no exigía más que el registro de candidatos para cada elección, y una serie de requisitos mínimos: constituirse en una asamblea de cuando menos 100 ciudadanos, tener junta directiva a nivel nacional, tener un programa de gobierno, no tener denominación religiosa y contar con una publicación regular. Además, era factible la postulación de "candidatos independientes", quienes contarán con el apoyo de al menos 50 ciudadanos y un programa político.

Se observa que la regulación de los partidos es demasiado simple, y la dinámica numérica de la participación electoral fue por eso alta: cualquier cacique o caudillo con más de 100 individuos a su disposición podía constituirse en un partido político. La sencillez de la regulación de los partidos se explica "...por el hecho de que las elecciones no constituían el ámbito en que se ponía en juego el poder. La revolución era un recuerdo muy reciente, las armas todavía estaban calientes y los mecanismos de transmisión del poder estaban muy lejos de la lucha por los votos y más cerca de los campos de batalla". [Becerra 1993, pp. 4-6]

La fórmula electoral utilizada desde 1917 hasta la elección de 1961, fue la de mayoría relativa. Para la elección de diputados se recurría a las circunscripciones uninominales, mientras en las de senadores se usaban las circunscripciones binominales, es decir, se elegían dos senadores por entidad. Con la aparición del partido oficial y la progresiva fusión y desaparición de partidos pequeños, se produjo el efecto de concentrar la representación mayoritaria en un solo partido político.

## PERIODO 1946-1977

### *LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1946*

Aprobada el 7 de Enero de 1946, la ley de referencia establecía mayores controles que las dos anteriores y procuraba una mayor regulación de los actores políticos. Era respuesta a los movimientos vasconcelista y almazanista, por lo que se intentaba conjurar en la medida de lo posible cualquier disidencia proveniente de la "familia revolucionaria".

La integración de los organismos electorales inicia un periodo de federalización que continua en nuestros días. En tres niveles se constituyen tales organismos, en los que se observa el control del gobierno y del partido oficial. La Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) se integra del siguiente modo: dos comisionados del poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación, quien la preside y otro representante designado), dos comisionados del poder Legislativo (uno por cada Cámara) y dos comisionados de los partidos políticos nombrados de común acuerdo entre ellos (de los que siempre uno es del PRI). Todos con voz y voto.

A semejanza del nivel federal, las Comisiones Locales Electorales (CLE) se integran por tres ciudadanos designados por la CFVE (uno la preside, designado por la CFVE) y dos comisionados de los partidos políticos nombrados de común acuerdo. Los cinco con derecho a voz y voto. A nivel distrital, las Comisiones Distritales Electorales se integran por tres ciudadanos designados por la CLE del estado (uno la preside, designado por la CLE) y dos comisionados de los partidos políticos, nombrados igualmente de común acuerdo. Todos ellos con derecho a voz y voto. Así, el recuento de la integración de los organismos electorales, da como resultante a nivel federal 5 de los 6 votos, a nivel local 4 de los 5, y a nivel distrital 4 de los 5, en favor del gobierno y el partido oficial.

La figura del registro de los partidos políticos se establece a partir de esta ley, imponiendo requisitos severos en comparación con las leyes de 1917 y 1918. Entre los más importantes, está fijar un número mínimo de 30 000 afiliados distribuidos en dos tercera partes de las entidades federativas del país (1 000 mínimo por estado) y obtener el registro con un año de anticipación antes del proceso electoral correspondiente. Con esto, se pretendía evitar candidaturas independientes y los riesgos de una ruptura en el régimen previo a unas elecciones. Empero, la existencia del artículo 12 transitorio establecía la posibilidad de que, para la elección de 1946, los partidos que comprobaran tener 10 000 miembros y 300 en cada uno de los estados, podían obtener su registro. "La figura del registro reglamentado de los partidos, con requisitos que garantizaran su presencia nacional y la seriedad de su actividad, jugó, así, el doble papel de contribuir al disciplinamiento de la coalición en el poder y de mecanismo para controlar el espectro de las fuerzas que pretendieran oponerse electoralmente a esta". [Romero 1996, p. 23]

Es importante señalar que, a partir de esta ley hasta la promulgación de la LFOPPE, era facultad exclusiva de la secretaria de Gobernación el otorgamiento y cancelación del registro; la cancelación, por motivos tan abstractos como utilizar medios violentos de

acción en la política o no respetar la Constitución y las leyes, que funcionaron en la práctica discrecionalmente de acuerdo a la fuerza política que se quisiera eliminar. Otras causales de pérdida de registro, menos confusas, eran mantener lazos de dependencia con organizaciones extranjeras o incluir en la denominación del partido alusiones de especie religiosa o racial.

En 1949 se lleva a cabo una reforma que buscaba excluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los asuntos electorales, por lo que se reformaron los artículos 5, 113, 114, 115 y 116 de la ley electoral. [Molinar, op. cit., p. 37] El tema de la justicia electoral se transforma, con las modificaciones del 49, en tema tabú para el máximo órgano jurídico del país, creyéndose que las elecciones no eran enjuiciables como cualquier otro acto de ley.

#### *LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951*

Publicada el 4 de Diciembre de 1951, la Ley Electoral Federal reestructuraba los organismos electorales, siendo a nivel federal un avance pero un retroceso en los niveles inferiores.

En el plano federal, la Comisión Federal Electoral (CFE) quedaba integrada por un comisionado del poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación, quien la preside), dos comisionados del poder Legislativo (uno de cada Cámara) y tres comisionados de los partidos políticos, nombrados de común acuerdo entre ellos. Los seis con voz y voto. Así, disminuye a uno la representación directa del Ejecutivo y aumenta un representante más de los partidos. El saldo favorable al gobierno y el PRI decrece y queda en 4 de 6.

Pero a nivel local, las Comisiones Locales Electorales (CLE) se constituyen por tres ciudadanos designados por la CFE (uno la preside, designado por la CFE) con voz y voto, y un representante por cada partido político con registro, con voz pero sin voto. Los Comités Distritales Electorales se integran de manera similar: tres ciudadanos nombrados por la CFE a propuesta de la CLE de la entidad (uno la preside, designado por la CFE) con voz y voto, y un representante por cada partido político con registro, con voz pero sin voto. La representación paritaria queda restringida al retirarse a los partidos el derecho a voto. El saldo en ambos niveles, favorable al gobierno y al partido oficial, es de 3 de los 3 votos posibles.

El número de afiliados para obtener registro de partido no se alteró para esta ley, pero sí se anexaron requisitos que complicaban la aparición de nuevas propuestas políticas. [Paoli, op. cit., p. 148]: el notario o funcionario que daba fe pública de la asamblea constitutiva, verificaría la identidad y residencia de al menos el 5% de los afiliados y la asistencia de los 1 000 afiliados por estado que dictaba la ley. Adviértase que desde la ley anterior, existía la posibilidad de que un partido político solicitara a la secretaría de Gobernación la investigación de otro partido que a juicio del primero se apartara en sus acciones de la ley, para que fuera considerada la pertinencia del registro. [Becerra, op.

cit., p. 10] Esta posibilidad, refrendada en la ley de 1951, se empleó en Febrero de 1954, año en que el partido oficial solicitó se cancelara el registro a la henriquista Federación de Partidos del Pueblo Mexicano. La solicitud fue aprobada.

Para 1954 se implementó una reforma a la ley de 1951. Bajo el pretexto de que el voto a la mujer (permitido en 1953) duplicaba el número de electores, la reforma aumentó a 75 000 la cantidad de afiliados en todo el país que requería un partido político para obtener su registro, y la distribución de esa cifra se aumentó a 2 500 en más de las dos terceras partes de los estados de la república. Además, la reforma de 1954 fortaleció en algunas atribuciones al Registro Nacional de Electores, como la entrega de listas nominales de electores y el seccionamiento de distritos, y agregó una causal de cancelación de registro a las dos que sobrevivieron a la reforma de 1951 (respetar la Constitución y las instituciones y actuar con medios no violentos): "...el no cumplir en cualquier momento cualquiera de los requisitos para la constitución y registro de un partido (contenidos en el artículo 29), como por ejemplo no demostrar la afiliación requerida de 75 000 miembros". [Ibid., p. 11] Esta causal transformaba, de facto, el registro en una especie de "registro condicionado implícito", pues el gobierno se arrogaba el derecho de revisar los requisitos "para la constitución y registro" cuando mejor le pareciera.

Hacia 1963 se introdujo una nueva reforma al marco normativo de 1951, de gran trascendencia para la vida electoral mexicana. Hasta ese año, el principio de mayoría relativa era el único mediante el cual la Cámara de Diputados se regía para su integración; la reforma del 63 alteró un poco ese principio al concebir la figura de los diputados de partido, el precedente de los diputados de representación proporcional. Como señala Molinar [op. cit., p. 65], se trataba del método del látigo y la zanahoria. "Como zanahoria ofreció (el gobierno de López Mateos) la apertura de la Cámara de Diputados a los partidos ya existentes; como látigo conservó la política de *numerus clausus* y agregó como causal de pérdida de registro el que los candidatos vencedores en una elección no se presentasen a desempeñar sus cargos".

Las modificaciones al artículo 54 constitucional y al artículo 127 de la ley de 1951, consistieron en que "... a los partidos que obtuvieran hasta menos de 20 triunfos de mayoría relativa y que lograran al menos el 2.5% de la votación, se les asignarían cinco diputados de partido por ese porcentaje inicial más un diputado extra por cada medio punto porcentual adicional, hasta llegar a veinte, sumando los obtenidos por mayoría relativa y por el mecanismo descrito". [Becerra 1995, p. 5] Con esto se estimulaba la representación de los partidos políticos de oposición en la Cámara Baja, y en cierta medida, iniciaba la tendencia a mejorar relativamente sus márgenes de subrepresentación (en esencia el del PAN).

En 1971 se ofertó una nueva reforma a la ya para entonces vieja ley del 51, reduciéndose de 2.5% a 1.5% el porcentaje de votos para obtener diputados de partido. Con dicho porcentaje se obtenían los primeros 5 diputados, y por cada medio por ciento adicional se obtenía un diputado extra hasta llegar a la cifra de 25, obtenidos por este mecanismo y el de mayoría relativa. Otra importante modificación de la reforma, fue

reducir las edades para aspirar a los cargos en el poder Legislativo: para los diputados, la edad se redujo de 25 a 21 años, y para senadores, de 35 a 30 años. [Paoli, op. cit., pp. 152-153]

### *LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973*

Expedida el 5 de Enero de 1973, la ley se inscribía en el contexto de la "apertura democrática" del sexenio de Luis Echeverría, una tibia respuesta a los conflictos de fines de la década anterior (especialmente el estudiantil) y un intento por inyectarle un poco de vida al gradualmente deslegitimado sistema electoral.

Por primera vez en la historia de las leyes y sus reformas, quedaba establecida la representación paritaria de los partidos políticos en los órganos federales a los tres niveles (recuérdese que en la ley de 1951 el tipo de representación paritaria solo existía a nivel local y distrital, con la limitación del derecho al voto). La Comisión Federal Electoral (CFE) se integraba por un comisionado del poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación, quien la preside), dos comisionados del poder Legislativo (uno por cada Cámara) y un representante por cada partido político registrado. Todos con voz y voto. Se agregaba la presencia de un notario público que hacía las funciones de secretario, con voz pero sin voto.

Las Comisiones Locales Estatales (CLE) se constituían por tres comisionados designados por la CFE (uno de los cuales la preside, designado por la CFE) y un representante por cada partido político. Todos con voz y voto. En el mismo tenor, los Comités Distritales Electorales se formaban con tres comisionados nombrados por la CFE a propuesta de la CLE de cada entidad (uno de ellos la preside, designado por la CFE) y un representante por cada partido político. Todos con voz y voto. El balance de votos en los órganos electorales es favorable al gobierno y al partido oficial, pero ahora depende de la entrada al juego electoral de nuevos partidos políticos (lo que no ocurrió sino hasta después de 1977).

En el ámbito del registro de partidos políticos, "... la ley de 1973 ... suavizó ligeramente los requisitos de afiliación nacional—requería 65 000—, pero endureció los de distribución regional. El mercado electoral estaba tan protegido como el mercado interno". [Romero, op. cit., p. 23] El número total de afiliados que la ley exigía (2 000), tendría que distribuirse en dos terceras partes de las entidades federativas. Empero, el endurecimiento regional se reflejaba en el artículo 23, que señalaba que dentro de la asamblea constitutiva, los individuos presentes deberían estar afiliados en cuando menos la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, siendo el número mínimo 25 personas por cada uno de ellos.

Las causales por la pérdida de registro [Becerra 1993, p. 11] quedaron establecidas para todo partido político que

- ◆ no observara su declaración de principios o programa de acción,

- ◆ no mantuviera el número de afiliados requerido por la ley,
- ◆ no usara su denominación, emblema o color para sus actividades,
- ◆ reincidiera en las causales de suspensión de registro,
- ◆ no acreditara comisionados ante la CFE, y
- ◆ faltaran sus comisionados a dos sesiones consecutivas de la CFE, CLE ó CDE.

### PERIODO 1977-1988

#### *LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES (LFOPPE) DE 1977*

Publicada el 30 de Diciembre de 1977, la conocida LFOPPE abre una etapa distinta en el desarrollo electoral mexicano, hasta entonces marcado por restricciones y controles y no por el estímulo a la participación política. A decir de Alcocer [1996, pp. 6-7] con esta ley se inaugura la etapa de las reformas preventivas, cuya capacidad de iniciativa y decisión correspondieron enteramente al Ejecutivo. La ley, siguiendo al autor, tiene una doble vertiente: fue una reacción a las consecuencias del movimiento estudiantil del 68 (la guerrilla urbana, por ejemplo) y una prevención ante el riesgo de una nueva elección presidencial de un solo candidato (1976, año en que el único candidato "legalmente" registrado para la presidencia de la República, fue el del partido oficial). "La reforma tiene dos pilares básicos: a) reconocer e incorporar a la contienda cívica-electoral a corrientes políticas que hasta entonces habían sido artificialmente excluidas, y b) modificar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados". [Woldenberg 1990, p. 14]<sup>27</sup>

La integración de los organismos electorales varió un poco, aparentemente conservando el gobierno y el partido oficial el control absoluto. Empero, gracias al estímulo que la LFOPPE ofreció a la participación de nuevas y marginales fuerzas políticas, el control sería relativo. La Comisión Federal Electoral (CFE) quedaba integrada como sigue: un comisionado del poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación, quien la presidía), dos comisionados del poder Legislativo (uno por cada Cámara), un representante de cada partido político con registro definitivo y un notario público haciendo las funciones de secretario. Todos con voz y voto. Se agregaba un representante de cada partido político con registro condicionado, exclusivamente con voz.

Las Comisiones Locales Electorales (CLE) se integraban de manera similar: cuatro comisionados designados—mediante insaculación—por la CFE a propuesta del Comité Técnico y de Vigilancia (CTV) del Registro Nacional de Electores (el primer insaculado la preside), y un representante por cada partido político con registro definitivo. Todos ellos

<sup>27</sup> Parte de la incorporación de fuerzas políticas excluidas del sistema electoral, fue su reconocimiento constitucional como "entidades de interés público", según el artículo 41 (fracción I\*) de la ley fundamental. [Cfr. supra. 1.3]

con voz y voto. Además, con derecho solo a voz, un representante de cada partido político con registro condicionado. Los Comités Distritales Electorales (CDE) se conformaban con cuatro comisionados designados—mediante insaculación—por la CFE (presidiendo la Comisión el primer insaculado), y un representante por cada uno de los partidos políticos con registro definitivo. Todos con voz y voto. Además, con derecho a voz como en los niveles anteriores, un representante de cada partido político con registro condicionado.

La integración más equitativa de los órganos electorales tuvo sus consecuencias para el control del gobierno y el partido oficial. "La notoria pluralidad partidaria aparecía como un gran logro de la reforma política (y lo era), pero no estaba exento de ciertos costos ... empezaba a entrapar el manejo del subsistema partidario, pues le restaba al gobierno parte de la discrecionalidad que siempre tuvo". [Molinar, op. cit., p. 107] Esto significa que con la ampliación de la participación política a partidos en la escena electoral, era cada vez más difícil que el gobierno y el partido oficial tuvieran el control total de los organismos electorales. A nivel federal, contaban con 5 comisionados a favor (contando al notario público) contra 7 en 1982, o bien, de 5 contra 8 en 1985. Mientras mayor fuese el número de partidos políticos con registro definitivo, mayor la complejidad para controlar los órganos electorales, y más necesario atraer a los partidos históricamente aliados del partido oficial (el PPS y el PARM).

En cuanto al registro de partidos políticos, se establecieron dos modalidades: el registro definitivo (nuevo nombre para el registro existente desde antes) y el registro condicionado a los resultados de la elección. En ambas modalidades, se requería que los partidos contaran con declaración de principios, estatutos y programa de acción. Para el registro definitivo, se mantenían los 65 000 miembros por partido, pero ahora la distribución se comprobaba por dos vías: 3 000 afiliados por entidad en cuando menos la mitad de los estados, o 300 afiliados por distrito en cuando menos la mitad de los distritos del país.

El registro condicionado, en cambio, era una figura que flexibilizaba requisitos y facilitaba la participación de los partidos minoritarios. Para obtenerlo se solicitaba demostrar ser corriente de opinión, expresión de alguna fuerza electoral y tener actividad política con 4 años de anticipación a la petición de registro (o bien, haber funcionado como asociación política nacional por el lapso de 1 año). Antecedente de las hoy llamadas agrupaciones políticas nacionales, las asociaciones se constituían con un mínimo de 5 000 afiliados con presencia en al menos 10 entidades federativas, y con actividad de 2 años previos a la solicitud respectiva. Podían intervenir en los procesos electorales, presentando candidatos mediante convenios con partidos políticos con registro.

En el caso del registro condicionado, se imponía un umbral para mantenerlo del 1.5% de la votación nacional obtenida en cualquiera de las elecciones realizadas (presidenciales, de diputados o senadores, de acuerdo a la cifra más alta). Al obtenerse tal cifra, el registro se hacía definitivo. Si un partido político no obtenía en 3 elecciones consecutivas el umbral del 1.5%, se le cancelaba el registro. Como una novedad más,

las atribuciones para la concesión o cancelación de registro dejaban de estar en manos de la secretaria de Gobernación, pasando a ser ejercidas por la Comisión Federal Electoral. Con esto, "...a partir de 1977 los propios partidos tendrían injerencia en esa decisión y tendrían que fundar sus decisiones en los resultados electorales previos". [Ibid., pp. 99-100]

Las causales de cancelación de registro [Becerra 1993, p. 21] eran, para el partido político que

- ◆ dejara de cumplir los requisitos para obtener el registro,
- ◆ incumpliera las obligaciones de la ley,
- ◆ hubiese sido declarado absuelto por sus miembros, y
- ◆ se hubiera fusionado con otro partido.

La fórmula electoral que la LFOPPE implantó constituía un paso significativo hacia la liberalización del sistema electoral. Siguiendo la línea impuesta con la figura de los diputados de partido, se propuso que la Cámara de Diputados se integrara a través de un sistema mixto con dominante mayoritario; es decir, que 300 diputados serían elegidos bajo el principio de mayoría relativa y hasta 100 diputados lo serían por el principio de representación proporcional. Era un sistema de dos pistas, con el que se quería revertir las desventajas que implicaba un sistema de mayoría relativa, cuya tendencia natural es a sobrerepresentar a la mayoría y subrepresentar a las minorías. Además, otorgaba oportunidad a que los candidatos al Legislativo lo fueran por ambas vías, en número determinado por la CFE.

A decir de Becerra [1995, p. 9] estos son los criterios bajo los cuales se asignaban a los partidos los diputados por el principio de representación proporcional:

- a) haber presentado candidatos por el principio de mayoría relativa en un mínimo de 100 de los 300 distritos electorales del país,
- b) haber obtenido al menos el 1.5% de la votación correspondiente
- c) no haber obtenido 60 o más triunfos por el principio de mayoría relativa,
- d) la CFE establecería de una hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales,
- e) para la distribución de diputados de RP, la CFE podía decidir la fórmula matemática adecuada: primera proporcionalidad ó representación mínima,
- f) la votación se realizaría en dos boletas distintas, una para cada fórmula electoral, y
- g) la cláusula de gobernabilidad: "... si dos o más partidos con derecho a diputados de representación proporcional obtenían en su conjunto 90 o más triunfos distritales, solamente se repartiría la mitad de las 100 posibles diputaciones de representación proporcional".



Hacemos notar que, a partir del funcionamiento del sistema mixto mexicano, la participación de las fuerzas políticas opositoras se procuró controlar a través de topes máximos de asignación de diputados (el ejemplo es la cláusula de gobernabilidad apenas descrita), cuyo objetivo evidente era permitir la entrada a los posibles partidos políticos minoritarios pero hasta un límite razonable (o lo que es lo mismo, que no pusieran en entredicho la hegemonía del partido oficial).

La intención de la LFOPPE, por otro lado, era clara: inyectar un poco de vitalidad al largamente deteriorado sistema electoral, reanimando a uno de los órganos que en cualquier país democrático es sinónimo de pluralidad: el poder Legislativo. Pero el pluralismo limitado en que derivó la nueva ley, tuvo consecuencias funestas. Entre ellas, "... un baile constante de los partidos pequeños para seguir participando—pues el pretendido registro definitivo no era tal, pero se podía volver a intentar la participación utilizando ya sea la vía condicionada o la del conteo de afiliados—, intentos por volver a controlar el número de partidos participantes, reclamos de los partidos más asentados para que salieran los pequeños o los considerados comparsas, etcétera. Todas las debilidades de un conjunto de reglas del juego solo parcialmente aceptadas por los involucrados". [Romero, op. cit., p. 24] Obsérvese un detalle más: desde que iniciamos la revisión de las leyes electorales (las leyes de 1917 y 1918), hasta la reforma electoral de 1993, la Cámara de Senadores no sufrió modificación alguna en su integración, siendo un coto privilegiado para el partido oficial.<sup>28</sup>

El 30 de Diciembre de 1980 se publicaron algunas modificaciones a la LFOPPE, sin mayor trascendencia: el derecho de los partidos a nombrar representantes propietario y suplente ante las mesas directivas de casilla, y el derecho de los partidos a transmitir sus mensajes de campaña en radio y televisión en tiempo correspondiente al Estado. Pero el 6 de Enero de 1982 se publica otra serie de modificaciones a la LFOPPE, una de ellas de relevancia. Se reduce de 3 a 1 el número de ocasiones que un partido político no puede obtener el umbral de votación mínimo del 1.5%. [Paoli, op. cit., p. 161] Esta reducción no se limitaba al registro condicionado, sino que se hacía válido para el definitivo, cuestión de suyo grave, pues "... se convertía de hecho al registro definitivo en una forma permanente de registro condicionado porque todo partido estaba en riesgo de perderlo si su votación se situaba por debajo del 1.5% en una sola ocasión. A partir de este momento una de las preocupaciones fundamentales de los partidos sería la de conservar el registro". [Becerra 1993, p. 18]

### *CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1986*

Hacia 1986, habida cuenta la necesidad de modificar el marco legal electoral por los cambios producidos en la estructura partidaria, el Código Federal Electoral representó un intento por restringir las amplias posibilidades que la ley anterior había brindado a las

<sup>28</sup> La excepción que confirmó la regla, fue la senaduría "regalada" al PPS en 1976, con motivo del "fraude" perpetrado contra el candidato de ese partido (Alejandro Gazcón Mercado) en la elección a gobernador en Nayarit en 1975. Sin embargo, en las elecciones de 1988 entraron al Senado por el principio de mayoría relativa 4 personajes de la oposición (del entonces llamado Frente Democrático Nacional).

fuerzas políticas. Aunque algunos estudiosos del tema sugieren que en esta reforma se hallan avances significativos, la generalidad de ellos coinciden en que se trató de una reforma hecha para reforzar el control gubernamental sobre el sistema electoral. "En la reforma de 1986 predominó la visión preventiva—asi como una alta dosis futurista de su principal impulsor, Manuel Bartlett Díaz—ante el despunte de una inédita competitividad electoral en espacios locales, cuyo reverso de la moneda era el deterioro paulatino de la preferencia por el PRI en zonas urbanas". [Alcocer, op. cit., p. 7]

La integración de los organismos electorales cambió notablemente. La Comisión Federal Electoral (CFE) se conformaba de un modo peculiar. Un comisionado del poder Ejecutivo, el secretario de Gobernación, quien la preside; dos comisionados del poder Legislativo, uno por cada Cámara; y comisionados de los partidos políticos representados de acuerdo a los siguientes criterios: a) un comisionado si el partido tenía entre el 1.5% y el 3% de la votación para la elección de diputados de mayoría relativa, b) un comisionado adicional si el partido tenía más del 3% y hasta el 6% de la votación referida, c) si el porcentaje de votación del partido excedía el 6%, obtenía tantos comisionados como veces tuviera su porcentaje incluido el 3%, y d) los partidos con más de un comisionado estaban capacitados para designar un representante común, quien sumaría en su persona el número total de votos de todos los comisionados del partido.

Es interesante hacer notar que la primera propuesta de integración de la Comisión Federal Electoral, contenida en la iniciativa presidencial, era distinta a la finalmente aprobada. La versión original establecía que el órgano federal se integraba por el secretario de Gobernación, un representante por cada una de las Cámaras del poder Legislativo y representantes de los tres partidos políticos mayoritarios—con voz y voto—, y de los otros partidos menores con el derecho exclusivo a voz. [Woldenberg 1987, p. 237] Esta integración era más equitativa que la pretensión de hacer efectivo el principio de la representación proporcional en un órgano colegiado de decisión, en el que un partido (PRI) llegaba a tener hasta 16 comisionados por el hecho de ser el de mayor votación a nivel nacional. El saldo a favor del gobierno y el PRI era abrumador: 19 comisionados, contra todos aquellos que la oposición pudiera conquistar.

En los otros dos niveles, los organismos electorales hacían válido el principio mayoritario del partido oficial. Las Comisiones Locales Electorales (CLE) se integraban por dos comisionados designados por el presidente de la CFE (con voz y voto) y comisionados de los partidos políticos bajo los mismos criterios de integración que el órgano federal. Los Comités Distritales Electorales se integraban por dos comisionados designados por el presidente de la CFE (con voz y voto) y comisionados de los partidos políticos bajo los mismos criterios de integración que el órgano federal. "El presidente del Comité Distrital a su vez tiene la facultad de nombrar al presidente y secretario de las mesas de casillas, con lo cual la red de funcionarios electorales se teje desde la Secretaría de Gobernación": [Woldenberg 1990, p. 17]

En lo que respecta al registro de partidos, el Código Federal Electoral establecía un modelo que cerraba las vías de entrada al sistema electoral, pero mantenía las vías de salida establecidas en la ley anterior. De tal modo, desaparece la figura del registro

condicionado al resultado de la elección, y se mantiene la figura única del registro definitivo. Se mantiene la pérdida del registro si un partido político no alcanza el umbral mínimo de votación del orden del 1.5%. Otras causales de la pérdida de registro, novedades del Código, son: que el partido político no publique o difunda su plataforma electoral mínima y que aceptase propaganda externa y de ministros de cualquier religión.

La fórmula electoral seguía la línea marcada por la LFOPPE (sistema mixto con dominante mayoritario), pero con una modificación: serían 200 los diputados electos por el principio de RP (ahora en una sola boleta). Las modalidades para la repartición de los 200 diputados variaron, pues ahora el partido oficial podía participar de ese reparto (una nueva cláusula de gobernabilidad).

Las modalidades para la distribución de diputados plurinominales [Woldenberg 1987, p. 240] fueron las siguientes:

- a) al partido con votación nacional de entre 50% y 70% y menos de esos porcentajes en diputados por el principio de mayoría relativa, le será igualado el porcentaje asignándole tantos diputados hasta alcanzar el porcentaje de votación;
- b) el partido mayoritario nunca obtendrá más del 70% de los diputados, ni aún en el caso de que su votación resulte mayor,
- c) el partido mayoritario no podrá obtener menos del 50% + 1 de los diputados, aunque su porcentaje de votación fuese menor,
- d) los partidos que obtuvieron el 1.5% o más de la votación nacional participaran del reparto de diputados plurinominales.

La cláusula de gobernabilidad se manifestó bajo dos supuestos [Becerra 1995, p. 14]:

- ◆ "Si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba la mitad más uno de la cámara con sus triunfos distritales, entonces el partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de RP hasta alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara".
- ◆ "Si dos partidos estaban empatados en cuanto a número absoluto de triunfos distritales, entonces el partido beneficiado sería el que tuviera el mayor número absoluto de votos en la elección de MR."

La complejidad en la integración de la Cámara de Diputados obedecía a la prevención de un incremento gradual en la votación de los partidos de oposición, con lo cual el PRI, teniendo en el caso extremo una votación nacional del orden del 30%, podía llegar a formar mayoría absoluta en la Cámara Baja. Así, prácticamente ante cualquier circunstancia, el partido oficial aseguraba el control del Congreso de la Unión (en el Senado, hasta esa fecha, solo se habían modificado los periodos de renovación de sus integrantes: por mitades, cada tres años), pilar fundamental del presidencialismo mexicano.

### 2.2.2 *La Estructura Partidaria*

Al establecer la composición de los partidos políticos en un país determinado, conviene precisar lo que se entiende por tales sujetos y de qué manera se relacionan para conformar lo que aquí llamamos la "estructura partidaria".

Para Maurice Duverger [1984, pp. 15-29], los partidos políticos tienen dos orígenes: por un lado, el que podría decirse "interior", ligado al concepto de democracia, y por el otro, uno "exterior", en el que un partido político se crea por una institución ya existente, de actividad ajena a las elecciones y al parlamento. En el primer caso, los partidos políticos están ligados en su génesis con la creación de grupos parlamentarios y comités electorales; una vez establecidas estas dos células madre, "...basta con que una coordinación permanente se establezca entre éstas y que lazos regulares los unan a aquellos para que nos encontremos frente a un verdadero partido". El nacimiento y desarrollo de los partidos tuvo como motores a) la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias, b) el desarrollo de sentimientos igualitarios y c) la voluntad de eliminación de las élites sociales tradicionales.

En el segundo caso, de partidos políticos ligados a una génesis exterior al ciclo electoral y parlamentario, no se le dan la misma importancia a la conquista de asientos en la asamblea legislativa, pues ello es solo una parte de la acción general del partido; el énfasis de los partidos "exteriores" está en una actitud educativa, de promoción de ciertos valores espirituales, o de táctica a largo plazo, como lo es la toma del poder, emplazamiento antes común a los partidos comunistas. La creación de partidos políticos "exteriores" corrió a cargo de distintos grupos y asociaciones como sindicatos, sociedades de intelectuales, iglesias, grupos industriales y comerciales, sociedades secretas.

Los partidos políticos para serlo, requieren mostrar una serie de características que los diferencien de otros grupos o asociaciones que actúan en el plano político. Con Duverger adelantamos ya algunas, que de momento condensamos así: que se mantenga una coordinación permanente y orgánica en la estructura del partido, y que los lazos de unión a que se sujetan los individuos sean de carácter institucional. Empero, podemos agregar otras cuatro características [Valdés 1995, pp. 27-29]:

1. Los partidos políticos deben ser algo distinto a las facciones políticas, lo que significa que deben promover el interés social por encima del particular y esbozar un proyecto político en tal sentido.
2. Los partidos políticos deben reconocerse como partes de un todo más amplio que los supera. Esto implica que los partidos deben reconocer la existencia de otros partidos con capacidad de propuesta y apoyo político. Por tanto, parece una contradicción cuando se habla de partidos "único", dado que una parte del todo no puede a la vez ser el todo totalizante.

3. Los partidos políticos deben decidirse a ser gobierno, y en este fin encuentra su principal interés. Para el ejercicio de gobierno, deben ofrecer diagnósticos de la realidad, propuestas viables para los electores, pero también articular las opiniones divergentes que existan al seno de la sociedad.
4. Los partidos políticos están obligados a reconocerse en la lucha político-electoral como actores principales de la lucha por el poder. Esto significa que su medio de lucha son las elecciones y el convencimiento frente al electorado como opción pública. El reconocimiento del ámbito electoral como el terreno propicio para la lucha por el poder es, de suyo, la característica esencial de cualquier sistema de partidos.

De la comprensión misma de un partido político puede entenderse que, con un criterio numérico inicial, la existencia de una estructura partidaria o sistema de partidos depende de la de distintos partidos en la contienda electoral. Siguiendo a Valdés [Idem.], el sistema de partidos es un espacio de competencia leal orientado a la obtención y ejercicio del poder político. La "lealtad" de la competencia la traducimos en el sentido de condiciones de equidad entre los partidos y garantía de supervivencia para aquellos que queden al margen de los puestos de elección popular, bajo la premisa de que el voto del elector es el único medio de acceso posible al ejercicio del poder.

Como se ve, definir un sistema de partidos en virtud de su número es un criterio útil pero insuficiente. Hay 5 elementos, junto al mencionado numérico, que permiten definir a un sistema de partidos [Nohlen, op. cit., p. 38]: a) el tamaño de los partidos, b) la distancia ideológica entre ellos, c) sus puntos de interacción, d) su relación con la sociedad o con grupos sociales, e) su actitud frente al sistema político. Si el único elemento a considerar fuera el número real de partidos políticos formales (no reales) habidos en un sistema político, el criterio sería engañoso para las complejidades que presentan situaciones e historias de países a estudiar (véase México).

El criterio numérico ha sido el más usado para clasificar los distintos sistemas de partido. Duverger inició este enfoque de análisis, que a la luz de experiencias electorales sucesivas resultó limitado. Este autor planteó la división en tres sistemas de partidos: partido único, bipartidismo y multipartidismo (o pluripartidismo). En la explicación de su desarrollo, puso énfasis en la fórmula electoral, la manera de traducir los votos en representación efectiva. De aquí enunció la ya famosa "Ley Sociológica Tripartita" en la que destacaba que sistemas electorales de representación proporcional producían sistemas de varios partidos políticos rígidos e independientes; sistemas electorales uninominales (a dos vueltas) producían sistemas de varios partidos políticos independientes y flexibles (concentrados en dos polos opuestos); y sistemas electorales uninominales (a una vuelta) producían sistemas bipartidistas.

Otro autor, Sartori [1993] estableció que la clasificación tripartita era de corto alcance, y requería de una exploración honda. Al criterio numérico, Sartori agregó otros factores determinantes, a saber: fragmentación del conjunto, polarización ideológica de los partidos políticos y su dinámica interna. Señala que "... el número de partidos indica inmediatamente, aunque solo sea de modo aproximado, una característica importante

del sistema político: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado". [p. 153] El número de partidos establece una clasificación (una "división natural" de la política) de primera instancia, pero no una tipología, pues esta necesita la combinación de varios criterios.

En ese sentido, para contar y clasificar convenientemente a los partidos en un sistema, se debe—según el autor—hacerlo inteligentemente, esto es, saber que partidos importan y no solo contar lo que se mira. Se impone hacerlo desde tres puntos de vista: 1) la fuerza electoral del partido, los votos de un partido que se traducen en escaños (la fuerza parlamentaria del partido); 2) el potencial de gobierno o las posibilidades de coalición de cada partido, lo que significa que los partidos pequeños cuentan si tienen posibilidades de armar coaliciones de gobierno (y forjar mayorías parlamentarias); 3) las posibilidades de chantaje o capacidad de intimidación, lo que se traduce en que un partido político es importante si consigue afectar la competencia entre partidos y la dirección de tal competencia. Siendo el criterio numérico un principio relevante, Sartori [ibid, p. 160] esboza su clasificación del modo siguiente: dentro de los sistemas no competitivos, quedan los de partido único, de partido hegemónico y de partido predominante (todos ellos bajo la primacía—en menor o mayor grado—de un partido político); dentro de los sistemas competitivos, quedan el bipartidismo, el pluralismo limitado, el pluralismo extremo y la atomización (todos ellos bajo el formato de la alternancia en el poder).

Empero, al trabajar con cada una de las clases de sistemas de partidos, Sartori los desglosa en tipos a los que atribuye otros atributos diferenciadores. Por ejemplo, en el caso de los sistemas de partido único [idem., p. 265 y ss.] utiliza como criterio de su tipología la intensidad de la represión y del poder coercitivo, y establece los siguientes tipos de partido único: totalitario, autoritario y pragmático. Con esta misma dinámica, trabaja para el caso del sistema de partido hegemónico, del cual nos ocuparemos en el siguiente apartado dado el interés de Sartori por incluir a México en ese esquema.

Una vez vistos los dos enfoques de investigación más conocidos en cuanto a la conformación de los sistemas de partidos y la manera en que los partidos pesan en el sistema político, veamos ahora el desarrollo de los partidos políticos en el México contemporáneo.

En el Cuadro 1 se observa la creación de partidos políticos por año durante el periodo 1917-1946.<sup>29</sup> Conviene destacar que estos partidos, a excepción del PAN y el PNR, no lo eran en sentido estricto, no tenían estructura ni organización institucional, por lo que bien han sido etiquetados como partidos electoreros o parlamentarios. En realidad, estos partidos se creaban para apoyar a caciques, caudillos y políticos en temporada electoral,

<sup>29</sup> Molinar [op. cit., pp. 22-24] hace notar la prevalencia de 3 periodos antes de 1946: 1917-1933, en el que se presenta un complejo multipartidismo tanto a nivel nacional como local y regional (basado en las relaciones de caciques y caudillos); 1933-1938, lapso en el que se tiende a la creación de un partido único excluyente pero no totalitario; y, 1938-1946, periodo de rectificaciones y reformas en el que tenían reconocimiento estatal diversos partidos políticos, y en el que el PNR se transforma en PRM.

o bien, para propósitos personales de presión a la élite política. El cuadro no es exhaustivo del acontecer partidario de la época que trata, pero sí representativo de la extensión de fuerzas existentes. El Partido Liberal Constitucionalista, por ejemplo, fue creado con la intención de darle base social a los revolucionarios triunfantes de la época: Carranza, Obregón, González. El Partido Laborista Mexicano, por otro lado, teniendo sus raíces en la Casa Amiga del Obrero en 1915, se crea a instancias de la CROM en 1919 con el apoyo absoluto de Carranza. O bien, el Partido Anti-Reeleccionista, partido con el prestigio de haber enarbolado la causa maderista a cuestras, fue revivido expresamente para promover la campaña presidencial de José Vasconcelos.

En el Cuadro 2 se observa la participación de partidos políticos en elecciones federales, como una forma más apropiada de visualizar la presencia partidaria durante el periodo 1946-1977.<sup>30</sup> Lo primero que se nota es la exagerada presencia de partidos políticos en la elección de 1946, en contraste con los recuadros de las elecciones de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1977, en los que solo hay 4 opciones partidarias. Pero véase cómo a partir de 1949, la tendencia reductora de los partidos políticos oscila entre 3 y 5 (1949, 3; 1952, 5; 1955, 4; 1958 y 1961, 5; las restantes 5 elecciones, 4). Por último, ya desde 1946 (de hecho, desde la década anterior) se perfila la presencia del PAN en las elecciones en México como una constante que, junto al PP (después PPS) y el PARM, darían forma al sistema de partido hegemónico.

Respecto a la función opositora del PPS, PARM y PAN, Soledad Loaeza [1977, pp. 168-171] señala que tanto el PPS y PARM jugaban el papel de oposición simulada (es claro en ello su origen y clara identificación con el partido oficial), mientras el PAN jugaba el rol de oposición leal, esto es, de "...fuerza políticamente organizada que vindica los intereses de una minoría participante, pero dentro de los límites del marco institucional dentro del cual actúa". La presencia del PAN incidía en sentido legitimador del sistema político, en tanto pretendía fundamentalmente la creación de una conciencia ciudadana, la corrección de las inequidades de los procesos electorales, la formación de un electorado activo. La función del partido era tribunicia. "La funcionalidad de Acción Nacional en el sistema mexicano reside en que no representa una alternativa real de poder y, por lo tanto, no constituye una amenaza para el monopolio político del partido oficial ... Para Acción Nacional los males que aquejan al país son producto de los dirigentes que no han interpretado correctamente la letra constitucional, de ahí la lealtad de su acción frente al sistema. Lleva a cabo una función de crítica política sin constituirse en relevo político".

Del periodo 1946-1977 recalquemos dos factores de suma importancia. Por un lado, en que a partir de 1946 el partido oficial se transfigura por tercera ocasión, cambia de nombre y afianza su estructura sectorial, y se dispone a ser la maquinaria corporativa y electoral que ha permanecido durante tantos años. Dicha transformación coincidió—de manera no fortuita—con el inicio de la administración presidencial de Miguel Alemán

<sup>30</sup> Molinar [op. cit.] en su clasificación del sistema electoral, conviene en la existencia de 2 fases antes de 1977: 1946-1963, a la que llama formativa y que arranca con la promulgación de la Ley Electoral Federal de 1946, y 1962-1977, la etapa "clásica", que inicia con la reforma constitucional de 1963 (diputados de partido) y que, curiosamente, tendió a cerrar el acceso de los partidos a la competencia.

Valdés, cuyo talante y políticas distaban de lo ocurrido durante la presidencia cardenista. Se iniciaba una etapa económica de estabilidad y crecimiento, en la que el desorden administrativo y político de los convulsos años previos no existirían en el futuro. De ahí que la presencia sólida del partido oficial ofreciera un apoyo insustituible para el procesamiento del conflicto político y para la formación de cuadros del gobierno.

El otro factor del periodo se resume al ámbito meramente electoral. Es a partir de 1946, con la promulgación de la Ley Electoral Federal, que reinicia el prolongado esfuerzo por minimizar el espacio electoral, vista la prioridad del régimen por discernir la alternancia al interior de sus propios espacios de decisión. De esto hablan los numerosos requisitos que se impusieron para registrar partidos políticos, la pretensión cooptadora del partido oficial, y la aguda cerrazón del régimen frente a la disidencia. De esto también habla la mencionada tendencia a reducir la participación electoral a pequeñas e inofensivas opciones partidarias; desde 1949, son el caso el PAN, PP (PPS), PNM y PARM (excepción hecha del PDM y FPPM, cuya fuerte y efímera presencia electoral se debe principalmente a las candidaturas presidenciales de Ezequiel Padilla en 1946 y Miguel Henríquez Guzmán en 1952, respectivamente).

En el Cuadro 3, tomando el criterio de la participación de partidos políticos en procesos electorales, se considera ahora el periodo 1977-1988. Lo primero notorio, a diferencia del anterior cuadro, es el incremento súbito de partidos políticos en la contienda electoral<sup>31</sup> (en 1979 hay 7; en 1982 y 1985, 9; en 1988, 8). Ello es explicable por dos razones: en primer lugar, por la flexibilización de requisitos para el registro de los partidos políticos nacionales, concretada con el registro condicionado, y en segundo término, por la creciente apertura política que afectaba distintos ámbitos del país, entre ellos evidentemente el electoral. Lo cierto es que el florecimiento de partidos políticos con registro demostraba el afán legitimador del régimen, más no la solidificación de un verdadero sistema de partidos.

Todos (o casi) los nuevos partidos solicitantes no eran partidos organizados a nivel nacional, ni tenían ascendente popular o capacidad de interlocución con el gobierno. Mucho menos, una estructura orgánica bien definida o lazos permanentes de comunicación entre sus afiliados. Pero la circunstancia dicha no disminuye el valor de la reforma electoral del 77; incluso, fuerzas políticas con un sello marcadamente radical (el PRT) eran capaces de pervivir y mantener un nicho de votación. Quedaba establecida una nueva constante: el ascenso de fuerzas políticas y su mantenimiento a través del voto (PCM-PSUM, PRT, PDM, PMT), a diferencia de la práctica político-electoral común de agregar votos para mantener partidos ficticios o de oposición simulada (constante

<sup>31</sup> Dato interesante es el número de solicitudes aprobadas y rechazadas a partidos políticos y asociaciones políticas del periodo, según las respectivas leyes electorales. Los comicios de 1976 estaban todavía regidos con la Ley Federal Electoral de 1973. Con la LFOPPE se desata un conjunto de solicitantes de registro, a causa de la flexibilidad en los requisitos. [Cfr. supra. 2.2.1.] De tal forma, en cuanto a asociaciones políticas 7 recibieron registro, y en cuanto a partidos, 7 lo obtuvieron y poco más de 20 no. Para dejar constancia de la especie variopinta de los partidos solicitantes, véase el nombre de las siguientes organizaciones que no alcanzaron el registro como partidos políticos: Partido de Reorientación y Transformación de las Instituciones, y Partido Socialista Autónomo, Auténtico, Intelectual, Independiente, Mexicano, Internacional de las Estructuras Revolucionarias Representativas. [Molinar, op. cit., pp. 103-106]



vigente para este periodo, por supuesto, con la permanencia del PPS y el PARM, junto a la creación del PST) y así perseverar en la imagen democrática del régimen.

Nótese que el incremento de partidos fue mayoritariamente del espectro que suele llamarse izquierda. El PAN se mantuvo en la liza electoral como fuerza política de creciente importancia, al denunciar fraudes y encabezar denuncias pacíficas contra las políticas del régimen. Para los años 70, el PAN comenzó una tendencia ascendente en la preferencia de los sufragantes, concomitante con la pérdida de credibilidad del régimen y las recurrentes crisis económicas que empezaban a afectar al país. Frente a tal panorama, el PAN estuvo estimulado a debatir su papel en la sociedad, y en consecuencia, su línea de lucha política gradualmente varió del extremo "tribunicio" a la competencia electoral, para forjarse como una opción con verdaderas posibilidades de acceso al poder.

El PDM, la excepción entre los nuevos partidos, era el cuarto intento del sinarquismo por constituirse en partido político, el último de los cuales había fracasado cuando quiso apoyar al PNM en 1963, año en que éste perdió su registro. [Rodríguez y Fernández 1986, pp. 184-186]

El PCM era el de más larga trayectoria y, quizá por lo mismo, el más cambiante en las estrategias de lucha. Su transformación en PSUM (una federación de partidos), en la que participaron fuerzas sin registro tales como PSR, PPM, MAUS, y PMT (partido que se retiró de último momento para solicitar su propio registro), y su transformación posterior en PMS (fusión entre el PSUM y el PMT), era parte del propósito de forjar un frente común de la izquierda que, entre otras cosas, superara el fraccionamiento político a que había estado sometida durante muchos años. Estas transformaciones eran "... distintos ensayos para crear una agrupación de izquierda, que si bien no reuniese a todas las variantes de la izquierda, sí lograrse al menos unir a un amplio número de los proyectos socialistas de nuestro país". [Meyenberg y González 1987, p. 67] Téngase en cuenta que desde 1946 y hasta 1977, el sistema electoral había estado cerrado para la izquierda, y que frente a la apertura que la LFOPPE propició, al menos 4 partidos se presentaban dentro de esa tendencia: PCM, PST, PRT y PMT.

Tanto el PST y el PMT tienen un origen común (1971), con la formación del Comité Nacional de Auscultación y Coordinación que para 1972 se transforma en Comité Nacional de Auscultación y Organización. Por razones políticas, dicho comité se fracturó y de un lado se fundó el PMT (1974) y el PST (1975). Pero la suerte de ambos fue distinta: el PMT se caracterizó por su intransigencia ante los gobiernos emanados del partido oficial, en tanto que el PST se inauguró como partido de apoyo al gobierno, como la "sucursal de izquierda" del PRI [Rodríguez y Fernández, op. cit., pp. 191-196]; solo en 1988, de manera oportunista, el PST apoya a un candidato disidente del PRI y amolda su nombre al contexto: Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

El PRT, nacido de facciones trotskistas (1976), era de los partidos más radicales, quizá el único apegado a la doctrina de la revolución socialista y de la liquidación del capitalismo como sistema de producción.

Para 1988, había 8 partidos políticos con registro, 4 nuevos en la liza electoral dentro del periodo 1977-1988, y los 4 restantes de historia previa. Empero, como oposición real estaba consistentemente consolidado el PAN, iniciando sus esfuerzos en tal dirección el PMS, el PDM y el PRT. La oposición ficticia (PPS, PARM y PFCRN) permanecía como brazo electoral externo del PRI, del cual echaba mano en momentos difíciles. Pero la historia tiene en ocasiones sus ironías; las elecciones de 1988 modificaron el mapa electoral del país, al grado de que los partidos ficticios se unieron en un bloque opositor y consumaron el mayor enfrentamiento electoral que el partido oficial haya resistido desde su creación.

### 2.2.3 *La No Alternancia*

La breve revisión de las leyes electorales y de la estructura partidaria en México, nos lleva a este punto en el que es imprescindible resumir ciertas ideas y engancharnos de un concepto: la no alternancia. Al ubicarnos en este aspecto, se asume que una de las particularidades del sistema electoral mexicano es ésta.

La no alternancia implica varias cosas.

- ◆ la existencia y prevalencia de un partido fuerte, capaz por sí mismo de articular a diversas fuerzas económicas y sociales;
- ◆ la existencia de oposición y disidencia a los regímenes que la practican, tolerada en grado al tipo de sistema de partidos;
- ◆ la carencia de un sistema electoral competitivo, esto es, un sistema en que las leyes permitan equidad en las elecciones y condiciones de competencia similares; y,
- ◆ la negación a que un partido o candidato distinto al principal partido obtenga cargos públicos o de elección popular, ahí donde el régimen no lo permita en favor de su subsistencia.

En cuanto al tercer punto, la competitividad del sistema electoral, Sartori [1993] señala diferencias entre competencia y competitividad. Mientras la primera es una estructura o regla de juego, la segunda es un estado concreto del juego. La una es la norma legal (que incluso puede señalar condiciones no competitivas), la otra es la norma real, la que clasifica a la competencia. Así, "... un choque feroz en las elecciones demuestra que las normas de la competencia funcionan plenamente, pero los resultados son lo único que

demuestra hasta que punto es competitivo un sistema dado, en el sentido de acercarse a una distribución casi igual de fuerzas entre los partidos principales". [p. 260]

De lo que resulta que la aplicación de las reglas de la competencia deriva la singularidad competitiva o no competitiva del sistema, las condiciones equitativas o inequitativas a que se somete la justa electoral. En otras palabras, Sartori señala que "...en una estructura competitiva el votante debe tener ... (dos) opciones: la de voz (hacerse oír) y la de la salida (esto es, la de marcharse de un partido e irse a otro) y la condición mínima e irrenunciable es la de la salida libre y sin obstáculos. Por el contrario, la característica de una estructura no competitiva es, en el mejor de los casos, que solo se permite una de esas opciones, y nunca del todo". [Ibid., p. 264]

La permanencia en la liza electoral de un partido fuerte no excluye, *per se*, la presencia de otras fuerzas políticas. Si partimos del hecho de que son los regímenes totalitarios y autoritarios los que practican la no competitividad electoral, encontramos una gradación de rango entre la existencia (marginal o legal), el número y el papel que desempeñan los partidos políticos. De forma que si recurrimos a la tipología sartoriana, encontramos que dentro de los sistemas de partido no competitivos, el unipartidista totalitario niega en su afán impositivo cualquier posibilidad de disidencia, mientras que el unipartidista pragmático intenta políticas de absorción y agregación, no de destrucción. De los sistemas de partido hegemónico, los tipos ideológico y pragmático tienen afinidad al permitir la existencia de una oposición legal (que poco puede hacer para ganar el poder). Mientras que el sistema de partido predominante, el que manifiesta menores posibilidades coercitivas, también permite su existencia, pero un partido es el preponderante (el sistema está en el límite de la competitividad).

La multiplicidad de partidos, sin embargo, no garantiza que un sistema electoral sea competitivo, dado que el peso de cada uno de ellos es distinto. Asimismo, en los sistemas no competitivos la función de los partidos varía muy poco, ya que tienden a ser instrumentos de legitimación del sistema político o régimen, o bien pueden ser elementos de cooptación de líderes opositores, si se piensa que el subsidio estatal a estos institutos los convierten en un excelente negocio.

Pero es probable que el aspecto más ilustrativo de la no alternancia, propiciada por un sistema electoral, sea que la rotación del poder no se admita. De igual modo que con los partidos, hay matices; si bien el principio básico es el mantenimiento del poder político por el partido principal, no es excluyente de que ciertos puestos de elección popular sean cedidos a los minoritarios para absorberlos a la dinámica del régimen. Pero lo principal, los sostenes de éste, se reservan a la élite gubernamental: la primera magistratura del país, la mayoría en la asamblea o parlamento, la mayoría en los parlamentos locales y el control de los principales gobiernos de los estados (departamentos o provincias, como se llamen) y de las principales alcaldías o ayuntamientos.

Para el caso mexicano, Sartori trabaja con el sistema de partido hegemónico-pragmático. El autor inclusive atisba las peculiaridades que distinguen al país, en las cuales muchos estudiosos han reflexionado, pero han errado en la mirada y en la conceptualización adecuada del partido oficial. "Mientras que Polonia nos brinda el prototipo del partido hegemónico ideológico, México se destaca, por ahora, como caso claro y bien establecido de partido hegemónico pragmático ... La idea de <<pluralismo unipartidista>> se ve sostenida, mejor que por ningún otro ejemplo, por el caso mexicano". [Ibid., p. 281]

Las características que describe Sartori del sistema de partido hegemónico, son las que siguen:

- ◆ no se permite competencia oficial ni de facto por el poder,
- ◆ se permite la existencia de otros partidos "autorizados", de segunda,
- ◆ no ocurre ni se contempla la posibilidad de la rotación (o alternancia) en el poder,
- ◆ no existe sanción para el partido hegemónico que lo comprometa a actuar responsablemente,
- ◆ quedan excluidas las premisas mismas de la competencia.

Estas cinco características concuerdan plenamente con los cuatro puntos que mencionábamos sobre la no alternancia, esto es, un partido fuerte y principal (llamado aquí hegemónico), oposición al régimen (tolerada, de segundo nivel), no competitividad electoral y limitación de los espacios de poder real.

Al pasar al caso mexicano, Sartori se basa en dos premisas: una, que el PRI es un partido decididamente pragmático en tanto inclusivo y agregador (lo que también se denomina *catch-all party* o "partido atrapa-todo", partido que no se dirige a un sector social en específico y modifica el discurso para agradar a cada sector al que atiende), y dos, el PRI es el protagonista único en una disposición de partidos secundarios. Su argumentación se liga a la representación partidaria en el Congreso. Ahí observa que, desde 1963, con las "diputaciones de partido", el sistema mexicano parecía liberalizarse. Empero, la realidad era que debido a la debilidad de los partidos de oposición (PAN, PPS y PARM), el PRI abrió los espacios de representación, pues el Congreso mexicano carecía de importancia en la definición de las políticas de gobierno.

A la par de esta singular representación partidaria, Sartori ve que el peso del presidente mexicano es esencial en la dinámica política del PRI. De ahí que "...el PRI tiene que ganar de todas formas. Si existe alguna duda acerca del gran margen de victoria que necesita el PRI, se da pucherazo o se destruyen las urnas. Por otra parte, <<si fracasa la cooptación de los grupos disidentes, entonces es probable que se recurra a la represión>>".

Con lo anterior, es imposible creer que el sistema mexicano sea uno de partido único, "virtual" o "prácticamente" único, pues si bien el oficial es un partido con fuerte ascendente en distintos sectores sociales, inclusivo y cooptador, nunca dejó de tener

competencia formal ni fueron anuladas las elecciones para elegir a los gobernantes. Estamos, entonces, ante un sistema que ha funcionado por años, que respetó la formalidad democrática, pero sin que su contenido (elecciones y representación plural) haya tenido efectos palpables sobre la política del país.

Para reforzar esta idea del partido hegemónico pragmático, recurramos a las cifras de las elecciones en el periodo que nos ocupa, lo que dará una visión clara del enorme peso del partido en la estructura partidaria.

Tomemos los datos de las elecciones presidenciales. [González 1990, pp. 132-133] Desde 1917 (año de la elección de Venustiano Carranza) las cifras en general no bajan del 80% de la votación nacional, exceptuando los años 1946, 1952 y 1982. La más baja proporción de votos se obtuvo en la elección de 1982, cuando el PRI alcanzó el 68.43% frente al 15.68% de la candidatura de Pablo Emilio Madero, del PAN. Al candidato del PRI, Miguel de la Madrid, se le adjudicaron en realidad el 70.99% de los votos, en virtud de que su candidatura fue apoyada por dos partidos ficticiales, el PPS (aportó el 1.53%) y el PARM (aportó el 1.03%). La más alta votación ha sido adjudicada a la candidatura de Alvaro Obregón en 1928 (año de su reelección, cuando aún el PNR no se constituía): el 100%. A otro candidato se le adjudicaron también el 100% de los votos, José López Portillo en 1976, solo que igual que en 1982, los dos partidos ficticiales apoyaron la candidatura. De forma que, por partido, el desglose quedó así: PRI, 92.27%; PPS, 3.88%; PARM, 2.03%; y personales, 1.82%. Desde la perspectiva de votos por candidato, después de la elección de 1928, la candidatura del Lázaro Cárdenas en 1934 ofrece el más alto porcentaje recibido: el 98.19% de la votación, cifra que en los hechos no se repitió.<sup>32</sup>

Pero precisemos dos cuestiones. En primer lugar, los datos que se ofrecen provienen de las instancias gubernamentales encargadas de dichos procesos electorales, lo que nos procura cautela al enfrentarlos. Esto es, que probablemente los datos en muchos casos sean irreales e inflados, aunque evidencias que lo demuestren sean difíciles de hallar—la elección de Ortiz Rubio es ejemplo, pues como candidato se le reconoció el 93.55% de la votación frente a un increíble 5.32% de José Vasconcelos. Pero esto confirma una de las premisas de la hegemonía del PRI: la falta de competitividad en el sistema de partidos (si existen barruntos de ella, simplemente "se da pucherazo o se destruyen las urnas"). La manipulación de cifras electorales ha sido otra de las constantes del sistema electoral mexicano.

Miremos ahora la Gráfica I, y esbozemos tres subperiodos de votación distintos, que responden a la baja constante del PRI en elecciones presidenciales:

1. El que corre de 1917 a 1940, en el que los porcentajes se mantienen por arriba del 90%, con la excepción del año 1924.

<sup>32</sup> Si para el análisis tomamos las cifras desde la elección de 1917, es solo para comparar las tendencias en el apoyo recibido por cada candidato presidencial, antes y después de la fundación del partido oficial. Las primeras cifras muestran la homogeneidad de la élite revolucionaria; conforme los años pasan, la cohesión se distiende. Los datos de las elecciones muestran ese perfil.

2. El que abarca solo dos años, 1946 y 1952, en los que la votación se estanca en porcentajes del orden del 70%. Esto se explica por la presencia, en esas dos elecciones, de dos candidatos disidentes del partido oficial, quienes obtuvieron el 19.33% y el 15.87% de la votación, respectivamente.
3. El último que corre de 1958 a 1982, en el que se aprecia una tendencia declinante en la votación por los candidatos del PRI. Tal tendencia asoma tímidamente en los tres primeros años de esta franja (1958, 1964 y 1970), para verse interrumpida abruptamente con la atípica elección de 1976. Pero ya en 1982, el declive se anuncia con mayor claridad, presagiando lo que ocurriría 6 años después.

Al revisar los datos de las elecciones presidenciales, es fácil notar la abrumadora mayoría que obtiene el partido oficial, sin existir uno o varios partidos de verdadero contrapeso. En palabras de González [op. cit., p. 135]: "El análisis de los datos anteriores revela cuán lejos se hallan los partidos de oposición de plantear una alternativa electoral a nivel presidencial. Otro tanto ocurre en materia de gobernadores de los estados ... La excepción a los triunfos electorales del candidato del partido del Estado, solo se da al nivel de los diputados, de los presidentes municipales y de los concejales. En este terreno los tres partidos de la oposición ... (PAN, PPS, PARM) han logrado que les sean reconocidos algunos triunfos". A nivel de diputados debemos detenemos, pues ahí la hegemonía del PRI se manifiesta ampliamente, tal y como se analizó con los resultados presidenciales.

Según hemos visto, las elecciones de diputados se rigieron exclusivamente, entre 1917 y 1961, por el principio de mayoría relativa. A partir de la elección de 1964, reformada la ley electoral, aparece la figura de los diputados de partido y se amplía la puerta para los partidos de oposición. Es en 1979 cuando la fórmula de mayoría relativa se complementa con la de representación proporcional. Estos cambios impactaron las cuotas de curules por partido, sea aquellos sobrerrepresentados (el PRI y los partidos ficticiales) o aquellos subrepresentados (el PAN, esencialmente).

En la Gráfica II se señalan los porcentajes de votación y diputados obtenidos por el PRI desde 1946, año de la última transformación del partido oficial y de la inauguración de la fase contemporánea del sistema electoral mexicano. De la gráfica se desprenden tres franjas importantes a considerar:

1. La que corre de 1946 a 1961, en la que la sobrerrepresentación del PRI es marcada: mientras el porcentaje de diputados no desciende del 90%, el de la votación es, a decir de Molinar [op. cit., p. 158] "...muy inestable, con altibajos muy grandes hasta 1952, y con oscilaciones menores entre 1958 y 1961".
2. La que corre de 1964 a 1976, en la que la sobrerrepresentación disminuye: mientras el porcentaje de diputados decrece por efecto de la reforma de 1963 y oscila entre el 80% y el 85%, el porcentaje de votación disminuye en mayor medida, quedando en 1973 incluso ligeramente abajo del 70%.
3. La que va de 1979 a 1985, en la que la sobrerrepresentación se mantiene baja pero estable: mientras el porcentaje de diputados disminuye por efecto del sistema mixto de representación y oscila entre el 70% y 75%, el porcentaje de votación

retoma la tendencia declinante (interrumpida por la atípica elección de 1976) y se sitúa para 1985 en el 64.9%.

Las tres fórmulas electorales mencionadas se han orientado a sobrerrepresentar al partido oficial en proporciones de hasta 20%. Aunque las diputaciones de partido y la representación proporcional hayan atenuado ese efecto, lo cierto es que "... aritméticamente es posible concebir situaciones en que el PRI cayera al 60%, al 50% o incluso proporciones menores en cuanto a su votación, pero si mantenía sus triunfos distritales (y precisamente las reglas no escritas del sistema estaban hechas para eso) podría perfectamente conservar una proporción de diputados ubicada en torno al 80%". [Becerra 1995, p. 7] En consecuencia, el sistema mayoritario acarrearba desproporciones en la representación, sobre todo si se pondera que el PRI era el único partido con fuerza nacional, por lo que aún permitiendo la entrada de otros partidos a la Cámara Baja no se ponía en riesgo su hegemonía. Las diputaciones por el principio de mayoría relativa eran propiedad del partido oficial.

En la Gráfica III se señalan los porcentajes de votación y de diputados obtenidos por el PAN desde 1946 y hasta 1985; en contraposición a los datos de la anterior gráfica, en la que se estudiaba la abrumadora mayoría del PRI y su sostenida sobrerrepresentación, en el caso del PAN tenemos una votación ascendente gradual, reflejada magramente en su representación en la Cámara de Diputados. En esta gráfica, se distinguen por igual tres franjas:

1. La que corre de 1946 a 1961, lapso en que la subrepresentación es mayor que en las franjas posteriores. Interesa ver que la votación del PAN crece del 2.2% en 1946 hasta el 10.2% en 1958; sin embargo, este incremento no se refleja en la asignación de diputados, pues el más alto porcentaje de estos obtenidos en esta franja es de 3.7% en los años 1955 y 1958. Esta desproporción votación versus representación, era consecuencia de la fórmula de diputados de mayoría relativa, la cual hace inútiles los votos a favor de los candidatos perdedores.
2. La que va de 1963 a 1976, periodo en el cual el PAN incrementa su votación pasando la barrera del 10% (su máximo: 14.7% en 1973) a la vez que incrementa su porcentaje de representación en la Cámara Baja. La subrepresentación tiende a ser mínima (de menos del 4%), y en términos absolutos, el PAN incrementa considerablemente el número de diputados (gracias a las reformas de 1963 y 1971) para llegar a 23 en 1973 (tan solo en la franja previa, el mayor número de diputados obtenido por el partido había sido de 6 en los años 1955 y 1958).
3. La que abarca de 1979 a 1985, periodo en el que se observa un sostenido crecimiento en la votación del PAN (alcanza hasta el 17.5% en 1982), acompañado por la constante subrepresentación con la que ya había sido castigado durante años. Al respecto, Becerra [ibid., pp. 10-11] acota: "... a excepción de 1979 en los otros dos años nuevamente fue castigado con la subrepresentación, hecho que era resultado de dos factores: por un lado, la aplicación de la fórmula de primera proporcionalidad que por su diseño matemático beneficiaba a los partidos opositores más pequeños y perjudicaba a los más grandes; por otro lado, al manejo del número y composición de las circunscripciones plurinominales, que

pasaron de ser tres en 1979 a cuatro en 1982 y cinco en 1985 y entre esos años sufrieron cambios drásticos en cuanto a las entidades que las integran".

Nos hemos detenido en el PAN, porque este partido ha sido considerado desde 1939 hasta la fecha, el único partido legal permanente de oposición real, verdadera. Por tanto, el que se haya castigado su representación parlamentaria contrasta con la situación de los partidos ficticiales, la cual fue siempre superior a la votación obtenida en las urnas. El PPS y el PARM eran partidos "paleros" o "paraestatales", fuertemente vinculados al régimen autoritario, de cuyo apoyo se desprendía la obtención de escaños en la Cámara Baja. Su permanencia en la arena electoral convalidaba la "pluralidad" del sistema de partidos, y permitía ajustar permanentemente los dispositivos de control de las oposiciones. Lo que González [1990, pp. 36-37] dice del PARM, matices más o matices menos, es aplicable al PPS: "Su identidad con la ideología oficial, su condición de partidos de 'oposición de priistas al PRI' y el número de representantes que recibe no obstante su escasa votación son testimonio institucionalizado de los elementos arbitrarios de la vida partidaria. El nacimiento del PARM obedeció a intereses circunstanciales del Estado; su permanencia se explica a veces como símbolo irracional de la lucha partidaria".

Para confirmar lo anterior, podemos analizar el efecto mecánico de la fórmula electoral mexicana en el desempeño proporcional de los partidos. [Valdés 1995 (2) ] De acuerdo con Douglas Rae, los sistemas electorales producen un efecto de concentración de la votación; se otorga "... a los partidos con más votos mayor proporción de asientos en relación con la proporción de votos ganados. Rae escribió: 'Como en el caso del comisario de Nottingham, a los sistemas electorales se les permite robar a los pobres y dar a los ricos'. [p. 104] Sin entrar en especificidades matemáticas, nos interesa mostrar los resultados. Valdés retoma la metodología de Taagepera y Shugart—la llamada "punto de ruptura de la equidad" o proporción de votos a partir de la cual opera la "ley del comisario de Nottingham"—y la aplica al caso mexicano, obteniendo un resultado excepcional. Según el autor, en el sistema electoral mexicano (dos de los periodos que nos interesan, 1964-1976 y 1979-1985, los grafica) opera una ley distinta a la del comisario: la de Robin Hood.

Valdés la explica así: "Los partidos menos votados tienden a ser sobrerrepresentados, mientras que los partidos de mediana votación sistemáticamente tienden hacia la subrepresentación y el partido mayoritario es tratado con equidad". [pp. 109-110] En la revisión de los casos japonés, británico y alemán, el punto de ruptura de equidad se localiza alrededor del 10% de la votación, porcentaje a partir del cual los partidos mayoritarios tienden a ser sobrerrepresentados y los partidos minoritarios tienden a ser subrepresentados. En el caso mexicano, no existe un punto de ruptura sino tres, los cuales implican diversas situaciones:

- ♦ los partidos que alcanzan poco más del 1.5% de la votación (el umbral de la proporcionalidad del sistema mixto mexicano) son sobrerrepresentados significativamente (PPS y PARM),
- ♦ los partidos que alcanzan entre el 6% y el 23% de la votación, resultan subrepresentados (el PAN, cuya votación histórica ha oscilado en ese rango),



- ◆ el partido mayoritario (PRI) que alcanza una votación muy por encima del 23%, obtiene una sobrerrepresentación menor.

Así, el PAN ha sido víctima de la ley de Hood en beneficio del PPS y PARM, pero no solo de ellos, sino también en beneficio posterior del PDM y PST<sup>33</sup>, partidos de aparición reciente en el ámbito electoral. Al igual que el PAN, el PCM (luego fusionado en el PSUM) sufrió las consecuencias—en menor medida—de la ley de Hood, aún cuando sus porcentajes de votación entre 1979 y 1985 nunca superaron el 5%. Empero, el sistema favorecía a los partidos más pequeños, con porcentajes de votación del orden del 1.5% al 3%. Y el PCM, luego PSUM, tuvo los siguientes resultados: 1979, 4.9% de la votación y 4.5% de los diputados; 1982, 4.4% en votación y 4.3% en diputados; 1985, 3.2% en votación y 3% en diputados.

De lo anterior, Valdés [p. 119] adelanta una conclusión: "Si el efecto mecánico común a los sistemas electorales consiste en reducir el número de partidos en el paso de electorales a parlamentarios, nuestro sistema es claramente atípico. Fomenta la existencia de múltiples partidos y a muy bajo costo los eleva de electorales a parlamentarios. Si para eso fue diseñado, el éxito es innegable". La multiplicidad de partidos alentados por el régimen legitimaban su acción, pero no operaba competitivamente: no se disputaba el poder por la vía electoral. La hegemonía del PRI era incontrastable, y de ello habla no solo la estructura autoritaria del régimen, sino las cifras antes citadas.

---

<sup>33</sup> Para este análisis no es relevante la mención del PMT y el PRT, dado que el primer partido solo participó en una elección (se fusionó con el PSUM en 1987 para formar el PMS) y el segundo fue un partido de muy escasa votación (en elecciones de diputados, en 1982, 1.3%; 1985, 1.5%). Curioso el caso del PRT, pues si en 1982 no alcanzó representación en el Congreso por no llegar al umbral del 1.5% de la votación, mantuvo el registro porque sí lo obtuvo en las elecciones presidenciales. En el caso del PMT, en su única aparición electoral, obtuvo el 1.6% de la votación contra el 1.5% de diputados. [Bocerra 1995, cuadro 4]

### 2.3 El Sistema Político

Punto de partida general para la comprensión de la estabilidad económica y política del régimen, el sistema político ha mantenido sus pilares sin alguna modificación sustantiva. No obstante, en ocasiones el enfoque se distorsiona cuando no se aprecia debidamente el campo de acción propio del sistema, a diferencia de lo que es el régimen y sus distintas modalidades. A modo de introducción de este apartado, transcribiremos algunas definiciones para dilucidar los puntos de interconexión entre sistema y régimen, así como sus diferencias.

El sistema político puede verse como "...cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizado por un cierto grado de interdependencia política". [Bobbio y Matteucci, op. cit., p. 1522] Con la "interdependencia política" se sugiere que, los grupos políticos se encuentran ligados en su disputa por el poder (sea en alianza o contraposición) y que, necesariamente están regulados a través de procesos e instituciones políticas. Hablamos, pues, de relaciones políticas entre actores diferenciados, con intereses y posiciones discernibles. Si recurrimos a la definición de régimen dada por los mismos autores, no encontramos referencia a este tipo de relaciones, sino solo a un "conjunto de instituciones" y a "valores" que lo animan. [Ibid., p. 1409] Así, en el régimen, como expresión del Estado, quedan definidas las normas y procedimientos que permiten la lucha y el ejercicio del poder, pero no lo están las relaciones políticas reales que hacen posible tales lucha y ejercicio. En el régimen, está el sustento legal; pero en el sistema, se encuentra el sustento legítimo.

Para Quirós y Gutiérrez [op. cit., p. 203], "...un sistema está fundamentado en la compleja red de relaciones que emerge de las subestructuras del fenómeno social. El sistema hace explícitos los momentos y niveles del intercambio social, así como a sus protagonistas ... al sistema le corresponde facilitar la identificación de los subconjuntos del régimen y precisar las funciones de intercambio entre ellos". Dos tareas importantes para el sistema: identificar los grupos políticos y definir sus funciones en la interrelación entre ellos. Aquí queda clara la esencia de un sistema político: validar al régimen en tanto conjunto institucional y de valores, dinamizándolo a través de reglas que a su vez validen y acaten los actores políticos. Si el régimen es la expresión del Estado, el sistema es asimismo la síntesis del régimen: en él se resumen las demandas y los protagonistas, que actuando en un orden legal, le procuran estabilidad.

Como síntesis institucional, el sistema político es un orden práctico, en el que importa que tan operantes son las reglas establecidas y la institucionalización de las relaciones políticas. Los autores de esta interpretación señalan algo importante: lo institucional es al régimen lo que lo funcional al sistema. Y para diferenciar conceptos, escriben que "...en el orden del régimen nada queda fuera. Las relaciones son totalizadas a través de valores que se han decantado históricamente y que cristalizan en una determinada formación nacional a manera de principios de Estado. Esto es, en un orden legal que se valida en la Constitución y desde el cual se afirman las relaciones de poder mediante un modelo de relaciones institucionales". [Ibid., p. 185]

Para López Villafañe [1986, p. 15] el sistema político está referido concretamente a las relaciones políticas que se establecen en una sociedad y en la forma en la que dichas relaciones fundan el poder político. En una interpretación con elementos de la conceptualización marxista, el autor señala que un sistema político "... es una categoría que debe servirnos para dar cuenta y razón de la última instancia de todas las relaciones sociales existentes, es decir, de la estructura de poder político y, en el caso de las sociedades divididas en clases, de la estructura de dominación correspondiente". Esto significa que el sistema político abarca el campo de lucha política de los grupos sociales, y se extiende más allá, pues esos grupos representan los intereses de las clases sociales. Por eso el régimen se extiende a las "estructuras de dominación correspondiente", a la estructura económica, pues la política es la expresión de la economía.

Una definición de esta especie limita enormemente la comprensión del fenómeno político *per se*. Esto es, que la predominancia de lo económico sobre lo político sea la base de fundamentación, obstruye la inteligibilidad del proceso político en tanto resultado no solo de un desarrollo económico particular, sino de una historia plena de conflictos y una cultura vasta en experiencias y creencias. Por ello, el autor entiende que el "... régimen político refleja el desarrollo de las contradicciones sociales y es la estructura en la que se asienta un determinado poder. En las sociedades clasistas es el campo en el que se domina políticamente lo económico; en el que se asume una determinada conformación para llevar adelante las tareas del desarrollo capitalista, sus contradicciones y sus crisis". [p. 17]

De acuerdo a la escuela política comparada, Manuel Camacho [1977, p. 179] establece la siguiente definición de sistema político: "... conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplen funciones de dominación política, dirección política y administración social, así como al personal directivo que (en sus interacciones con los ciudadanos y los grupos) las sostiene y las utiliza". Dice Camacho que en la definición se incluye a la clase gobernante, como organización que ha permanecido en el tiempo, y además, establece una distinción en relación al concepto weberiano de Estado: las funciones del sistema no se limitan al uso "legítimo" de la coerción, se amplían a la legitimación del sistema político mismo. En esta definición hallamos menos abstracción y mayor concreción: los "grupos políticos" o los "subconjuntos del sistema" son las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, cuyas funciones no se estrechan a la lucha por el poder y en cambio se dirigen a la dominación política y el intercambio social.

Camacho diferencia Estado y sistema político, adjudicándole a aquél un significado más cercano al todo social como elemento constitutivo, no operativo. Esto es: "... el Estado en su sentido amplio sería: el 'orden' de clases y fuerzas sociales contrarias que busca reproducir en un momento histórico una clase o grupo en el poder por medio de la clase política y las instituciones políticas (gubernamentales y no gubernamentales) de coerción, administración social y de dirección. *El sistema político incluye a las instituciones políticas y a la clase política. El Estado además de las instituciones y la clase política incluye fundamentalmente al orden social, de clases, que las instituciones y la clase política buscan reproducir*". [pp. 180-181 (las cursivas son mías)]

Resumiendo lo anterior, y haciendo un símil en los niveles de organización, decimos que el Estado presupone un orden social, de clases y fuerzas sociales, que permanece y solo cambia cuando ese orden se ve cimbrado en alguna pieza clave (la soberanía de la ley fundamental o del espacio territorial que ocupa, por ejemplo); el régimen supone un orden institucional y valorativo, que cristaliza en principios de Estado mediante un orden legal e instituciones políticas y sociales; y el sistema político, que al sintetizar el orden institucional, procura gobernabilidad, estabilidad y patrones de conducta predecibles, por su naturaleza móvil e interactuante.

En el caso mexicano, la distinción entre régimen y sistema político se observa cuando descubrimos los pilares o sustentos de cada uno de ellos; del régimen, las instituciones fundamentales han sido la presidencia y el partido oficial; del sistema político, los sustentos son las reglas "no escritas" y el corporativismo. El sistema político no se entiende si no es en función del sistema presidencialista mexicano que se impone a cualquier fuerza política y social, y del partido oficial, cuya tarea corporativa embona adecuadamente a las características autoritarias del régimen.

Pero antes de ahondar en los sustentos del sistema político, conviene preguntarse, ¿qué conforma al sistema político?, ¿quiénes conforman la llamada "clase gobernante", "grupo en el poder", "élite política" o "élite gobernante"?

Respecto a la primera pregunta, retomemos a Camacho [ibid., p. 184 y ss.], quien anota 8 niveles institucionales (y sus funciones) que moldean al sistema político:

1. La Presidencia de la República, con los poderes formales y reales que la Constitución y el propio sistema político le asignan.
2. Las secretarías de Estado y las principales entidades del sector público, cuyas funciones esenciales son conseguir apoyos y limitar demandas y actitudes antisistema.
3. El partido predominante<sup>34</sup> con la tarea magna de ser la maquinaria legitimadora electoral (en un país donde las elecciones han sido una confirmación plebiscitaria).
4. Las organizaciones de control popular (obrera, campesina y popular), cuyo peso radica en la regulación de la participación y la movilización sociales.
5. El ejército, con el mandato inequívoco de mantener la seguridad interior.
6. Las organizaciones ideológicas y los medios de difusión ideológica, con la misión de reforzar al sistema político.
7. La evocación a la revolución mexicana y la Constitución de 1917, para justificar cualquier acto de gobierno: la legitimación del poder público.

<sup>34</sup> Insistimos en mencionar, sobre todo por tratarse de un punto fundamental en este trabajo, que la "predominancia" del PRI no alude la categoría "electoral" en la que se ha insertado al partido oficial por algunos estudiosos del tema. Por razones que hemos explicado previamente [Cf. supra, 2.1.2 y 2.2.3], le llamamos partido oficial cuando estamos en el terreno del régimen o del sistema político, y partido hegemónico cuando queremos establecer la superioridad electoral del PRI en los sistemas electoral y de partidos.

8. Las instituciones no gubernamentales, los partidos ficticiales y los llamados grupos de interés (financieros, industriales, agricultores); no sobra decir que la presencia de los segundos legitimó la escena electoral, mientras los últimos son factor primordial en el proyecto económico del régimen.

La definición que Villafaña da de sistema político la mezcla con la estructura de poder político: todas las relaciones sociales existentes. En este sentido, el sistema político no solo engloba los niveles institucionales citados, sino que implica cauces de conexión y relación entre las esferas: los canales de intermediación. El mismo Camacho [1980, p. 91] precisaba sobre tales niveles: "Lo que no aparecía en esa enumeración de instituciones y funciones era la intermediación de estas estructuras, entre el Estado y la sociedad. La intermediación que se puede detallar para cada pieza del sistema se aprecia con toda claridad en el punto de convergencia de la Presidencia de la República y en la necesidad de los aparatos de contar con representaciones mayoritarias".

El peso del Ejecutivo se impone. Entre los niveles institucionales están los partidos políticos, los cuales no tienen peso específico relevante dentro del sistema. El único partido de oposición real, el PAN, fue tolerado en tal esquema mientras no representara una amenaza al poder del régimen, pero involuntariamente legitimaba con su existencia el panorama electoral. De tal forma se conformó un sistema político subordinado por completo a una de sus piezas: la presidencia de la República.

En esta dirección corre el ensayo clásico que González Casanova [1985] hace del sistema político mexicano, aún cuando encuentra límites mínimos a la actuación del Ejecutivo: el poder Judicial y los factores reales de poder.

Al tomar el estudio del sistema político como estructura de poder, parte del significativo hecho de que los modelos en que se inspira el texto constitucional para establecerlo (división y equilibrio de poderes, soberanía popular, contrapesos y balanzas entre los poderes) no concuerdan con la realidad política, o lo que es lo mismo, teoría y práctica no caminan de la mano. "La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta". [p. 23] El autor revisa la estructura de gobierno en sus diversos componentes (electoral, sindical, parlamentario, judicial, de la federación y municipal) y de su análisis se desprende un poder casi ilimitado del Ejecutivo.

Únicamente el poder Judicial le impone cierta restricción, pero su tarea es paralela a la lógica autoritaria del sistema: "...la suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del poder Ejecutivo y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas del Ejecutivo queden sujetas a juicio. *Su función política principal es dar esperanza, a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos*". [p. 36]

Como en la estructura de gobierno los límites al presidente casi no existen, González recurre a la descripción de los factores reales de poder, grupos del sistema con capacidad de interlocución frente al Ejecutivo. Son cuatro factores reales de poder.

1. Los caudillos y caciques regionales y locales, cuya influencia decreció con el proceso de institucionalización del régimen; su existencia dejó como secuela "...una cultura de las relaciones personales, del parentesco y los compadrazgos, que sobrevive en una estructura distinta y se mezcla, como estilo, cortesía o forma de conocimiento político, con las nuevas costumbres y agrupaciones en un México moderno". [p. 50]
2. El ejército, que fue institucionalizado y profesionalizado gradualmente desde la época de Calles, perdiendo fuerza política. Ello no obstó para que el presidente usara a esta institución como medio de control político. "Los gobernadores de los estados sometidos a un sistema de control militar en el cual el 'comandante de zona', designado por el gobierno federal, cumple funciones políticas fundamentales para el mantenimiento del poder central". [p. 37]
3. El clero, con presencia política amplia y renovada después del enfrentamiento contra el Estado (la cristiada, el periodo de Cárdenas), siendo un grupo de presión poderoso que el régimen no ha podido evadir.
4. Los empresarios, cuya importancia radica en la participación en la vida económica. La organización empresarial en cámaras de comercio e industria, les dio un poder de interlocución muy vasto, al grado de poder censurar los informes económicos que los gobiernos les hacen llegar.<sup>35</sup>

Sintetizando, el sistema político se compone de niveles institucionales de jerarquía vertical, pero algunos componentes de este esquema (los factores reales de poder) cuentan con cierta autonomía para criticar e impugnar acciones y propuestas del Ejecutivo. Si la estructura de gobierno estaba caracterizada de índole "democrático liberal", los hechos han determinado que esa estructura no funcione en esos términos, sino autoritariamente, en la que solo unos grupos privilegiados tienen injerencia en los asuntos del poder. El Ejecutivo encarna a un sistema político que mediatiza las demandas y obtiene los apoyos, provengan de quien provengan, y que se aviene a tratar en su círculo estrecho las decisiones con los grupos de poder real en México.

Respecto al entorno político cercano al presidente, conviene referirse a la segunda pregunta líneas arriba elaborada, ¿qué es la "clase gobernante" o "élite política"? S. F. Nadel [citado por Hansen 1993, p. 170] habla de élite gobernante para "...referirse a los dirigentes políticos de un país y sostiene que este grupo tiene una 'decisiva preeminencia', tanto sobre la élite social como sobre la élite especializada, preeminencia derivada del control que posee sobre la autoridad legislativa y coercitiva". Una élite gobernante o política es un grupo de dirigentes políticos (de naturaleza selecta y

<sup>35</sup> Meyer [1976, p. 1313] señala: "Aparentemente, los grupos empresariales fueron los que mostraron mayor capacidad de resistencia ante las acciones del gobierno siendo los grupos campesinos los más imposibilitados para ello. Como la mayor parte de la población se encontró fuera de las grandes organizaciones, su acción pocas veces se hizo presente en el proceso de la toma de decisiones".

restringida) que decide sobre los destinos de una nación y que, según Parry [Idem.] se caracteriza por su coherencia, autoconciencia y unidad frente al resto de la sociedad.

La élite política cristaliza en la imagen de la "familia revolucionaria", en palabras de Brandenburg, o de la "coalición revolucionaria", según escribe Padgett. [Ibid., pp. 140-141] A decir de Padgett, la coalición revolucionaria incorpora a "... aquel conjunto de grupos y líderes cuya prominencia política está directa o indirectamente relacionada con la lucha 'revolucionaria' y las victorias que se obtuvieron en esa lucha. Estos son los hombres y grupos que debido a su conexión con la Revolución tienen alguna influencia, o cuando menos, esperanza de obtener influencia en la toma de decisiones del sistema político mexicano".

Brandenburg, por su parte, clasifica a la élite política en doce rangos jerárquicos, divididos en tres niveles de importancia. Valga ilustrar el primer nivel, es decir, los primeros cuatro en la escala. [Citado por Flores 1982, p. 489]

1. La cabeza de la "familia revolucionaria", que desde 1934 es el presidente.
2. El presidente de la República.
3. Los miembros más influyentes de la "familia revolucionaria" y los líderes de facciones o corrientes.
4. Los secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito federal y los directores de las grandes empresas descentralizadas del Estado.

Es hasta el último nivel en el que asoma el PRI. De ello se desprende que el dominio de una élite gobernante implique "... que el verdadero acceso a la estructura de autoridad de México es muy limitado y que entre las organizaciones que con frecuencia están excluidas de ese acceso e influencia se hallan dos de los tres pilares del PRI mismo, las organizaciones de los sectores obrero y campesino". [Hansen, op. cit., p. 172]

Por su parte, Peter Smith [citado por Lindau, 1993, p. 59] identifica 9 niveles de la élite política, basando su clasificación en los doce rangos de Brandenburg. Estos son:

1. El presidente y los miembros del gabinete.
2. El presidente del PRI y los directores de dependencias descentralizadas y compañías paraestatales.
3. Los gobernadores de los estados más desarrollados.
4. El Comité Ejecutivo Nacional del PRI.
5. El subgabinete (subsecretarios y oficiales mayores).
6. Los senadores.
7. Los gobernadores de los otros estados.
8. Los diputados federales.
9. Los embajadores de los países más importantes.

Por último, Roderic Ai Camp [Ibid, pp. 59-60] hace suya la lista de Brandenburg, pero tomando en cuenta solo los primeros 6 rangos como los representativos de la élite política. En consecuencia, de los 4 primeros citados párrafos arriba, agregamos los rangos faltantes:

5. Los gobernadores de los estados más grandes, los embajadores en lugares prestigiados, personalidades regionales, el presidente del PRI, los líderes de ambas Cámaras del Congreso y los comandantes de zonas militares.
6. Los jueces de la Suprema Corte, los senadores, los subsecretarios, los asesores de directores de grandes industrias estatales y otras dependencias descentralizadas, el secretario general y los líderes de sector del PRI, los líderes de los principales partidos de oposición y los líderes de los principales sindicatos.

La clasificación de Brandenburg es extensa, y permite visualizar la estructura política y administrativa del régimen. Empero, si nos atenemos al criterio de la élite política de "grupo selecto decisorio", es conveniente recurrir a la clasificación de Smith, por dos razones:

- a) En ella se sintetiza en gran medida lo escrito por Brandenburg, y la lista de Ai Camp se sujeta estrictamente a sus criterios de clasificación, y
- b) los nueve niveles de Smith son los que en realidad cuentan para la toma de decisiones, pues sabido es que el círculo cercano al presidente es verdaderamente estrecho, acotado (por los lugares de promoción política) a pocos personajes de la administración pública y de los poderes de la Unión.<sup>36</sup>

### 2.3.1 *Las Reglas No Escritas*

El sistema político mexicano está consagrado, en gran medida, a la simulación. La distancia obvia entre lo que las leyes ordenan y las prácticas muestran, enseña mucho al respecto. A nivel de la política doméstica, existe una serie de modalidades del sistema político que impactan sus reglas del juego, reglas que suelen ser "secreto a voces" o conocidas dentro del quehacer exclusivo de la élite gobernante.

Las reglas "no escritas" del sistema son su pilar esencial de conducta. En ellas se refleja el carácter autoritario del régimen, al exigir disciplina y silencio en torno a la figura presidencial. Exigen unidad frente al opositor, sea nacional o extranjero, con lo que se gana en cohesión y en posibilidades reales de ascenso en la escala burocrático-

<sup>36</sup> Parece claro que la intensidad de las relaciones personales sea alta en la cúspide, y menor en los niveles más bajos, en virtud de que se busca la relación (el "contacto") o el individuo (el "podrino") que impulse la carrera política.



administrativa. Unidad, silencio y disciplina, las actitudes necesarias para vivir bajo el manto protector del sistema y sus representantes<sup>37</sup>.

Francisco López Cámara [op. cit., pp. 15-20] identifica tres reglas "no escritas" del sistema. La primera, que el presidente es el jefe nato del partido oficial, teniendo como función de facto manipular personalmente lo que haya que ver con tal institución; esto es, a pesar de que el PRI tiene sus órganos directivos determinados, están totalmente subordinados al presidente, quien decide las candidaturas a puestos de elección popular y los nombres de los encargados de los sectores. La segunda regla dicta que a mayor poder personal del presidente en turno, mayor el deseo en perpetuarlo; esta regla proviene desde la presidencia de Miguel Alemán, fracasado protagonista de una reelección. Se cuenta con el antecedente del "maximato", la extensión del poder por la vía de la designación de un sucesor "manejable". La tercera señala que cada nuevo presidente tiene la clara exigencia de erradicar cualquier clase de influencia de su antecesor; por ello, es bastante común la serie de deslindes hacia la actuación del gobierno de su antecesor que realiza un candidato presidencial en plena campaña. Esta es una de las paradojas del sistema político. ¿Por qué criticar a un gobierno cuando se está fuera de él, cuando se le sirvió denodada y calladamente por tres, cuatro o cinco años? En el caso del candidato en campaña, porque le permite hacerse de su propia base de legitimidad: en el fondo "no estaba siempre de acuerdo con el presidente". Es renovarse en el discurso, presentar una nueva apariencia, proponer nuevas políticas que hasta ese momento no eran consideradas en el plano nacional. Es, vélgase la expresión, "curarse en salud".

Las reglas "no escritas" giran alrededor del presidente, pues es pieza central del régimen y del sistema políticos. Se convierte en el punto de equilibrio entre los sectores y grupos de presión que gravitan en el sistema. De aquí que Flores [op. cit., p. 482] considere esto como la "suprema regla del juego" de la política mexicana: el poder de la investidura presidencial "... no puede ser utilizado indiscriminadamente y parcialmente para favorecer a una sola de las partes, en perjuicio abierto de las demás. El poder del Presidente está llamado a ser factor de equilibrio y armonía, no de ruptura del 'compromiso nacional'". Si el presidente cree que su poder es ilimitado, debe contenerse y no privilegiar a un grupo o sector social; de lo contrario, iría en desmedro de su autoridad.

Lo interesante de la cuestión es que, según la historia muestra, los sectores populares han visto mermados su ingreso y nivel de vida, pero el discurso presidencial mantiene la permanente idea de que los beneficios del desarrollo económico "poco a poco" se distribuyen y de que el compromiso del "gobierno de la revolución" está con los pobres. El grupo que sí ha visto satisfecho sus intereses (políticos y económicos) es muy pequeño, e incluye en su haber a miembros eminentes de la élite política. Es comprensible que, con azoro, Hansen [op. cit., p. 134] pregunte "...¿Qué grupo ha

<sup>37</sup> Gustavo Baz Prada, alguna vez gobernador del estado de México, completa perfectamente ese trío de actitudes con la siguiente declaración: "Las reglas de oro del político son no hablar mal de nadie, ser oportuno, vivir dentro de la realidad y no confundir lo supuesto con lo averiguado". Como ésta, otras perlas declarativas pueden consultarse en Collado 1998.

recogido la mayor parte de la cosecha? Los nuevos empresarios industriales y agrícolas del país, que ni siquiera son miembros del partido oficial”.

La función de las reglas en la permanencia y la estabilidad del sistema, se mira claramente en la facultad metaconstitucional del presidente de nombrar a su sucesor. El futuro presidente es producto de la decisión unipersonal del presidente en ejercicio, por lo que las elecciones sancionan una designación hecha previamente.

En países de tradición democrática, los partidos políticos con posibilidades de pugnar por el poder (incluido aquél que ganó la última mayoría) se enfrascan en severas luchas por la candidatura presidencial, imponiéndose el que por lo general convence o logra amarrar los suficientes apoyos para ganar en una convención. Los Estados Unidos han sido prueba fehaciente: incluso el presidente puede luchar por la candidatura de su partido (en ese país hay reelección), sin que por esa condición se le acredite de antemano la victoria.

En México las cosas operan como se ha visto. Ante la carencia de partidos políticos de fuerza electoral real y nacional, y frente a un presidencialismo desbordado, las convenciones del partido oficial ratificaban al candidato elegido.<sup>38</sup> Esto es producto del juego del “tapado”, una práctica sexenal<sup>39</sup>; una serie de personajes, miembros del gabinete presidencial, contienen sus aspiraciones para el final de la administración presidencial<sup>40</sup>; así, quienes creen tener verdaderas posibilidades—sea por cercanía y amistad con el presidente—dan una gran lucha para demostrar que ellos son los elegidos, los más eficientes y apropiados para el encargo.<sup>41</sup> Lucha no pública. Lucha secreta que concluye con la subordinación de los participantes hacia el elegido, un secretario de Estado años atrás desconocido. Esto es lo que Cosío [op. cit., p. 32] llama una “cosa de magia”: un individuo que requiere de una costosa campaña electoral para

<sup>38</sup> La mecánica de la sucesión ha sido más o menos así: una vez tomada la decisión y elegido al sucesor, el presidente hace conocerla a sus colaboradores y a los sectores del partido, y al elegido mismo. El partido se reúne intempestivamente para dar la noticia de que, después de realizar una “consulta interna”, los sectores del partido se “pronuncian” a favor de tal persona. El ahora precandidato único recibe el apoyo público de sus antiguos contendientes, de colaboradores, amigos y cuanto individuo se le aproxime. La llamada “cargada”. Al final, y antes de arrancar la campaña, se convoca a una convención en la que se “legitima democráticamente” al candidato.

<sup>39</sup> Práctica sexenal también ha sido la “cargada”. Monsiváis [1987, pp. 75-76] argumenta: “Cada seis años la cargada hace evidente que el punto fundamental del equilibrio es la gran decisión de políticos y aspirantes a políticos: su mayor coherencia es el apoyo irrestricto, su condición óptima es la de actores que encarnan fielmente los papeles a su encomienda, su respetabilidad es concesión generosa del sistema de mando ... el oportunismo no es defecto individual ... (es) la certidumbre de que la Revolución mexicana no es cuestión de hombres sino de obediencia ante las designaciones”.

<sup>40</sup> Fidel Velázquez, eterno dirigente de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), ha llamado a esta contención de suspiros del siguiente modo: “el que se mueve, no sale en la foto”.

<sup>41</sup> El mismo Monsiváis [op. cit., p. 78] describe la sensación del que se cree el elegido: “Lo tuyo está amarrado, él es el más brillante, el carismático, como le dicen sus amigos luego de asegurarte que se trata de un juicio objetivo. Si el Presidente no quiere condenarse a la historia, si no quiere deteriorarse ante los grupos de presión, debe nombrarlo. El tiene todas las cartas en la mano”.

pasar a ser de una figura frágil, en plena indigencia política, a otra opuesta, increíblemente poderosa. El "tapadismo", es, igualmente, simulación.

Luis Javier Garrido [1987] ha establecido 15 reglas de la sucesión presidencial, que por supuesto inician desde la integración del gabinete y terminan poco más allá del fin del mandato sexenal. Tomemos 4 de estas reglas:

1. "El Presidente de la República debe decidir en la soledad quién será su sucesor". Si bien el presidente consulta y observa el panorama político, parece ser que es él quien hace la designación de su sucesor, ateniéndose a tres prioridades que el elegido debe satisfacer: garantizar los intereses del sistema, continuar el proyecto económico y social en vigor y asegurar fidelidad al sucesor.
2. "El Presidente de la República, una vez hecha pública la decisión, no puede ya dar marcha atrás". Esta es de las pocas limitaciones al poder presidencial: mientras la decisión no sea sabida, el presidente puede jugar literalmente con los prospectos que le vengán en gana; una vez conocida públicamente la decisión, el sucesor adquiere poder de convocatoria y se imposibilita sustituirlo.
3. "El Presidente de la República debe disponerse, tras el destape, a compartir el poder por varios meses con el que va a ser su sucesor". Esto se observa tanto en la conformación del partido oficial para la campaña electoral, como en las listas de candidatos a diputados y senadores que competirán en los comicios.
4. "El Presidente de la República, al dejar de serlo, ha de estar preparado para reconocer que, desde su punto de vista, va a ser traicionado". Esto significa que el presidente se arrepentirá de su designación, habida cuenta que su sucesor tendrá que alejarse de muchas políticas del gobierno al que sirvió, con el fin de hacerse de identidad propia.

Sin embargo, la desvinculación entre el elegido y el presidente tiene una característica importante: se reconocen logros pero también carencias y deficiencias que, indirectamente, son críticas al gobierno del "gran elector", pero nunca se menciona al presidente. Parte del ejercicio de simulación es que un expresidente no podrá ya intervenir en los asuntos de gobierno y guardará silencio ante las reivindicaciones de su sucesor. Este, a la par, mantendrá prudente distancia de aquél—a veces se le otorga un cargo menor en la administración pública—y no lo mencionará ni señalará frente a posibles errores en su gestión.<sup>42</sup>

Regresemos ahora a las modalidades del sistema político, que impactan en las reglas del juego "no escritas". Modalidades que, indefectiblemente, han marcado el modo de hacer política de la élite gobernante.

<sup>42</sup> El actual presidente de México, Ernesto Zedillo, a pregunta expresa de si su antecesor Carlos Salinas era uno de los individuos que habían fallado al país y a su partido, el PRI, ha dicho lo siguiente: "Una regla de oro de una política decente es que un Presidente de México no hable de expresidentes". [La Jornada, 26 de Julio de 1997]

## CORRUPCION

Como fenómeno mundial, la corrupción encontró en México campo fértil para florecer. Resultó ser una práctica socorrida por la élite gubernamental, al grado de que no solo era permitida, sino hasta alentada por el régimen político. Córdova [1993, p. 41 y 43] señala que "... el tratamiento de favor o privilegio se ha institucionalizado ... La misma corrupción gubernamental constituye un fenómeno previsto y aceptado en este tipo de maquinaria política ... en nuestros días todo el mundo adivina que detrás de muchos burós públicos fluyen riquezas que nadie logra precisar". El acceso a la administración pública es garantía de recursos disponibles, no solo por la prestación de un servicio (el salario, los bonos), sino por los negocios o "transas" que se pueden hacer desde tan amplia plataforma. Adquiere aquí sentido la frase, acuñada hace no mucho: "vivir fuera del presupuesto, es vivir en el error"<sup>43</sup>. El acceso a los dineros de la burocracia acuña su propia frase despectiva: "¡hasta que por fin me hizo justicia la revolución!".

La corrupción generada en el México posrevolucionario se origina con Calles y Obregón, los caudillos militares que querían estabilizar al país. Para tranquilizar las ansias de poder de caciques y caudillos regionales, optaron por otorgarles tierras en propiedad, forjándolos empresarios o rancheros, dueños de grandes extensiones de terrenos y de propiedades. Una especie de burguesía agraria sustituye a los viejos latifundistas, pero con la justificación que la causa revolucionaria dotaba a quienes pelearon en los frentes militares.<sup>44</sup> "La corrupción del régimen posrevolucionario fue funcional al sistema político porque concedió beneficios a individuos que, como los generales, quedaban marginados. La corrupción fue compatible con la estabilidad política, toda vez que la institucionalización política era muy baja". [Béjar y Moctezuma, op. cit., p. 17]

Parte del sistema político, medio de control de la élite, espacio propicio para la obtención de recursos con el menor esfuerzo posible, la corrupción se enraizó e institucionalizó durante la presidencia de Miguel Alemán Valdés, a pesar que en esa época emergió una generación de civiles profesionistas a quienes se pensaba menos tentados a incurrir en esos actos. Pero la realidad fue otra: "...se creía que los profesionistas serían menos sobornables y tendrían mayor integridad moral. Sin embargo, la expansión industrial y económica que llevó a cabo el régimen de Alemán se acompañaría de una corrupción sin precedentes". [Lindau, op. cit., p. 31]

La corrupción en México ha adquirido múltiples formas, de las que señalaremos 4 de las más comunes.

<sup>43</sup> Esta frase es adjudicada a César Garizurieta, mejor conocido como *El Tlacuiche*, abogado, diputado federal y embajador en Haití y Honduras, muerto en 1961 al quedarse sin trabajo. A él mismo se le achaca otra frase no menos interesante: "una embajada se acepta, pero no se agradece". En la misma concepción de la política como "mina de oro" se encuentra esta frase, originalmente acreditada a Alfonso Corona del Rosal pero conocida en voz de Carlos Hank González: "político pobre, pobre político". [Collado 1998, pp. 6-7]

<sup>44</sup> González [1985, p. 48] observa que "si el gobierno central controla al caudillismo, al mismo tiempo establece con los caudillos una especie de 'contrato político' de la más diversa índole: si les quita el mando de fuerza les otorga otros poderes, honores o prestaciones".

1. Propiedad de grandes cantidades de tierras. Beneficiados por el Departamento Agrario, funcionarios del mismo y miembros de la élite política han sido por años poseedores ilegales de hectáreas de tierra, que en muchos casos les fueron despojadas o compradas injustamente a ejidatarios y campesinos.
2. Manejo ilícito de recursos del erario público en dependencias y empresas estatales. Desde jugosos salarios y compensaciones altísimas, hasta el desvío de fondos para beneficiar a funcionarios o a sus allegados.
3. Otorgamiento de contratos públicos, guiado por criterios de filiación o parentesco. Contratos para obra o servicios del Estado se otorgan a empresas con conexión directa a los funcionarios públicos que los otorgan. El influyentismo político (hoy conocido como "tráfico de influencias") está en perfecta armonía: si se otorga cierta cantidad de dinero o se es amigo, familiar o conocido de algún político de alto nivel, el contrato puede ser dado pasando por encima de las formas legales (es decir, sin licitación pública).<sup>45</sup>
4. Préstamos bancarios. Funcionarios y exfuncionarios, ligados a la esfera gubernamental y con empresas propias, suelen requerir créditos de los bancos de desarrollo estatales, sujetos a los vaivenes y la movilidad—en cada sexenio—de la élite política.

La política es, entonces, una actividad bastante lucrativa. No es ocioso repetir lo obvio: individuos que arriban a la burocracia estatal con sus centavos bien contados, terminan su gestión con suficientes recursos y propiedades para soportar dignamente el futuro; esto, por si la élite política prescinde de sus servicios.

### MOVILIDAD POLITICA

La celebre frase maderista "sufragio efectivo, no reelección" tuvo una aplicación diferenciada: mientras la efectividad del sufragio se respetaba siempre y cuando no alterara los resultados favorables siempre al partido oficial, la no reelección fue regla seguida "a pie juntillas", no sin tentaciones de romperla. Con esto, la élite política mexicana conseguía lo que la dictadura porfirista no atisbó siquiera: poner en manos distintas el poder político cada determinado periodo para que el aparato político no se anquilosara y creara conflictos al interior de la propia élite. La renovación periódica de cuadros, la circulación de puestos dentro de la estructura y el desarrollo de oportunidades fuera del sistema [Ibid., p. 231], permitió la protección del sistema al dar esperanza de que sus miembros tendrían posibilidades de mejorar. "El principio de 'No Reelección', aplicable por ley al presidente de la República, a los gobernadores de los estados y a muchos otros puestos representativos, es la garantía máxima para la

<sup>45</sup> La forma perfecta de hacer negocios la ejemplifica Hansen [op. cit., pp. 165-166]: "En primer lugar, los productos de la compañía Pemex, de propiedad estatal, por lo común son transportados por empresas privadas de transporte, que generalmente son propiedad de políticos. En segundo lugar, cuando Pemex decidió que las gasolineras continuaran en poder de particulares, las mejores localizadas fueron adquiridas por unos cuantos políticos revolucionarios y la ausencia de competencia convirtió a cada gasolinera en un monopolio absoluto. Por último, en el caso de las pocas plantas petroquímicas que se dejaron al sector privado, se destacan los políticos entre sus dueños".

renovación de cuadros. Permite al Estado y al partido del estado reclutar cuadros en clases, sectores y regiones, de manera regular, con las variantes concretas necesarias". [González 1990, p. 196]

Con datos de Hansen [op. cit., p. 232] se observa que en el año correspondiente al cambio de administración presidencial, se ponen en movimiento 18 000 puestos de elección popular y 25 000 puestos por designación, siendo la mitad de ellos los que proporcionan de buenos a excelentes ingresos. Esto implica que la movilidad es impresionante; los cargos electivos ponen en movimiento un conjunto de personal asistente grande; por ejemplo, de la elección del presidente de la República depende directamente la designación de secretarios de Estado, directores y gerentes generales de empresas paraestatales, así como aquellos cargos en los que metaconstitucionalmente el presidente interviene: gobernadores, diputados, senadores, presidentes municipales, diputados locales. De forma tal que, esta cadena se reproduce en escala menor en cada uno de los puestos electivos y de designación, en los cuales los representantes populares sostienen un séquito de colaboradores que dependen estrechamente de ellos.

González [op. cit., p. 192] encuentra 5 efectos concretos que sobre el sistema político tiene la renovación de cuadros:

1. Multiplica el número de puestos disponibles al ponerlos en movimiento.
2. Cada puesto de representación pone en movimiento al beneficiado, a sus allegados y representados, incluido el personal técnico y sus clientelas colectivas.
3. Los elegidos toman providencias para cambiar de puesto, o dedicarse a los negocios personales en caso de que termine el periodo de su elección.
4. Los perdidosos luchan por una nueva oportunidad con presiones, protestas y rebeldías limitadas.
5. El sistema asegura la continuidad y variación de cuadros de acuerdo con la coyuntura y las variaciones concretas que reviste la lucha de grupos, facciones y clases.

La continuidad es interesante. Con datos de Smith [Ibid., p. 193], a partir de 1929 la tasa de continuidad en México ha alcanzado la cifra del 35%; cada tres sexenios, se renueva el 90% de los dirigentes políticos. Esto es, sexenalmente dos terceras partes de la élite política se renueva, lo que puede significar dos cosas: a) la sustitución *efectiva* de los miembros de la élite, o b) la sustitución y cambio de cargos entre los mismos miembros de la élite. Ocurre que funcionarios cambian de puesto y nivel, y acceden a altos rangos personal más ligado al presidente en turno. Esta no es sustitución *efectiva*, sino intercambio de puestos y redefinición de la estructura de gobierno. Y estos cambios se aplican tanto para los cargos electivos, como para los de designación.

La renovación de cuadros ha adquirido particular importancia en la actualidad, debido al ingreso a la élite política mexicana de un grupo reducido de individuos denominado

"tecnócratas"; además, ha sido recurrente y desde 1940, ha contado con 4 tendencias distinguibles. [Lindau, op. cit., pp. 29-57]:

1. El origen de la élite política ha sido clase media, desmintiendo la afirmación de que obreros y campesinos tienen el mismo acceso a los altos niveles de la burocracia.
2. El acceso creciente de egresados de universidades privadas a los altos cargos públicos.
3. La creciente importancia de los posgrados extranjeros en la curricula de los funcionarios públicos. Lindau [p. 45] aporta datos. "En el decenio de los treinta, 11% de los miembros del gabinete y 16% de quienes ocupaban puestos inmediatamente inferiores tenían posgrados. A fines de los años cincuenta, el número de secretarios con este nivel de educación había aumentado a 21%. En el régimen de De la Madrid, dos terceras partes de los secretarios de Estado y más de 50% de los subsecretarios tenían posgrados, al igual que muchos funcionarios en niveles más bajos de gobierno".
4. La vía hacia la cima del sistema político no ha sido la electoral, sino la del ascenso burocrático. Con datos de Smith, el autor [p. 55] señala que entre 1946 y 1970, el acceso a los puestos del gabinete se dio del modo siguiente: 30% por la vía electoral y 60% por la vía burocrática.

Como bien puede notarse, la llamada "tecnocratización" de la élite gobernante no es más que la acentuación de varias tendencias existentes en el sistema político. De hecho, tiene su similitud con el relevo generacional visto con el ascenso de los "universitarios" de Alemán al poder; desde 1970, se presencia otro relevo generacional que implica necesariamente un cambio en el centro de reclutamiento de la élite: si sus miembros más conspicuos provenían entre 1940 y 1970 de esferas fundamentalmente políticas (secretaría de Gobernación), después de ese periodo el reclutamiento ha recaído en esferas ligadas con las finanzas y la economía (secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto).

Los relevos generacionales y la renovación de cuadros, dos procesos ligados a la dinámica estabilizadora del sistema político, no traían consigo una nueva forma de hacer política. Es obvio si se tiene en cuenta el círculo vicioso que el sistema propicia: cada grupo nuevo de dirigentes promoverá a sus allegados, quienes buscarán el mejor acomodo posible mediante la disciplina y el acatamiento de órdenes. Llegado su turno, los promovidos ascenderán a los niveles altos y requerirán hacerse de sus colaboradores, y la historia se repetirá.

La obediencia requiere un estilo peculiar de hacer política: el silencio. Flores [op. cit., p. 490] apunta que "... como elemental principio de autoconservación parece necesario esperar, escuchar los signos, callar hasta que se cristalicen las orientaciones emanadas de la 'cima' en la jerarquía. El apresuramiento y las iniciativas 'no controladas' pueden ser errores que comprometen gravemente los ascensos y las posibilidades de circulación".

El silencio es útil cuando se aspira no solo a la presidencia de la República, sino a cualquier cargo de elección popular. Es uno de los méritos que aquilata el presidente en turno, junto a la lealtad y la disciplina. Las "consultas internas" que el partido oficial dice llevar a cabo, son lapsos de tiempo en los que el presidente consulta a la élite para tomar sus decisiones. En el caso de las gubernaturas, la consulta se realiza entre el secretario de Gobernación, el gobernador saliente, el partido oficial y los hombres influyentes del estado en cuestión. En cuanto a las alcaldías y las diputaciones locales, la "auscultación" se hace entre las instancias señaladas, más funcionarios regionales del partido y prominentes líderes locales municipales. Para las diputaciones federales y senadurías, el margen de discrecionalidad es mayor, pues la consulta se realiza con la participación de la secretaria de Gobernación y algunos gobernadores de los estados más importantes.

Aunque el poder efectivo de los cargos de elección popular ha sido nulo, consecuencia de la preponderancia del Ejecutivo en la política nacional<sup>46</sup>, a nivel del sistema proporciona prestigio: aquellos beneficiados reciben "... un reconocimiento de su influencia y lealtad por parte de las autoridades que negociaron su ingreso ... además, estos puestos proporcionan ventajas evidentes para continuar posteriormente ascendiendo en la estructura política". [Meyer 1976, p. 1322]

#### ASIMILACION DE LA OPOSICION

La carencia de un sistema de partidos efectivo y competitivo hizo de los opositores al régimen una especie en peligro de extinción. Una de las posibilidades para oponerse legalmente al régimen era crear partidos políticos; la centralización del sistema electoral a partir de 1946, redujo considerablemente esta vía, como ya hemos señalado. Fuera de esta posibilidad, solo quedaban los movimientos sindicales y las organizaciones sociales de diversa índole.

A los líderes de organizaciones y movimientos ("intermediarios de demandas de los sectores populares") se les presentaban dos oportunidades: negociar las demandas a cambio de apoyo irrestricto al régimen, o la intransigencia de los demandantes, siendo la represión la medida extrema. El sistema político encuentra en la captación de la oposición uno de sus fuentes de estabilidad: un líder o dirigente social que impugnara las políticas del gobierno, era manipulable si entraba en el proceso de regateos y chantajes permitidos y acicateados por el sistema, y no lo era si se mantenía persistente en los límites del mismo. Adentro podía encontrar oídos para sus demandas y posibles soluciones; afuera, encontraría marginación y represión.

<sup>46</sup> Los gobernadores, con un poder limitado frente a la federación, desempeñan un papel interesante en la correlación de fuerzas del presidencialismo. González [1985, pp. 39-40] halló en el calendario político de la renovación de gobernadores una extraña sabiduría: "... el calendario político de la sucesión de poderes en los estados hace que la fuerza del presidente de la República vaya aumentando conforme se aproxima la sucesión presidencial, y que haya una especie de continuidad de su influencia en los primeros años del gobierno que lo sucede, influencia que se va perdiendo paulatinamente".



González [1990, p. 206] ha descrito como se da la integración de los opositores, a los que se ofrecen canongias o prebendas para que desistan en su rebeldía: "... consiste en demostrarles que no resuelven ningún problema personal o social, y que se exponen a aumentar los problemas personales y sociales 'si insisten en su actitud', poniendo en peligro incluso su libertad y su vida, todo lo cual se demuestra con hechos, con resoluciones desfavorables a los líderes, grupos y poblaciones, con persecuciones y vejaciones legales e ilegales, con encarcelamientos, riñas de provocadores y adhesiones pretendidamente populares, de otras 'facciones del pueblo' (las auténticas) que son amigas del gobierno".

De los beneficios que un líder obtiene si negocia y se muestra "razonable", están los cargos secundarios en la administración pública o de elección popular. Así, se sella una alianza en la que el disidente demuestra "su solidaridad con el gobierno (en discursos, reuniones, manifestaciones) y (crítica) con dureza—y con mucha dureza —mezclada con sorna, con seguridad (pontificando, detractando, ninguneando) a los grupos y líderes que siguen las mismas prácticas que él siguió con anterioridad, aunque sin hacer demasiada referencia a ellas ..." [Ibid., p. 207]

El sistema de recompensas que sirvió para dar movilidad a la élite gobernante, igualmente tuvo efectos prácticos para la oposición demandante. La naturaleza de este sistema es clara si se entiende la lógica interna: minimizar los conflictos y las demandas mediante un control centralizado de los grupos y organizaciones opositoras, para obtener estabilidad política.

El corporativismo será pieza fundamental de la centralización. Como sea, por el carácter "revolucionario" que el régimen ostentaba, llama la atención que fuera la oposición de izquierda la que con ahínco se buscara neutralizar y asimilar. La oposición de derecha tenía su espacio de acción en el PAN. "Dado el carácter populista de los regimenes contemporáneos, estos mostraron mayor deseo y habilidad para incorporar en sus filas a los opositores de izquierda. La legitimidad oficial, basada en una tradición revolucionaria, era más vulnerable a críticas desde posiciones de izquierda que de posiciones conservadoras". [Meyer 1976, p. 1322]

### 2.3.2 *El Corporativismo*

La creación del partido oficial en 1929 resultó clave para el posterior desarrollo del sistema político. Si bien se fundó con la intención de unificar a la incipiente élite dirigente, fraccionada en pugnas e intereses particulares, terminó por ser un instrumento del poder con una misión central específica: atemperar conflictos, neutralizar a los grupos organizados o movilizados de la sociedad incorporándolos a la nascente estructura política. El partido oficial cumplió con absorber a los grupos de la sociedad (no

a todos, pero si a los representativos) , dándole al sistema político la pieza maestra de control económico, social y político: el corporativismo.

Los estudiosos de la política mexicana han visto en Cárdenas al hombre que instauró este modelo político de intermediación: al crear las centrales obrera y campesina, impulsó sus demandas y reivindicó sus intereses, pero al hacerlo dio la pauta para que actuaran en un marco institucionalizado. La legitimación del poder la daba el "contacto" con las necesidades de las masas. Pero, visto el desarrollo económico posterior, la incorporación de esos sectores al partido oficial trabajó como sustento estabilizador del sistema, es decir, fungió como catalizador, mecanismo mediador en el que los líderes de cada central hacían saber sus requerimientos—sujetos siempre a la negociación, al contexto y a la situación del país. Se subordinaban los líderes y los sectores a las necesidades del país, que no eran otras que las disposiciones tomadas por los gobiernos posrevolucionarios.<sup>47</sup>

Diversos autores han estudiado el fenómeno corporativo mexicano, y lo han conceptualizado en distintas formas. Veamos algunos de ellos.

José Luis Reyna [1982] considera que el poder político se centraliza a partir de 1933, con dos decisiones fundamentales tomadas en torno al partido oficial: declarar disueltas las organizaciones regionales y modificar el sistema de elección interna, sustituyendo al plebiscito. Aunado a ello, y ante la insuficiencia de esas medidas para controlar los intereses en pugna, Cárdenas decide iniciar un proceso de expansión del poder, esto es, de incorporación de los grupos movilizados. Comienza entonces, la modernización de la política en México, que significaría la creación de instituciones permanentes que dieran el mando a la figura central y arbitral por antonomasia: el presidente de la República.<sup>48</sup>

Durante el periodo cardenista surgen la Confederación Nacional Campesina (1935) y la Confederación de Trabajadores de México (1936), ambas ligadas bajo la intermediación del partido oficial. Queda establecida con estas centrales una alianza entre el Estado y las masas, que finca sus reales en el país por años y se expresa económicamente en tres puntos: la reforma agraria, la nacionalización de los recursos clave para el desarrollo del país y la redefinición del modelo económico (la industrialización). Es notable que en esta alianza se incluyera la reforma agraria, si se piensa que su exigencia fue parte del programa campesino de la revolución; su

<sup>47</sup> Arturo Damm Arnal [1996, p. 49] define al corporativismo en otras palabras: "...la manipulación, desde arriba, de la sociedad y de sus grupos más representativos, en función del objetivo común de la familia revolucionaria: es decir, mantener el poder". Para este autor, el corporativismo, el monopartidismo y el presidencialismo, son los tres "ismos" (características esenciales) del sistema.

<sup>48</sup> Huntington [citado por Hansen, op. cit., p. 132] define dos conceptos: desarrollo político como la "...creación de organizaciones y procedimientos políticos complejos, autónomos, coherentes y adaptables..."; y modernización política como "... la centralización del poder que necesitan las reformas sociales y la expansión del poder necesaria para la asimilación de grupos". A nuestro juicio, el término "modernización política" es adecuado para englobar ambas cosas: la institucionalización y la centralización del poder, que son indispensables en la constitución y permanencia de un sistema autoritario.

incorporación señala una de las prácticas que se harían corrientes en el sistema político: arrebatar demandas a los adversarios y asumirlas como propias.

En resumen, Reyna [p. 517] escribe: "... la política cardenista de incorporación de grupos movilizados, en explícita alianza con el Estado, no solo es aceptada por los diversos grupos populares sino que, a la postre, vino a legitimar y a reforzar la posición dominante del Estado tanto en términos políticos como económicos. El partido oficial, eje de tal alianza, también se consolida, especialmente en términos políticos".

La alianza Estado-masas parecía convenir políticamente a cada parte. Al Estado, le permitía tener una base social de apoyo insustituible, y usarla para enfrentar a grupos conservadores e incluso, como el período cardenista ilustra, a potencias extranjeras; por las masas, se reivindicaban sus intereses y se asumía (constitucionalmente) la viabilidad de las exigencias sociales, a tal medida que el proyecto social de la revolución mexicana fuera una de las fuentes de legitimidad del partido oficial y del régimen.<sup>49</sup>

Pero Reyna advierte que las relaciones entre grupos incorporados y el Estado se pervirtió y derivó en una especie de "alianza manipulada". Es decir, que la incorporación era una falacia, dado que solo permitía la manipulación de "arriba" a "abajo": "... la expansión del poder, para el caso mexicano reviste más bien un carácter formal que real. La concentración de poder, mientras tanto, es real. Este tipo de coyuntura—concentración real de poder y expansión formal del mismo—es la que define y sobre la que se sostiene el Estado y el sistema político (partidario) actual". La incorporación se da de "abajo" a "arriba", en un proceso inverso al de la manipulación; por eso se aviene perfectamente con un proceso político autoritario, que acude a la centralización de funciones y poder: mientras mayor sea el número de grupos incorporados al sistema, mayor su efectividad. La posibilidad de confrontación tenderá a desaparecer. El principio rector de la "alianza manipulada" es el siguiente: "...minimizar la posibilidad de confrontación y conflicto y maximizar, entre otras cosas, la estabilidad política del sistema". [p. 519]

Víctor Flores Olea [1982] conceptualiza el corporativismo en forma similar a la "alianza manipulada", pero lo denomina "consenso manipulado". Para este autor, la incorporación al partido oficial se hace a través de organizaciones y no de manera individual, y el control es, en consecuencia, por asociaciones y no por individuos. "El método es eficaz para la integración 'de las masas'; sin embargo, al mismo tiempo que se desalienta fuertemente la responsabilidad ciudadana y la participación, se fortalecen las actitudes paternalistas (de la autoridad y de los individuos)". [p. 495] "Desalentar la participación ciudadana" es un elemento importantísimo para un sistema político como el mexicano, pues al delegar responsabilidades y exigencias en organizaciones, se colabora en la permanencia de prácticas manipuladoras.

<sup>49</sup> Otras fuentes de legitimación: el paso de las armas a la política y los buenos resultados económicos. [Damm, op. cit., p. 51]

Reyna considera este punto relevante en su esquema teórico de incorporación de grupos; tan es cierto, que basa sus hipótesis sobre la estabilidad política mexicana en dos elementos: la restricción en los niveles de participación política y la centralización política en un marco plenamente legitimado.

Flores explica en qué consiste el "consenso manipulado": la forma en que el poder político ha alcanzado consenso y legitimidad entre las masas ha sido a través de las funciones promotoras del Estado, por un lado, y de la incorporación al proceso político de las fuerzas del desarrollo, por el otro. Se trata de estimular la participación de organizaciones en los confines del aparato político, usando los slogans "solidaridad" y "unidad" en torno a un proyecto común de desarrollo, pero apelando en última instancia al control corporativo. En esta "dinámica revolucionaria", el consenso se obtiene con la organización sectorial apadrinada por el Estado, mediante la que se consiguen privilegios y respuestas a los compromisos contraídos si se mantiene el apoyo. "En definitiva, no se trata de una adhesión militante y razonada, sino del hecho que las concesiones económicas solo se pueden obtener, cuando existen, a través de tales organizaciones. Por otra parte, los controles parecen haber originado una fuerte indiferencia y apatía políticas entre las 'bases' de las asociaciones gremiales". [p. 492]

Las modalidades del control político sobre organizaciones se hace a través de las centrales que las representan. En el sector obrero, influye la habilidad del líder, lo que redundaría en su eficacia: su eternización en el poder señala el trato privilegiado que mantiene con los gobiernos posrevolucionarios a cambio de ventajas económicas, tanto para el líder como para los afiliados. Al respecto, Hansen [op. cit., pp. 150-153] anota tres modalidades de la relación sindicalismo-gobierno, a saber: a) los cargos de elección popular (en general, curules en el poder Legislativo o gubernaturas estatales), b) represión a organizaciones rebeldes e imposición de líderes (lo que desde el sexenio de Miguel Alemán se llamó "chamismo sindical"), y c) cierta tolerancia a algunos liderazgos sindicales presuntamente independientes, quienes mantienen una relación estable y "respetuosa" con el Ejecutivo.

El control campesino se obtiene un poco más fácil, dado el carácter dependiente de este sector de los poderes amplios que la Constitución otorgó al Estado en materia de propiedad. El control se realiza por dos vías: la política y la económica. La política consiste en la manipulación que se ejerce mediante la cadena de representación: comisariados ejidales - comités regionales campesinos - ligas de las comunidades agrarias de los estados - Confederación Nacional Campesina, instancias todas dominadas por el partido oficial. La vía económica, tiene que ver con la relación obligada con varias dependencias gubernamentales, esencialmente con tres: el Departamento Agrario, el Banco de Crédito Ejidal y la secretaría de Recursos Hidráulicos. Recurriendo nuevamente a Hansen [ibid., pp. 153-159], las dos primeras dependencias señaladas son las responsables del control político a que son sujetos los ejidatarios. Del Departamento Agrario anota dos pruebas en su dicho: la forma en que interfiere en las elecciones ejidales, permitiendo el control de intereses ajenos sobre los ejidos, y el "tortuguismo" con que actúa al descubrirse la existencia de varias propiedades agrarias privadas, pertenecientes a miembros de los gobiernos locales y federal.

Si a esto se agrega que todos los ejidatarios son afiliados al partido oficial—de cuya permanencia y disciplina dependen los apoyos gubernamentales—y que la gran masa de asalariados agrícolas no cuenta con espacios de intermediación frente al Estado, se entenderá la manipulación en alta escala a que se somete al sector. “En definitiva, las posibilidades de mejores niveles de vida, particularmente de los ejidatarios, se fundan en la acción oficial; para la mayoría de este sector, que potencialmente es el más combativo del campesinado, el incremento económico tiene un solo canal de realización. El control surge automáticamente, también el necesario sometimiento. Sin él, incluso las expectativas desaparecen, o se hace mucho más difícil la promoción económica, política y social”. [Flores, op. cit., p. 494]<sup>50</sup>

Víctor López Villafañe [1986] conviene con Reyna en algo importante: que si la obra de Cárdenas fue ensanchar las bases del partido oficial, a la vez significó que tales se sometieran a la política económica impuesta a partir de 1940. La reforma laboral cardenista conquistó a la clase obrera para el Estado. La dotación y la distribución de tierras, la reforma agraria, conquistó al campesinado. El corporativismo adquiere sentido de este modo, en el que “...las organizaciones (pasan) entonces a tener un peso específico en su relación con el gobierno ... ahora se negociaría con organizaciones de carácter nacional que debían responder, más que a los intereses de sus agremiados, a los intereses del estado”. [pp. 145 y 146]

Villafañe enfatiza en la organización y control obreros. Quizá se explique porque ve al campesinado falto de capacidad “revolucionaria” para transformar al Estado, no solo con la intención de que le sean atendidas sus demandas. Además, los intentos por cuajar una organización campesina centralizadora no funcionaron, como fue el caso de los realizados por el movimiento obrero. La pobre historia de la organización campesina cuenta en su haber con solo tres: Liga Nacional Campesina, Confederación Campesina Mexicana y Central Nacional de Ejidatarios. Incluso puede contarse a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), cuyo interés por aglutinar al movimiento campesino en una única central encontró el rechazo del entonces presidente Cárdenas.

Desde que el Estado decide organizar una central campesina (1935), ligada orgánicamente a los intereses del desarrollo capitalista, el movimiento campesino (sus líderes, en el mejor de los casos) adquiere poder de interlocución con él. Después de la fundación de la Confederación Nacional Campesina (CNC) hubo solo dos intentos por romper con el monopolio estatal: la Confederación Campesina Independiente (CCI) y la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM, 1949), ambas de escasa repercusión nacional. [Meyer 1976, p. 1303]

<sup>50</sup> Llegado a este punto, la integración de obreros y campesinos a la dinámica del sistema político, omitimos referirnos al sector popular (la CNOP) porque la manera de incorporarlo al mismo se explicó ya en el espacio de dedicado a la Movilidad Política: la posibilidad de los sectores medios de hacer carrera política a través del partido oficial, obtener buena remuneración económica y cierto prestigio (dentro de los patrones autoritarios del sistema).

El movimiento obrero resultó el que mayor empuje tuvo para organizarse después de la revolución. La Casa del Obrero Mundial (1912), sin cuya actividad el constitucionalismo hubiese tenido muchas dificultades para imponerse a villistas y zapatistas, era un claro ejemplo a seguir por múltiples líderes obreros que requerían y querían un medio de interlocución con el poder. Lo más aproximado a la actitud subordinada y sumisa de la CTM para con el régimen fue la practicada a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) durante la década de los 20. Sería el inicio de la "alianza" establecida entre el Estado y las masas, la peculiar manera de apoyar a un régimen a cambio de beneficios concretos. En palabras de Villafañe: "... la creación de la CROM representó un triunfo de los líderes obreros que, aprovechando la incapacidad de la clase trabajadora del país para organizarse independientemente, postulaban la alianza revolucionaria". [p. 116] Su estrategia, la del oportunismo creativo, "... reconocía la debilidad de los obreros y la necesidad de actuar para conseguir patrocinadores oficiales que les permitieran tener una cierta representación política". [Idem.]

Junto a la CROM, y antes de la creación de la CTM, hubo una serie de organizaciones que quisieron tener un trato de privilegio con el naciente régimen: la Cámara Nacional del Trabajo (CNT), la Confederación General del Trabajadores (CGT, 1921), la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM, 1933) y la llamada "CROM depurada" (1933). Después de la corporativización de las masas en el partido oficial (1938, con la transformación del PNR en PRM), el movimiento obrero estuvo aún en actividad organizativa: con el beneplácito oficial, se crearon la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC), las ligas de sindicatos Bloque de Unidad Obrera (BUO, 1957)—con la participación de la CTM, la CROM y la CGT—y la Confederación Nacional de Trabajadores de México (CNTM, 1960)—con la participación de varios sindicatos relevantes, como los electricistas y el de la industria textil. Se crearon también, en la disidencia, dos organizaciones: la Central Unica de Trabajadores (CUT) y la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM, 1949), ambas de impacto marginal.

Organizaciones tales como la CROC, creadas *ex profeso* para debilitar a la CTM, en realidad acentuaron el carácter corporativo del sistema, con una gran contradicción: no representaban ni a la mitad de la población laboral. "Las organizaciones sindicales solo controlaron una fracción de la fuerza de trabajo. Posiblemente solo entre el 35 por ciento y el 50 por ciento de los obreros industriales estuvieron sindicalizados (aproximadamente las dos terceras partes se encontraban en la CTM), el resto quedó desorganizado ... la mayor parte de la clase trabajadora se encontraba fuera de las instituciones sindicales y políticas existentes ... con muy pocas posibilidades de conseguir y presentar sus demandas políticas a las autoridades y sus reivindicaciones salariales a los patrones". [Meyer, op. cit., p. 1307]

Según Villafañe, los movimientos obrero y campesino no han sido independientes, sino orgánicamente dependientes de las líneas adoptadas por el Estado. De hecho, la alianza Estado-masas surgió como algo natural; durante la revolución, los intereses del movimiento liberal y de los obreros y campesinos se complementaron. Las demandas planteadas formarían parte sustancial de los objetivos de la revolución, por lo que las

discrepancias quedaban de lado a favor de las coincidencias: mejorar las condiciones de vida, acabar con el régimen porfirista. La alianza revolucionaria quedó sellada con la promulgación de la Constitución de 1917 (el artículo 123, principalmente), siendo así que el movimiento obrero se sometía a la legalidad burguesa y la legitimaba al considerarla parte de su triunfo. "De hecho, a partir de ese momento, se iniciaba una nueva etapa: la lucha y los antagonismos de clase serían regulados y superados a través de la mediación estatal. Este fue, sin lugar a dudas, uno de los logros más importantes del movimiento burgués revolucionario: encuadrar a las masas, bajo las formas legales, utilizándolas políticamente en favor de sus intereses". [pp. 114-115]

El movimiento obrero, representado en el sistema por la CTM, cumple con una misión fundamental: controlar las demandas y darles respuesta mediante cauces institucionales. Sin este aparato político, el sistema vendría a menos. Villafañe realiza la indispensabilidad del control obrero en el apoyo a la élite gobernante, lo que le brinda la posibilidad de erigirse en un grupo por encima de la sociedad, sin compromisos pero mediador de los antagonismos de clase. "La posición de fuerza de la burocracia política reside en gran medida en el uso que hace de ese control obrero, del cual obtiene el apoyo necesario, tanto para satisfacer reivindicaciones de carácter general que atañen a todo el conjunto de la burguesía ... (como) para sostener su autonomía relativa frente a las presiones de las otras fracciones de la burguesía". [p. 148]

Camacho [1980], por su cuenta, sostiene—del mismo modo que Villafañe—la importancia de la CTM en la vida política, pues la considera como el centro de gravedad de fuerzas actuales y potenciales del movimiento obrero. Pero contrario a lo que muchos estudiosos afirman, Camacho considera que el control político sobre los trabajadores no es su principal función: "... el poder de la Confederación ha descansado en su función política que ha impedido la vinculación de los grandes sindicatos con los pequeños y con la masa obrera en un movimiento de oposición al régimen. Esta función la ha facilitado su unión orgánica con el PRI". [p. 113] Esta es una función "obstáculo", mantener atomizados a los obreros no organizados, dado su potencial combativo; potencial que ha sido usado por las organizaciones incorporadas (la CTM, en primer lugar) para dar sustento al régimen y sistema políticos.

Por último, para abarcar todos los espacios del corporativismo mexicano, vale la pena advertir la participación de los empresarios en las redes del sistema. Si bien el empresariado (industriales y comerciantes) no se unió al partido oficial como un sector, su presencia en la economía nacional se reguló a partir de una disposición oficial: la Ley de Cámaras de 1936, que imponía la membresía obligatoria en organizaciones patronales para todas las empresas privadas, y le facilitaba al Estado la intervenciones ciertos aspectos operativos. [Story 1990, pp. 117-118] La Ley de Cámaras de 1941 reafirmó tal disposición y separó las cámaras según su ramo: industriales y comerciantes. Estos organismos ya no eran, entonces, de afiliación voluntaria, sino mecanismos de control de incorporación obligatoria, siendo el Estado el que tenía la facultad de decidir a cuál de ellos debía asociarse cada empresa.

Bajo la tutela de la ley de 1941, se crearon los siguientes organismos: la Confederación Nacional de Cámaras de Industria (CONCAMIN), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA). Sin el amparo de la Ley de Cámaras, como asociaciones privadas, se constituyeron en el tiempo los siguientes organismos: la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX, 1929), la Cámara Americana de Comercio (CAMCO, 1917), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE, 1975) y la Asociación de Banqueros de México (ABM).

Desde 1940, la posición crecientemente dominante del sector empresarial reforzó el poder de interlocución tenido ante el Estado, a grado tal que era capaz de oponer resistencia a las políticas oficiales. "Contrariamente a las características que definen a un sistema autortario, los industriales mexicanos se movilizan, a menudo, en oposición a alguna iniciativa o cambio político ... Concamin frecuentemente es consultada por el gobierno para asuntos de política económica, incluso con el envío de una propuesta de ley que afecta a la industria para provocar su reacción". [Ibid., p. 135] La organización del sector privado en cámaras y asociaciones, aunado al desarrollo económico de México, hicieron del empresariado un actor político a tomar en cuenta en la implementación de las políticas de gobierno. Asumir su inexistencia en las decisiones trascendentes, traería la confrontación inmediata como respuesta.



## FUENTES

## LIBROS

ARRIOLA, Carlos [1987]. "De la Pérdida de Confianza en el Buen Gobierno" en Loeza, Soledad y Segovia, Rafael. La Vida Política Mexicana en la Crisis. México: El Colegio de México, pp. 41-60

AYALA E., José [1988]. Estado y Desarrollo. La Formación de la Economía Mixta Mexicana (1920-1982). México: FCE/SEMIP/UNAM/Azúcar S.A. de C.V. 479 pp.

BECERRA Ch., Pablo J [1993]. La Regulación de los Partidos Políticos en la Legislación Electoral Mexicana: 1946-1991. Tesis de Maestría (Mimeo), pp. 1-29

BEJAR N., Raúl y MOCTEZUMA N. David [1988]. Relativización y Desgaste del Presidencialismo Mexicano. México: UNAM/CRIM. 32 pp. (Colecc. "Aportes de Investigación", No. 21)

BOBBIO, Norberto [1992]. Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política. México: FCE. 243 pp.

BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola [1992]. Diccionario de Política. Vols. I y II. México: Siglo XXI.

BRANDENBURG, Frank [1972]. "Conquistas Revolucionarias en la Vida Económica" en Stanley, Ross. ¿Ha Muerto la Revolución Mexicana?. México: SEP-Setentas, pp. 63-83

CAMACHO, Manuel [1977]. "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano" en La Crisis en el Sistema Político Mexicano. México: El Colegio de México, pp. 153-217

CAMACHO, Manuel [1980]. El Futuro Inmediato. México: Siglo XXI/IIJ/UNAM. 167 pp. (Colecc. "La Clase Obrera en la Historia de México", No. 15)

CARDENAS GRACIA, Jaime F. [1996] Transición Política y Reforma Constitucional en México. México: UNAM. 215 pp.

CARPIZO, Jorge [1978]. El Presidencialismo Mexicano. México: Siglo XXI. 240 pp.

CARPIZO, Jorge [1982]. La Constitución Mexicana de 1917. 5ª edición. México: IIJ/UNAM. 315 pp.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). [1990]. México: DDF/IIJ/UNAM. 608 pp.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos [1996]. 116ª edición. México: Porrúa. 147 pp. (Colecc. "Porrúa: Leyes y Códigos de México")

CORDOVA, Arnaldo [1973]. La Ideología de la Revolución Mexicana. La Formación del Nuevo Régimen. 2ª edición. México: Era. 508 pp. (Colecc. "El Hombre y su Tiempo")

CORDOVA, Arnaldo [1993]. La Formación del Poder Político en México. México: Era. 99 pp.

COSIO V., Daniel [1982]. El Sistema Político Mexicano. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz. 116 pp.

DUVERGER, Maurice [1984]. Los Partidos Políticos. México: FCE. 459 pp.

FERNANDEZ C, Paulina y RODRIGUEZ A., Octavio [1986]. Elecciones y Partidos en México. México: El Caballito. 239 pp.

FLORES OLEA, Víctor [1982]. "Poder, Legitimidad y Política en México" en El Perfil de México en 1980. Vol. 3. 8ª edición. México: Siglo XXI, pp. 461-502

FUENTES, Carlos [1972]. Tiempo Mexicano. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz. 193 pp.

- GARCIA OROZCO, Antonio [1989]. Legislación Electoral Mexicana. 3ª edición. México: Adeo eds. 363 pp.
- GARRIDO, Luis Javier [1987]. "Las Quince Reglas de la Sucesión Presidencial" en Nuncio, Abraham (coord.). La Sucesión Presidencial en 1988. México: Grijalbo, pp.85-107
- GONZALEZ C., Pablo [1985]. La Democracia en México. 16ª edición. México: Era. 333 pp. (Serie Popular, No. 4)
- GONZALEZ C, Pablo [1990]. El Estado y los Partidos Políticos en México. 3ª edición. México: Era. 257 pp.
- HANSEN, Roger D. [1993]. La Política del Desarrollo Mexicano. 2ª edición. México: Siglo XXI. 340 pp.
- LAJOUS, Alejandra [1979]. Los Orígenes del Partido Unico en México. México: UNAM. 268 pp. (Serie de Historia Moderna y Contemporánea, No. 11)
- LASALLE, Ferdinand [1997]. ¿Qué es una Constitución?. 9ª edición. México: Colofón. 116 pp. (Colecc. "Biblioteca Jurídica", No. 2)
- LINDAU, Juan D. [1993]. Los Tecnócratas y la Elite Gobernante Mexicana. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz. 164 pp.
- LOAEZA, Soledad [1977]. "El PAN: La Oposición Leal en México" en Lecturas de Política Mexicana. México: El Colegio de México, pp. 161-194
- LOPEZ CAMARA, Francisco [1988]. El Sistema Político y el Desarrollo en México. (Reflexiones y Disgresiones). México: CRIM/UNAM. 51 pp. (Colecc. "Aportes de Investigación", No. 29)
- LOPEZ VILLAFANE, Víctor [1986]. La Formación del Sistema Político Mexicano. México: Siglo XXI. 212 pp.
- MEYER, Lorenzo [1976]. "La Encrucijada" en Historia General de México. Vol. II. 3ª edición. México: El Colegio de México, pp. 1273-1355
- MEYER, Lorenzo [1977 (1)]. "El Estado Mexicano Contemporáneo" en Lecturas de Política Mexicana. México: El Colegio de México, pp. 5-36
- MEYER, Lorenzo [1977 (2)]. "La Etapa Formativa del Estado Mexicano Contemporáneo" en La Crisis en el Sistema Político Mexicano. México: El Colegio de México, pp.7-30
- MEYER, Lorenzo [1989]. "La Revolución Mexicana y sus Elecciones Presidenciales, 1911-1940" en González C., Pablo (coord.). Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas. México: Siglo XXI, pp. 69-98
- MOLINAR H., Juan [1993]. El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México. 2ª edición. México: Cal y Arena. 265 pp.
- MONSIVAIS, Carlos [1987]. "Con Usted hasta la Crítica" en Nuncio, Abraham (coord.). La Sucesión Presidencial en 1988. México: Grijalbo, pp. 73-83
- NOHLEN, Dieter [1994]. Sistemas Electorales y Partidos Políticos. México; FCE. 409 pp.
- PAOLI B., Francisco José [1989]. "Legislación Electoral y Proceso Político, 1917-1982" en González C., Pablo (coord.). Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas. México: Siglo XXI, pp. 129-161
- QUIROS P., Miguel y GUTIERREZ H., Lucino [1992]. De Carranza a Salinas. Otras razones en el Ejercicio del Poder en México. (Estado, Régimen y Sistema). México: UAM. 399 pp.
- REYNA, José Luis [1982]. "Movilización y Participación Políticas: Discusión de Algunas Hipótesis para el Caso Mexicano" en El Perfil de México en 1980. Vol. 3. 8ª edición. México: Siglo XXI, pp. 505-535

REYNA, José Luis [1989]. "Las Elecciones en el México Institucionalizado, 1946-1976" en González C., Pablo (coord.). Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas. México: Siglo XXI, pp. 101-118

RODRIGUEZ L., Manuel [1992]. "El Estado y el Partido" en Alonso, Aziz y Tamayo (coords.). El Nuevo Estado Mexicano. II Estado y Política. México: Nueva Imagen, pp. 43-52

SANCHEZ R., Virginia [1985]. "La Presencia de Max Weber en el Debate Habermas-Luhman" en Galvan et. al. Max Weber. Elementos de Sociología. México: UAP/UAM, pp. 215-311

SARTORI, Giovanni [1993]. Partidos y Sistemas de Partidos. 2ª edición. Madrid: Alianza Universidad. 404 pp.

SARTORI, Giovanni [1996]. Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados. México: FCE. 227 pp.

STORY, Dale [1990]. Industria, Estado y Política en México. Los Empresarios y el Poder. México: Grijalbo. 326 pp. (Colecc. "Los Noventa", No. 40)

VALDES Z., Leonardo. [1995 (1)] Sistemas Electorales y de Partidos. México: IFE. 54 pp. (Colecc. "Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática", No. 7)

WEBER, Max [1992]. Economía y Sociedad. 2ª edición. México: FCE. 1237 pp.

WOLDENBERG, José [1987]. "La Reforma Electoral de 1986" en Pérez, Germán y León, Samuel. 17 Angulos de un Sexenio. México: Plaza y Valdés, pp. 225-246

WOLDENBERG, José [1993]. "Sistema Político, Partidos y Elecciones en México" en Aguirre, Pedro, et al. Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones. Sistemas Comparados. México: TRAZOS/Instituto de Estudios para la Transición Democrática, pp. 285-373

## ARTICULOS

ALCOCER V., Jorge [1996]. "El Ciclo de las Reformas Electorales (1ª Parte)" en VOZ Y VOTO, No. 45, Noviembre, pp. 6-11

BECERRA Ch., Pablo J. [1995]. "La Problemática de la Representación en el Sistema Electoral Mexicano. Evolución Reciente y Perspectivas de Cambio" en POLIS 96, No. 2, UAM Iztapalapa, pp. 1-29

CANO, Arturo [1997]. "La Constitución Irreconocible" en REFORMA, 2 de Febrero (Suplemento Enfoque, pp. 3-7).

CRESPO, José Antonio [1996]. "México: Fronteras Democráticas" en REFORMA, 10 de Noviembre (Suplemento Enfoque, pp. 10-12).

COLLADO, Fernando del [1998]. "El Lenguaje del PRI: 69 Años ... en Frases" en REFORMA, 1 de Marzo (Suplemento Enfoque, pp. 2-10)

DAMM ARNAL, Arturo [1996]. "El Sistema Político Mexicano: Fin de Ciclo" en ESTE PAIS, No. 65, Agosto, pp. 48-52

FERNANDEZ S., José F. [1995]. "Crisis Política y Económica" en ESTE PAIS, No. 54, Septiembre, pp. 35-37

GONZALEZ Ayerdi y MEYENBERG, Yolanda [1988]. "Dos Oposiciones para 1988" en REVISTA MEXICANA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES, No. 124, Julio-Septiembre, pp. 55-89

RENDON C., Armando [1994]. "El Poder del Ejecutivo en las Constituciones Mexicanas" en IZTAPALAPA, No. 34, Julio-Diciembre, pp. 45-64

ROMERO, Jorge J. [1996]. "Oligopolio Electoral" en VOZ Y VOTO, No. 46, Diciembre, pp. 23-25

VALDES Z., Leonardo [1990]. "El Estado de la Reforma Electoral: Historia y Coyuntura" en EL NACIONAL, 1 de Marzo (Suplemento Política, pp. 1-9)

VALDES Z., Leonardo [1991]. "Elecciones y Democracia en México: Un Ensayo" en IZTAPALAPA, No. 23, Julio-Diciembre, pp. 13-24

VALDES Z., Leonardo [1995 (2)]. "El Efecto Mecánico de la Fórmula Electoral Mexicana: 1964-1991" en POLIS 94, UAM Iztapalapa, pp. 101-120

WOLDENBERG, José [1990]. "Elecciones y Legislación en México" en REVISTA MEXICANA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES, No. 141, Julio-Septiembre, pp. 9-23

#### *PERIODICOS*

LA JORNADA: 26/VII/97, 24/VIII/97

**CAPITULO II.**  
**¿CRISIS EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO?: EL SISTEMA ELECTORAL**

### 3. EL COFIPE

Hay coincidencia generalizada entre politólogos y analistas de que, a partir de las elecciones del 6 de Julio de 1988, el panorama político-electoral del país cambió: el partido oficial vio fuertemente minada su hegemonía frente al embate de una fuerza opositora inesperada. El saldo de aquella ruda jornada explica concisa y claramente este hecho, sobre todo en un país en que las elecciones no eran fuente de legitimidad de los gobernantes: el más bajo porcentaje de votación que candidato presidencial del PRI haya recibido en su historia, la pérdida de cuantiosos distritos electorales, la derrota en cuatro estados de la República y en el Distrito Federal.

Por tal motivo, el presente capítulo abre con una pregunta que es a la vez afirmación: el sistema político se cimbró ante una fuerte competencia electoral a nivel nacional no vista desde 1952, en tanto que sus elementos básicos (las reglas no escritas y el corporativismo) fueron insuficientes para mantener estables los lazos de permisividad de los actores políticos dentro del partido oficial. La oposición había sido controlada en los márgenes ya para entonces estrechos del sistema electoral<sup>1</sup>, con un repunte constante del PAN y PDM; pero cuando la oposición fue interna al partido oficial, no se toleró y se canalizó externamente, retomando principios fundamentales de la revolución mexicana. Es posible sostener, entonces, que la fractura al interior del PRI no inició un proceso, sino que es parte del correspondiente al desgaste del sistema político.

En este contexto, de reacomodos en el sistema político y elecciones competidas como nunca, surge la necesidad de habilitar el expediente de la reforma electoral, pues el sistema electoral quedó rebasado ante condiciones políticas distintas y actores políticos vigorosos. La exigencia opositora por democracia electoral actuó en el sentido de presionar a las nuevas autoridades en ejercicio a discutir y acordar un diseño mejor de dicho sistema, acorde a la realidad del país plural. En esta dirección apunta el presente capítulo: las condiciones poselectorales y las presiones de los partidos sujetaron el margen de maniobra del PRI para la reforma electoral, pero resultaron insuficientes para pretender siquiera una transformación parcial del sistema político. La ley electoral resultante ejemplifica la circunstancia: algunas mejoras, algunos avances, pero retrocesos evidentes en los tres aspectos clave del sistema electoral (fórmulas para la representación política, fórmulas de participación y organismos electorales).

<sup>1</sup> Recuérdese que para este proceso electoral regía el Código Federal Electoral, entonces de reciente hechura (1986), el que prevía mayores disposiciones limitativas que participativas para los partidos políticos. [Cfr. supra. 2.2.1.]

### 3.1 El Contexto

El periodo preelectoral estuvo cruzado por sucesos que son relevantes para entender la dinámica del proceso electoral. De ello depende evitar las interpretaciones simples, tales como mirar las elecciones de 1988 como el comienzo de una nueva etapa.<sup>2</sup>

1. La crisis económica y los intentos por contenerla. La década de los ochenta sería bautizada como la "década perdida", y el sexenio del presidente De la Madrid como el sexenio de "crecimiento cero". La coyuntura económica previa al proceso electoral no terminó siendo catastrófica, pero era signo de las condiciones cambiantes en la economía que el futuro presidente tendría que afrontar.

La herencia del sexenio de López Portillo era dura: la caída de los precios internacionales del petróleo bajó los ingresos del sector público, pero éste no disminuyó su gasto; la salida de depósitos bancarios y la fuga de capitales eran muestra palpable de la falta de confianza de los altos círculos financieros en el gobierno mexicano; la creciente inflación y la devaluación del peso hacían difícil la vida ordinaria. Aunado a ello, la nacionalización de la banca, anunciada durante la lectura del Sexto Informe de Gobierno del presidente López Portillo, contribuyó a enrarecer las expectativas económicas del sector privado, el cual había llamado insistentemente a la realización de un paro laboral. [Barrera en G. Graf 1989, p. 74]

Frente a tal saldo, el gobierno de De la Madrid implementó drásticos ajustes mediante planes de austeridad tendientes a restablecer la salud financiera del país. En esta línea se inscriben el Programa para la Defensa de la Planta Productiva (Diciembre 1982), el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE, 1983), el Plan Nacional de Desarrollo (Mayo 1983), el Programa de Aliento y Crecimiento (1985) y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE, Diciembre 1987). Descartando éste último, el efecto de los anteriores fue marginal, dado que las medidas propuestas (restricción del gasto público y del crédito, reducción de subsidios, venta de empresas paraestatales) no redundaron en la baja de la inflación (que llegó en 1987 al 121%). Hacia 1985, otra caída en los precios internacionales del petróleo desquició la economía y los planes de austeridad implementados.

Las consecuencias de los desequilibrios económicos y de las mismas medidas de ajuste fueron devastadoras. Un país que había vivido bajo un modelo de Estado interventor, sufría las transformaciones económicas a nivel internacional y el despliegue ofensivo de dos proyectos nacionales opuestos (el desarrollista, en los estertores de la

<sup>2</sup> Esta clase de interpretaciones, muchas de ellas ideadas por políticos del Frente Democrático Nacional, parecen obviar que la competitividad electoral estaba presente 10 años atrás, en estados del norte del país y destacadamente en el centro, el Distrito Federal (en la capital federal el partido oficial, desde 1973, tenía porcentajes de votación inferiores al 50% en elecciones de diputados). En todo caso, las elecciones de 1988 pueden verse como el punto crítico de la tendencia declinante en la votación del PRI.

administración de López Portillo y el neoliberal, en sus inicios en el sexenio del presidente De la Madrid) que poco pudieron hacer para restablecer la salud de la economía.

Algunas cifras esclarecen el impacto de lo reseñado. González Casanova [en Nuncio 1987, pp. 67-68] aporta las siguientes:

- ◆ inflación a precios al consumidor del 99% en 1982 al 121% en 1987;
- ◆ disminución del salario mínimo en 1982 (con base 1970) del 98% al 57% en 1986;
- ◆ aumento en la desocupación abierta del 8% en 1982 al 12% en 1986, esto es, en números, de 1 millón 900 mil a 3 millones 900 mil;
- ◆ aumento en el valor de los productos de consumo: tortilla 416%, pan 1 800%, frijol 776%, a cambio de un aumento nominal en el salario mínimo del orden del 364%.

Sergio de la Peña [1988] aporta las siguientes:

- ◆ la población económicamente activa creció en 3.7 millones de personas, en tanto el número de ocupados lo hizo en menos de 1 millón (1983-1986);
- ◆ la contracción del consumo, promedio por habitante del orden del 17%;
- ◆ la participación del trabajo en el ingreso nacional pasó del 45% en 1982 al 34% en 1986;
- ◆ el gasto público destinado al rubro social fue, entre 1982 y 1985, del orden del 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB), uno de los más bajos de América Latina.

Los resultados del sexenio eran desalentadores: crecimiento nulo de la economía, inflación de hasta tres dígitos, desempleo en aumento, caída real en el poder adquisitivo de los trabajadores y de la población en general. Resultados todos que incidían negativamente en el nivel de vida y en las expectativas de mejoría salarial, ambos elementos fundamentales en la etapa del Estado interventor. El Pacto de Solidaridad Económica, firmado por el gobierno, el sector patronal y los sectores obrero y campesino en 1987<sup>3</sup>, consiguió mantener estables las variables económicas, en vista que se trataba de un plan de choque cuyo objetivo residía en contener la inflación y los salarios, así como el alza progresiva en los productos de consumo.

El PSE de 1987, siendo una respuesta apremiante ante la urgencia económica, en realidad seguía la misma línea marcada durante ese sexenio. De hecho, ya desde 1986 se hacían necesarios cambios en la estrategia gubernamental, fallida por tres razones [Cordera en Nuncio 1987, pp. 115-116]: la obcecación en mantener las líneas generales de política económica a pesar de su impacto económico y social, la dependencia mexicana de las divisas por la venta de crudo (trazada por el constante movimiento en los

<sup>3</sup> Este pacto, firmado el 15 de Diciembre de 1987, concedió el 15% de incremento salarial general, y 20% a los salarios mínimos a partir de Enero de 1988. Ante la inflación, que la Confederación de Trabajadores de México (CTM) estimaba en 140% para fines de 1987, la exigencia original era un incremento de 46% (o la alternativa de la huelga general, según los dirigentes de la central obrera). [Soler 1993, p. 43 y ss.]



preciso del petróleo) y el pago del servicio de la deuda externa en los términos fijados por los acreedores internacionales, oneroso de suyo para el país.<sup>4</sup>

2. La disidencia y ruptura en el partido oficial. La implementación de una serie de políticas generales en la economía que privilegiaban los compromisos contraídos con los acreedores internacionales y repercutían desfavorablemente en las condiciones de vida de la población, son causas que explican la creación de una corriente de opinión al interior del partido oficial (llamada inicialmente Movimiento de Renovación Democrática). Pero el reclamo económico convergía con el democrático, que en conjunto harían de esta corriente un dispositivo orientado al cambio. Empero, la negativa de la dirigencia del partido a escuchar los reclamos y a consensuar con los disidentes, obvio si se piensa en las características del régimen político, dio pie a la escisión en el PRI, la más importante—hasta entonces—de los últimos 35 años.

La idea inicial de crear una corriente, al estilo de los partidos europeos, surgió del entonces embajador en México en España, Rodolfo González Guevara, quien para tal efecto tuvo reuniones recurrentes (durante 1986) con el gobernador michoacano en aquella época, Cuauhtémoc Cárdenas, y con el ex embajador de México ante la Organización de las Naciones Unidas, Porfirio Muñoz Ledo.<sup>5</sup> Ya Cárdenas había dado muestras de cierta actitud crítica, cuando el 30 de Agosto de 1985 presentó una ponencia durante la VII Jornada de Historia de Occidente, en la que señalaba—entre otras cosas—que desde 1941 la revolución mexicana había sido desviada de su camino, pues sobre sus propósitos originales prevalecieron tendencias contrarias al espíritu y obra de la misma. [G. Graf 1989, Anexo 1]

Hacia mediados de 1986, comenzaron las reuniones formales en casa de la economista Ifigenia Martínez. La siguiente reunión se efectuó en casa del entonces senador Gonzalo Martínez Corbalá, y empezaba a adquirir fuerza la percepción tanto de democratizar al partido como de dar un viraje en las prioridades de la política económica del gobierno. El 14 de Agosto de ese año, el periódico *UnoMásUno* daba a conocer la existencia del grupo, situación que provocó el retiro sutil de González Guevara por no convenir con la aparición pública prematura de los disidentes. [Garrido 1993, p. 13 y ss.]

La respuesta inicial del partido oficial y del presidente De la Madrid fue de aliento a la iniciativa, pero se endureció conforme las propuestas de los miembros de la Corriente maduraban [Cfr. Documentos de Trabajo 1 y 2]; a su vez, las prioridades de la Corriente cambiaron ante la sucesión presidencial: el reclamo ahora era rescatar la autonomía del partido del gobierno, y la elección mediante consulta a la base de los candidatos a puestos de elección popular (entre ellos, el de la presidencia). Según Cárdenas, se trataba de que el PRI rescatara la iniciativa y promoviera cambios en los ámbitos social y

<sup>4</sup> La deuda pública externa creció en 16 mil millones para ubicarse en el periodo 1982-1986 en 75 mil millones; esto significa que el 70% del presupuesto anual se asignaba para sostener el pago de servicio de deuda. La deuda representaba el 60% del PIB a fines de 1986. [De la Peña 1988]

<sup>5</sup> Para una revisión amplia y bastante documentada de la formación y desenlace de la Corriente Democrática, consúltese a Garrido [1993]

económico, por lo que se necesitaba "...abrir espacios democráticos, abrir formas de participación y modificar también los mecanismos de decisión al interior de nuestro partido ... estamos planteando se democratice el proceso a través del cual el PRI selecciona su candidato para Presidente de la República". [Suárez 1987]

Momento clave en la definición de las opciones de la Corriente Democrática, la XIII Asamblea Nacional, constituida en una especie de tribunal del proyecto disidente. Once miembros presentaron ponencias en las Mesas de Trabajo, pero ninguna trascendió en términos de resolutivos. La clausura del evento resultaría ejemplar en la descalificación de los opositores. Ante un auditorio que contaba entre sus asistentes al presidente De la Madrid, y a los ex presidentes Echeverría y López Portillo (su presencia recalca la imagen de unidad ante la coyuntura que se avecinaba), el presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI, Jorge de la Vega, afirmaba: "Todos los que de aquí en adelante no quieran respetar la voluntad de la inmensa mayoría de los priistas, que renuncien a nuestro partido y que busquen su afiliación en otras organizaciones políticas. En el PRI no tendrán cabida ni la quinta columna ni los caballos de Troya". Además, confirmaba la prerrogativa presidencial en el ámbito de la sucesión, al decir que "...escucharemos las orientaciones del líder nacional de nuestro instituto político (el presidente de la República)". [Proceso 540, 9 de Marzo de 1987]

Del distanciamiento entre los miembros de la Corriente y el PRI y el presidente De la Madrid, siguió el enfrentamiento frontal, el cuestionamiento práctico de las reglas no escritas del sistema político. Por ejemplo, el 3 de Julio de 1987, Cárdenas es proclamado "precandidato oficial" de la Corriente a la presidencia. La medida quería ser un instrumento para presionar y abrir el proceso de selección del candidato presidencial, pero resultó contraproducente. La última medida de disuasión del grupo fue la "Marcha de las 100 Horas de la Democracia" (17 al 21 de Septiembre de 1987) que concluyó con una manifestación de varios miles de simpatizantes en el zócalo de la ciudad.

El fin de la historia de la Corriente (al interior del PRI) se da con la postulación del candidato presidencial priista, de acuerdo a los métodos presidencialistas habituales, y la aceptación de Cárdenas de la candidatura presidencial del PARM (14 de Octubre), lo que significaba explícitamente su renuncia a la militancia en el partido oficial.

Dos aspectos merecen ser rescatados del movimiento democratizador. En primer lugar, que los integrantes de la Corriente Democrática (desde los participantes en las primeras reuniones hasta quienes desertaron junto con Cárdenas) eran notables miembros del partido, habían ocupado u ocupaban cargos de elección popular o en la administración pública federal, contribuyendo esto a darle peso a las palabras y conductas beligerantes. En segundo lugar, las propuestas de la Corriente eran significativas, pues pronto se transformarían en soporte de un proyecto de país, venido del proyecto constitucional original de la revolución mexicana. Aunque no desdeñaban la importancia del reclamo por la independencia económica, dadas las circunstancias de aquél momento, el reclamo democratizador caló más hondo, ya que sin una verdadera participación en las decisiones fundamentales poco o nada sería posible hacer en el ámbito económico.

El reclamo democrático, por tanto, no se limitaba a la instancia partidaria, sino que se extendía al espectro político nacional, pues "...debe haber ...rectitud en la conducción y desarrollo de los procesos electorales, tanto al interior del partido, como aquellos en los que contienda públicamente con otras organizaciones, y es condición de los procesos democráticos ...que sus resultados ...tengan credibilidad ante la opinión pública y ante los propios contendientes". [Cárdenas en Nuncio 1987, p. 240]

3. La sucesión presidencial. La mecánica fue la misma: cambiaron si acaso los protagonistas, aunque el ambiente estuvo cargado por el impulso que la Corriente dio a la tesis democratizadora. Se impusieron el "tapadismo" y el "dedazo", pero en la circunstancia crítica impregnada por severos cuestionamientos a la actuación de la élite gobernante, las consecuencias fueron graves.

Los movimientos en la mecánica sucesoria iniciaron con dos hechos ocurridos en 1986: el 21 de Abril, el entonces gobernador del estado de México es nombrado secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, lo que parecía colocarlo como fuerte prospecto para aspirar a la candidatura presidencial; el 9 de Octubre, es removido como presidente del CEN del PRI Adolfo Lugo, y en su lugar se designa a Jorge de la Vega, antiguo contendiente de De la Madrid por la presidencia. Entre ambas fechas, una es memorable: el 17 de Junio, el entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog, renuncia a su cargo por conflictos al interior del gabinete con el secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. [Barrera, op. cit., p. 76]

A fines de 1986, común a estos avatares de la política mexicana, circulaban entre periodistas, políticos y politólogos, los nombres de los personajes con posibilidades de aspirar a la presidencia. Por ejemplo, el 17 de Octubre el líder del PRI en el Distrito Federal, Jesús Salazar Toledano, señalaba a cuatro secretarios de Estado como posibles precandidatos: Del Mazo, titular de Energía; Bartlett, de Gobernación; Salinas, de Programación; y González Avelar, de Educación. Los tres primeros comparecieron en la Cámara de Diputados durante el mes de Noviembre, lo que los exhibió ante la opinión pública en su calidad de aspirantes. Pronto se les sumarían otros dos prospectos: el Procurador General de la República, Sergio García Ramírez, quien compareció ante la Cámara de Senadores el 18 de Diciembre, y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre, quién no paró en invitar constantemente al presidente De la Madrid a inaugurar obras concluidas precipitadamente. [Ramos 1988, p. 23 y ss.]

En 1987, respuesta tanto a las pugnas entre los precandidatos mencionados como al reclamo incesante de la Corriente Democrática, el presidente del CEN del PRI realiza una gira por el país de casi cuatro meses (25 de Marzo al 28 de Julio), en el marco de lo que se llamó "Jornada de Unidad Nacional". El objetivo: mostrar a los democratizadores la fuerza nacional del partido y la imposibilidad de la disidencia interna ante la proximidad de la sucesión presidencial. El propósito, a decir de De la Vega, "...evitar que entre los mexicanos se enconen polémicas que pueden y deben resolverse por el camino de la razón histórica". [Ibid., p. 75]

Es probable que el único cambio en la sucesión presidencial haya sido el establecer una "pasarela" formal de precandidatos, en la que mostrarían sus atributos y propuestas de solución de problemas del país. El 13 de Agosto de 1987 se emitió un acuerdo del CEN del PRI en el que se llamaba a comparecer, por estricto orden alfabético, a "6 distinguidos priistas", aquellos recién colocados en palestra pública en los meses anteriores. [Chanes 1993, pp. 223-224] Sin renunciar a sus cargos en el gabinete, los precandidatos comparecieron frente a la cúpula del PRI entre el 17 y el 27 de Agosto. Un comentarista de aquella época revelaba la intrascendencia de las comparencias, pues ya era sabido quien daría la última palabra al respeto: "... el partido en el poder anunció que sus gallos para la grande eran seis distinguidos señores ... Con esto se trata de demostrar que el PRI no se queda atrás y que la democracia y las banderas de la revolución siguen vigentes y que mostrar el rostro de los posibles reanima y refresca los aires democráticos ... No hay en este seudodestape ninguna sorpresa, no se mencionan más nombres de los que se venían mencionando ... El nombre de quien va a ser no se dirá, no será revelado sin la anuencia de ya saben quien ..." [Ramírez H. 1987]

De entonces corrió un mes para que la decisión del presidente sobre su sucesor fuese conocida. La formalidad democrática del proceso se consumó en cuatro días: 30 de Septiembre, se expide la convocatoria para el registro de precandidatos; 3 de Octubre, se celebra el Consejo Nacional Extraordinario del PRI, preludio de la decisión final; 4 de Octubre, el presidente del CEN del PRI anuncia a Carlos Salinas de Gortari; 5 de Octubre, se registra la candidatura ("única") de Salinas. Y será hasta un mes después, el 8 de Noviembre, cuando el precandidato rinda protesta formal como candidato a la presidencia de la República.

La candidatura de Salinas tuvo que remar contra la corriente por dos razones: primero, porque era un personaje al que se identificaba creador y promotor del programa de ajuste económico del presidente De la Madrid, y en consecuencia, responsable directo de la inflación tan alta. La imagen negativa del candidato se agudizó, pues a menos de dos semanas de su postulación, cayeron los principales indicadores de la Bolsa Mexicana de Valores, forzando a la firma del PSE. Segundo, porque enfrentaría a un oponente que legítimamente retomaba las banderas de la revolución mexicana y las oponía al proyecto representado por el presidente De la Madrid (calificado por Cárdenas de "entreguista" y "autoritario"). El empuje de Cárdenas provenía del cuestionamiento a las estructuras del sistema político que bien conocía, de sus vicios y desviaciones, pero también de la propuesta alternativa que unificaba el criterio de muchos: rescatar el proyecto revolucionario en práctica hasta 1940.

### 3.1.1 *Las Elecciones de 1988*

El ambiente para las campañas electorales era propicio para el conflicto. La definición del triunfador a la presidencia marcaría la pauta de las elecciones de diputados y senadores. Y según el contexto preelectoral, de complejidad mayor, tal definición encontraría obstáculos varios para concretarse en favor del partido oficial.

Seis candidatos se perfilaron, pero solo tres absorbieron la atención de la sociedad: los del PRI, PAN y el de la Corriente Democrática, quien participaría en la rueda electoral bajo la protección legal de tres partidos políticos. Los otros tres candidatos representaron fuerzas que no calaron en el electorado mexicano, especialmente los candidatos del PDM y PRT. Mención aparte merece la candidatura de Heberto Castillo, por el PMS, eslabón último del Partido Comunista Mexicano; con ella ponía a prueba el proceso unificador de la izquierda (el PMS era resultado de la fusión del PSUM y PMT), proverbialmente atomizada.

La postulación de Castillo resultó novedosa en el método empleado para definirla, que involucraba no solo a la militancia de ese partido, sino al electorado que deseara participar. El principal propósito de la realización de elecciones preliminares abiertas era claro: presentar un candidato que tuviera el mayor acuerdo interno y externo. [Ayerdi en Leal 1988, p. 125] Las elecciones se realizaron el 6 de Septiembre de 1987, con una respuesta baja pero entusiasta de 218 mil personas: casi el 55% se inclinó por Castillo. Los otros contendientes provenían del viejo Partido Comunista, y por tanto, eran menos conocidos que el maestro universitario.<sup>6</sup> La campaña del candidato de izquierda fue magra en resultados, producto del alud cardenista al que se terminó uniendo.

Cárdenas, según hemos visto, renunció a la militancia activa en el PRI y fue postulado por uno de los partidos ficticiales, el PARM. Cárdenas no había sido un miembro de partido cualquiera; criado a la sombra de su padre, Lázaro Cárdenas, ocupó varios cargos en la administración pública y de elección popular: director de Obras de la Desembocadura del Balsas, gerente del Fideicomiso Ciudad Lázaro Cárdenas, senador por Michoacán y gobernador de ese mismo estado. Su actitud crítica se desplegó desde los setenta, cuando en ocasión de la postulación de Carlos Torres Manzo como candidato a la gubernatura de Michoacán, publicó un desplegado en la prensa criticando no haberlo sido él, siendo que contaba con el apoyo de las organizaciones estatales. [Camacho A. en G. Graf 1989, p. 43]

Poco después de la postulación de Cárdenas por el PARM, los otros dos partidos ficticiales se decidieron a apoyarlo: el PST, transformado súbitamente en Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) lo hizo el 22 de Noviembre de 1987, en el marco de la VII Asamblea Nacional Extraordinaria; y el PPS lo designó candidato el 13 de Diciembre del mismo año, dentro del XIII Congreso Nacional. A los tres partidos ficticiales se juntaron una serie de organizaciones sociales e institutos políticos sin reconocimiento legal, y terminaron por forjar el Frente Democrático Nacional (FDN).<sup>7</sup> La

<sup>6</sup> Los oponentes de Castillo en el proceso electoral interno del PMS habían sido Eraclio Zepeda (20.7% de la votación), Antonio Becerra Gaytán (13.6%) y Joel Hernández Delgadillo (10.2%).

<sup>7</sup> La plataforma común suscrita en Jalapa, Veracruz, el 12 de Enero de 1988, la compartieron las siguientes organizaciones y partidos políticos (con y sin registro): PARM, PPS, PPS, Corriente Democrática, Partido Social Demócrata, Partido Verde Mexicano, Partido Socialista Revolucionario, Partido Nacional del Pueblo-Comité de Defensa Popular, Partido Liberal Mexicano, Unidad Democrática, Fuerzas Progresistas de México, Consejo Nacional Obrero y Campesino y Corriente Política de Masas. [Xelhuantzi en Leal 1988, pp. 105-106] Para Febrero de ese mismo año se integró el Movimiento al Socialismo (MAS), compuesto por el Sindicato Único de Trabajadores Universitarios (SUNTU), los dirigentes del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) y el ala moderada del PRT. [G. Graf 1989, pp. 147-148] Antes de la jornada electoral, se sumaron al FDN el

explicación común al hecho que los tres partidos ficticiales dieran apoyo a un candidato común, radica en que ante la desaparición del registro condicionado en el Código de 1986, requerían de una figura de proyección nacional para cuando menos rebasar el umbral legal del 1.5%.

En términos del Código Federal Electoral [1987, p. 109] no se trataba de un frente, pues según en artículo 79, éste solo era posible "...para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de indole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes". Tampoco se trataba de una coalición, dado el riesgo que implicaba actuar así era alto para los partidos, en tanto el artículo 85 establecía que los partidos coaligados "...podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 1.5% de la votación nacional que requiere cada uno de los partidos coaligados". [Ibid., p. 110] La candidatura de Cárdenas se sostuvo legalmente mediante el artículo 81, que a la letra decía: "Dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, pueden postular al mismo candidato, pero para ello es indispensable el consentimiento de éste. Los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los haya obtenido y se sumarán en favor del candidato". [Ibid., p. 112] Una disposición bastante laxa, en la que los partidos involucrados no corrían riesgos.

La campaña cardenista creció inesperadamente y alcanzó niveles no imaginados ni por los mismos dirigentes de la Corriente Democrática. Desde el inicio, en Morelia, Michoacán, frente a 20 mil personas (29 de Noviembre de 1987), hasta el cierre en el zócalo de la ciudad de México frente a 100 mil simpatizantes (25 de Junio de 1988), resaltaba el arrastre con las masas. Cárdenas era visto como el "candidato de las sorpresas". "El impacto sobre el pueblo ha sido superior al pronóstico y ha sorprendido al partido del poder. Su palabra es opaca, reposada, ausente de emoción y de matiz ... Entre las sorpresas, la sombra del padre, el general Cárdenas, que deja de ser bronce de estatua y se transforma en presencia y en esperanza ... logra concentraciones que superan el artificio del 'acarreo' que acompaña al candidato priísta". [Hinojosa 1988 (1)]

La magnitud de los mítines cardenistas quedó de manifiesto en dos eventos memorables, que dimensionaron la movilización social de aquél año. El primero, en Febrero, llevado a cabo en la Comarca Lagunera, en Coahuila, lugar que aún guarda grata memoria del general Cárdenas. Ahí, más que importar las más de 100 mil personas asistentes a los diversos actos promovidos por el Frente, importaba la intensidad que le imprimían (por ejemplo, la impaciente espera a la orilla de las carreteras de los poblados y en los ejidos para poder ver al candidato, considerado una especie de reencarnación del general). [L. Gallo 1989, pp. 190-195]

El segundo puso de manifiesto la efervescencia cardenista en la víspera de la jornada electoral. El candidato del Frente, en medio de una serie de objeciones sobre la conveniencia de realizar esta clase de actos en la universidad más importante de México, fue invitado a fines de Mayo a Ciudad Universitaria. El mitin, imponente por la magnitud

---

Grupo Polyforum, la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México y al final el PMS, el 3 de Junio de 1988 (cuando Castillo declina su candidatura en apoyo a la de Cárdenas).

de los asistentes (quizá 65 mil personas), parece haber dado a la campaña un impulso definitivo. En abono a esta idea, hay quien sostiene que a partir de este evento la política de comunicación del gobierno respecto a la campaña cardenista se modificó; esto es, que en los programas de los partidos políticos, transmitidos por radio y televisión en los tiempos estatales, se le daba a Cárdenas 4 de 8 los ocho lugares disponibles, cuando la política previa consistía en darle prioridad a la campaña del PRI.<sup>8</sup>

La campaña cardenista levantó expectativas en torno al cambio político; las organizaciones sociales que decidieron apoyarla vieron la oportunidad de trascender la mera pugna radical y reivindicativa de sus proyectos particulares, hacia un proyecto nacional de mayor envergadura ligado a las instancias de representación nacional. Y ese es quizá uno de sus méritos, haber sabido explotar la fuerza de dichas organizaciones. Desde esta perspectiva, de poco valen las cifras electorales, ya que no muestran la amplia movilización de que fue objeto el país<sup>9</sup>. En ello radica la importancia del desgajamiento al interior del partido oficial: "... fue necesario que se produjera un desprendimiento, así fuera menor, de un sector de la llamada clase política, para que pudieran darse las condiciones de articulación de los movimientos sociales en un proyecto político global ... la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas se constituyó en el catalizador nacional de los diversos movimientos sociales, sectoriales y regionales en ascenso desde tres años atrás ..." [Tamayo 1990, p. 74]

La campaña del candidato del partido oficial fue onerosa como las anteriores, en un país lastimado severamente por la crisis económica, y variada en sorpresas durante los actos convocados. Carlos Salinas de Gortari, el segundo más joven aspirante presidencial en la historia del partido oficial (el primero había sido el general Cárdenas, irónicamente), tuvo una carrera corta pero prolífica en la administración pública federal, pero al igual que su antecesor, no había en su curriculum algún puesto de elección popular. De regreso a México, una vez que cursó estudios de doctorado en Economía Política y Gobierno en la Universidad de Harvard, Salinas ocupó los siguientes cargos: director general de Planeación Hacendaria, director general de Política Económica y Social y secretario de Programación y Presupuesto. Desde esta posición, se convirtió en el eje de la política económica del gobierno de De la Madrid

<sup>8</sup> Esta hipótesis está detallada en González Graf [1989, p. 137 y ss.]. Según el autor, hay datos que resultan sospechosos, y que hablan de la estrategia del candidato priista. Los datos: que un excolaborador de Cárdenas, Dióodoro Guerra, fuera asignado a la Comisión de Radiodifusión de la Secretaría de Gobernación, encargada de producir los programas oficiales de los partidos políticos para radio y televisión; o bien, la incorporación del Movimiento al Socialismo (MAS) al FDN, visto que estaba formado por fuerzas que habían tenido cercanía con la secretaria de Gobernación. La estrategia, a decir de Graf, era empujar la candidatura de Cárdenas—a través de los medios de comunicación—e inflar su imagen en el Distrito Federal, donde no hay Congreso y el regente es designado. El mensaje a transmitir era: ¡cuidado con la izquierda!, y el resultado esperado: el "...ablandamiento de la voluntad de negociación del sistema financiero internacional ante la deuda externa ..."

<sup>9</sup> La abstención alcanzaría casi el 50%, dato contrastante con la comprobación empírica de los actos y mítines observados, de las alianzas y convergencias entre partidos políticos y organizaciones sociales de toda laya. De hecho, este sería uno de los elementos que harían dudar de la veracidad de los resultados oficiales, dados a conocer por la autoridad electoral. Para una argumentación acerca de la falta de correlación entre movilización social y asistencia a las urnas, véase a Peschard [en Leal 1988, pp. 353-362]

La campaña del partido oficial, diseñada bajo los viejos cánones de la política priista, estuvo marcada por la actitud hosca de Salinas frente a sus adversarios y por la negativa a debatir con ellos. Así, el candidato puso énfasis en elaborar un discurso nuevo, intentando fuese fresco, alejado de la imagen tenida de "tecnócrata". Los cuatro discursos que definen las líneas de su política para afrontar los "grandes problemas nacionales" son: El Reto de la Democracia, 22 de Abril; El Reto Social, 12 de mayo; El Reto Económico, 19 de Mayo; y el Reto de la Ciudad de México, 30 de Mayo. La intención de estos discursos era establecer las bases de la modernización de la vida política nacional en todos sus órdenes, en donde cupieran todos los intereses, corrientes y sectores de la nación. [Cándano en G. Graf 1989, p. 57]

El discurso de Salinas contrastaba notablemente con el de Cárdenas. Mientras el primero—pronunciado desde una posición de fuerza, contenido en el axioma "lo que digo hoy en campaña, mañana será gobierno"—definía como prioridad la relaboración de alianzas Estado-capital, Estado-corporativismo y Estado-sociedad civil, desde una perspectiva modernizadora enfrentada a la práctica política priista [Aziz 1992 (1)], el segundo insistía en defender los ideales de la revolución, demandar la rectificación de la política delamadridista—corruptora del proyecto constitucional original—y abrir el sistema político a la participación ciudadana. En Salinas se percibía la continuidad en la política de ajuste económico, solo que con modificaciones para hacerla efectiva, propiciatoria del crecimiento económico.

La "práctica política priista" superó pronto la inicial idea de Salinas de desprenderse de la parafernalia de los mitines y actos partidistas. Mientras en el discurso ofrecía modernizar las viejas formas de hacer política—es recordable aquella frase usada con frecuencia: "haremos política, política y más política"—, los dirigentes del partido recurrían a las presiones para llenar plazas y auditorios. "La campaña de CSG se distinguió por lo que siempre se distinguen las campañas priistas: acarreo de manifestantes, coacciones a los trabajadores para que fueran a las demostraciones (en muchos casos se les amenazaba con descuentos salariales o con suspensiones), dislocación en pueblos y ciudades de la vida cotidiana, suspensión de los transportes públicos ya que camiones, taxis y 'peseros' se usaban con frecuencia para llevar prosélitos a los mitines de CSG, etc." [Guerrero 1989, p. 158]

Aún cuando el PRI logró mantener la apariencia de arrastre a Salinas, las crónicas no muestran precisamente eso. Por ejemplo, en San Pedro de las Colonias, en plena Comarca Lagunera, a inicios de Febrero de 1988, fue conducido al templete colocado para el acto, bajo un griterío amplio: ¡Cárdenas, Cárdenas! Se llegó a especular que el candidato había sido agredido por simpatizantes cardenistas. A fines de ese mismo mes, en Mérida, Yucatán, estudiantes de la Universidad Autónoma de Yucatán le repitieron similar dosis a la tenida en La Laguna, pues justo al entrar a una reunión en el teatro Peón Contreras le gritaron: ¡Maquío, Maquío! [Cfr. Hiriart 1993]

La utilización de los mecanismos tradicionales de campaña, como se mira, fueron insuficientes para detener la onda expansiva de la oposición, la cardenista y la panista. Para los observadores políticos de la época era obvio el derroche de recursos para



propaganda en televisión y prensa, dinero que se sospechaba provenía del erario público. En un país que sufría las consecuencias de la austeridad y el ajuste salarial, observar semejante despliegue monetario y comercial en una campaña política era poco menos que una distinción prepotente del gobierno y el PRI.<sup>10</sup> Esto, junto a la contradicción del discurso salinista y el empeño en mantener las decisiones que atañían al partido oficial bajo la más estricta verticalidad, produjo un resultado electoral sorpresivo para los actores en disputa.

José Antonio Crespo [en Leal 1988] considera un fracaso a medias la campaña presidencial del PRI, en tanto que los mecanismos tradicionales tuvieron menos eficacia por no haber correspondido a las expectativas de la población, por la nueva conciencia política adquirida. Desde al arranque de la campaña, según el autor, al aparato propagandístico del PRI enfrentaría tres desventajas difíciles de remontar: a) el agotamiento de la renovación sexenal, esto es, de la esperanza brindada al nuevo presidente, sobre todo después de la experiencia con De la Madrid: a su promesa de más democracia, respondió en el gobierno con el "carro completo" y el "fraude patriótico"; b) la pérdida de credibilidad del PRI, el recelo ante los ofrecimientos del candidato presidencial; y c) el vacío ideológico, pues la aparición del FDN quitó las banderas revolucionarias al partido oficial y le redujo el espacio ideológico. Crespo concluye que el derroche de recursos en gran escala no es redituable en términos electorales cuando el nivel de conciencia ciudadana se ha elevado, cuando se exigen muestras de cambio democrático.

El tercer candidato perfilado en la batalla presidencial fue el postulado por el PAN. Presto a cumplir el medio siglo de vida, Acción nacional postuló a Manuel J. Clouthier dentro de la XXXVI Convención Nacional celebrada el 22 de Noviembre de 1987. Clouthier disputó la candidatura con dos connotados panistas, Salvador Rosas Magallón y Jesús González Schmall.<sup>11</sup> El primero, reconocido dirigente del panismo en Sonora; el segundo, con el cartel de haber ocupado la coordinación del grupo parlamentario del partido en la LIII Legislatura de la Cámara de Diputados (considerado por sus proponentes "panista de toda la vida"). En la votación, Clouthier alcanzó el 70.3% del total, mientras Schmall obtuvo el 27 % y Magallón el 2.7%.

El candidato panista apenas tenía tres años de militancia, pero se había distinguido durante la campaña a gobernador por su estado natal, Sinaloa (1986), por un estilo agresivo y bravo, y un lenguaje peculiar. Empero, su activismo político lo había enfrentado con los gobiernos de Echeverría, López Portillo y De la Madrid. Dedicado a la actividad empresarial, la figura de Clouthier comenzó a conocerse a nivel nacional cuando, siendo

<sup>10</sup> Se calcula que tan solo en la propaganda electoral el partido oficial gastó mil millones de dólares, lo que equivalía a cien veces más lo que gastaron los partidos de oposición en sus campañas. Sumado a ello, los medios de comunicación saturaron a los electores con las imágenes y las palabras de Salinas. La prensa posiblemente utilizó el 60% del espacio en relatar sus actividades, mientras la televisión "... probablemente (le dedicó) el 95% del tiempo para información de actividades electorales, mostrándolo siempre rodeado de grandes masas, en tanto que las imágenes de los candidatos opositores aparecían muy brevemente, sin ningún sonido. 'Televisa minimizó los actos opositores'. [Schoijet en Mora y Schoijet 1991, pp. 68-70]

<sup>11</sup> Hubo un cuarto candidato registrado, Jorge Eugenio Ortiz Gallegos, quien por motivos de salud se retiró de la contienda días antes de llevarse a cabo la convención.

presidente del Comité Coordinador Empresarial en Sinaloa, impugnó la decisión de Echeverría de expropiar tierras del Valle del Yaqui en 1976; además, encabezó—entre 1982 y 1983—la resistencia de ese sector a la medida que nacionalizó la banca. Fue también presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). [Camacho A. en G. Graf 1989, pp. 34-35]

Las características de este personaje, su actitud contestataria y su condición de empresario enfrentado con el gobierno, dieron vida a la campaña de Acción Nacional, la más importante realizada hasta entonces. La postulación del empresario norteño confirmaba el viraje en el comportamiento comicial de ese partido: la meta ya no era solo competir y denunciar, como la tradición tribunicia le demandó antes, sino conseguir el poder (acudiendo, para defender el voto, a la táctica tradicional: la resistencia civil). Estábamos frente a la consolidación de una corriente de reciente ingreso, que pretendía utilizar al instituto político como instrumento de pugna por el poder, al margen de los principios de doctrina. La fisonomía del partido cambiaba ante una corriente llamada "neopanismo".<sup>12</sup>

La campaña panista tuvo éxito en algunos estados del país, principalmente en los del norte, y logró captar la atención tanto de su clientela acostumbrada—la clase media—como de algunos sectores populares. Sus eventos más importantes se realizaron en Monterrey, Ciudad Juárez, Uruapan (tierra cardenista), Guadalajara y el Distrito Federal (se recuerda la toma de la Avenida Insurgentes, mediante la formación de una cadena humana de 20 Km. de extensión). Respecto a esta última manifestación, Guerrero [1989, pp. 161-162] caracteriza este tipo de eventos: "El mitin panista era 'blanco'; a él asistía gente de alba tez, de buena ropa, amas de casa que cuentan con sirvientas, estudiantes de escuelas y universidades particulares, algunos magnates incluso ... Era un carnavalito, con mucha bulla, donde sobresalían gritos como estos: 'Se ve, se siente, Maquío presidente', 'Barbas sí, Orejas no', etc."

Respecto a la concentración panista en Monterrey, llevada a cabo en la Macro Plaza, rescatamos una anécdota, propicia para descubrir la tergiversación informativa con que los medios cubrían los eventos de la oposición. Concluido el acto de referencia, los dirigentes del PAN dijeron que la convocatoria alcanzó los 150 mil asistentes, y el propio candidato señaló que había sido de 100 mil. Varios medios de comunicación hablaron de entre 50 y 70 mil asistentes, pero el diario El Norte informó de una concentración de cerca de 20 mil personas. Los dirigentes sostuvieron su dicho, y reclamaron la falta de veracidad de lo reportado por El Norte. El debate terminó al optarse por ampliar la fotografía publicada en el susodicho diario, en dimensión 2 x 2.5 metros; se contrató a un notario público, y se procedió a clavar alfileres, uno a uno, en las cabezas de los

<sup>12</sup> El "neopanismo", en modo similar al "neocardenismo", es visto en la dinámica que hizo surgir una nueva forma de representación política, con vocación de poder que el panismo tradicional no conoció: "... los enfrentamientos entre el núcleo gobernante y los gremios empresariales, la crítica sistemática al populismo expropiatorio del Estado, la desconfianza hacia el gobierno, las generalizadas prácticas de corrupción y los estragos de la crisis, dan lugar a otro eje de ruptura en donde se localiza el neopanismo". [Aziz 1992 (I), p. 345]

congregados en la Macro Plaza. El resultado, inesperado para las partes: un total de 11 245. [Ramírez H. 1988 (2)]

La identificación de simpatizantes panistas es clara: no solo los trabajadores habiense visto agraviados con las consecuencias de las recurrentes crisis económicas, también la clase media, la que contó durante mucho tiempo con las mejores expectativas de vida. Incluso el empresariado tomó partido y dividió sus preferencias por los candidatos afines a sus criterios: Salinas y Clouthier. Interesante la divergencia en la cúpula empresarial, puesto que en procesos electorales anteriores, el apoyo no se dividía y se otorgaba casi unánime al candidato del PRI. Ahora, las políticas populistas de los presidentes Echeverría y López Portillo, las decisiones autoritarias de De la Madrid y la candidatura de Clouthier, se convirtieron en razones válidas para optar por otra alternativa, la de Acción Nacional.<sup>13</sup>

El discurso de Clouthier se ofrecía desafiante, incluso incitador a la violencia, carente de planteamientos e ideas funcionales al programa del partido que lo postuló. Destacan expresiones burlescas e irónicas: decir que en la curricula de los que gobiernan no figura siquiera que hayan administrado una miscelánea; o advertir que de los candidatos en disputa, Castillo, Cárdenas y Salinas eran la "misma gata, pero revolcada", refiriéndose a que los defensores del socialismo y el nacionalismo revolucionario llevaron a la ruina al país. [L. Gallo 1989, pp. 157 y 205]

No es casual, entonces, que se distinga en el hablar suyo una personalidad autoritaria, representante del otro extremo del populismo, antielitista, en pugna con la elite gobernante. En esta perspectiva, el liderazgo de Clouthier simplifica los males y sugiere el remedio: la causa de todos los males es el fraude, el culpable el gobierno, y la solución el voto. "El tono del discurso clouthieriano es el de la rebelión que no admite frustraciones, para sus seguidores la democracia tiene un solo significado que es el triunfo de Acción Nacional. Más todavía porque lo que ha movido a muchos de ellos a apoyarlo ha sido justamente el llamado de Maquío a la intransigencia". [Loaeza 1989, p. 315]

En el discurso y en el comportamiento, hubo deseo por expresar lo que la gente quería ver y escuchar. En un ambiente electoral creado para el monólogo monótono del candidato "único", las palabras de Clouthier despertaban del hechizo a la clase media, la involucraban en una lucha que no se tenía perdida de antemano. Aquí reside el valor de la convocatoria panista: presentar un candidato que lejos de serlo, lo pareciera, que no resultara débil al debate y a la confrontación, que a la par que denunciaba las lacras del régimen político estaba dispuesto a competir en los márgenes establecidos, asumiendo una visión ganadora, propia de un partido político moderno. En adelante, la tradición y los principios que dieron vida al partido ocuparían lugar secundario; se impuso el pragmatismo de los principales dirigentes y líderes nacionales.

<sup>13</sup> Para ahondar en el tema de las tendencias del empresariado mexicano durante las elecciones federales de 1988, consúltese a Ortiz R. [1988]

### 3.1.2 *La Legitimidad en Juego*

A partir de la jornada electoral del 1988, los dispositivos legales y la arbitrariedad gubernamental para aplicarlos se mostraron a toda plenitud, visto el peligro del crecimiento en la votación para la oposición. El peligro real de mantener la presidencia con un porcentaje menor al 50% (mayoría relativa y no absoluta); el peligro de perder la mayoría absoluta en la Cámara de diputados, y con ello la automática sanción legal de las enmiendas presidenciales; el peligro, a fin de cuentas, de que las instituciones del sistema electoral fueran ineficaces para contener la protesta social y partidista, ante la presunción de la alteración de los resultados electorales en las elecciones federales a los tres niveles.

En este sentido debe ser comprendida la actuación de la Comisión Federal Electoral (CFE)<sup>14</sup>, la cual obviando todo principio mínimo de justicia y equidad y tomando decisiones bajo la dirección de los representantes del partido oficial, omitió el reclamo opositor y convalidó resultados dudosos. Junto a la Comisión, instancias como el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) y los Colegios Electorales, no asumieron el papel de garantes de la legalidad del proceso y evidenciaron la insuficiencia de las instancias electorales en circunstancia de alta competitividad. En los meses postreros al 6 de Julio, quedó en duda la legitimidad de las elecciones, de los presuntos triunfadores y del sistema político.

### LOS PRIMEROS RESULTADOS

A nivel de las instancias electorales, lo sustancioso del 6 de Julio fue la manera de procesar la información una vez que las casillas electorales hubieron cerrado e iniciado el cómputo de los votos. Aunque no había en el Código de 1986 una disposición que obligara a la CFE a concentrar y dar a conocer los resultados nacionales ese mismo día, un acuerdo previo a la jornada posibilitó la creación de un sistema de información para tal efecto.<sup>15</sup> El objetivo: crear confianza en los resultados que si bien no tendrían carácter oficial—solo hasta que sesionasen los 300 Comités Distritales tres días después de las elecciones—marcarían una tendencia que podría legitimar los comicios.

<sup>14</sup> La CFE quedó integrada del siguiente modo: el secretario de Gobernación, un senador y un diputado, 16 comisionados del PRI, 5 del PAN, 2 del PMS, y uno por cada uno de los siguientes partidos: PPS, PDM, PFCRN, PRT y PARM. Además, únicamente con derecho a voz, acudían a las sesiones un secretario técnico y el director general del Registro Nacional de Electores (RNE).

<sup>15</sup> El acuerdo se logró a solicitud expresa del representante del PMS en sesión del 17 de Junio de 1988. La instalación y funcionamiento del sistema de información fueron dados a conocer por el director del RNE a los partidos políticos dos días antes de la jornada electoral. El sistema, sencillo al parecer, constaba de 165 magnetófonos y 60 magnetos, a través de los cuales el RNE recibiría de sus delegados las cifras electorales después de que fueran "cantadas" (leídas en voz alta) por los presidentes de los Comités Distritales [según el Código de 1986, art. 194, fracc. 2°.] A falta de computadora propia, los datos recibidos se procesarían con los equipos del Consejo Nacional de Población, cuya computadora principal estaría conectada a terminales (previamente instaladas en las oficinas del RNE) para la consulta de los partidos políticos. [Valdés y Pickanewicz en G. Casanova 1990, pp. 77-78]

El problema de mayor envergadura recayó en la inoperancia del sistema de información, diseñado para capturar sin saturarse, los resultados de los 300 Comités. Hacia las 18:30 hrs del 6 de Julio, el representante del PAN Diego Fernández de Cevallos, señalaba que el Comité Técnico de Vigilancia del RNE había notificado de la "caída" del sistema de información, aclarando que se refería al verbo "callar" y no a "caer". Señalamiento que confundió dado que alrededor de las 18:00hrs, hora en que justamente cerraban las casillas a la votación, las terminales de los partidos políticos se encendieron y mostraron datos provenientes del estado de Hidalgo. La ambigüedad cargó el ambiente en la Comisión, y se iniciaron los alegatos de la oposición por la "farsa" del sistema, por los datos cargados previamente a la computadora. [S. Gutiérrez en G. Graf 1989, pp. 110-111]

La cuestión de la "caída" del sistema había sido, a decir del secretario técnico de la Comisión, que las líneas telefónicas estaban saturadas, por lo que no podía fluir la comunicación con los delegados del RNE. Empero, sugirió que se pondría en operación un "sistema de información sustituto", colocado en los sótanos de la secretaría de Gobernación, en disposición de entregar datos las primeras horas del 7 de Julio, es decir, en la madrugada.

Empero, aquella noche sería larga y marcada por acontecimientos significativos.

a) El arribo de los candidatos presidenciales del PAN, FDN y PRT, alrededor de las 22:00 hrs, a las oficinas del presidente de la Comisión y secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, para entregarle el documento intitulado "Llamado a la Legalidad". En éste se esbozaban algunas líneas del comportamiento que asumirían los candidatos de oposición frente al futuro triunfo del candidato priista; luego de hacer una enumeración de las irregularidades en que se vio envuelta la jornada electoral, los candidatos afirmaban que si no se restablecía la legalidad del proceso electoral, "... no aceptaríamos los resultados ni reconoceríamos las autoridades que provinieran de hechos fraudulentos, por lo que procederíamos a defender los derechos del pueblo mexicano con todas las armas que la Constitución nos otorga". [G. Graf 1989, Anexo 14]

La respuesta del presidente de la Comisión no dejó lugar a dudas por su dureza. Una vez reanudada la sesión permanente de la CFE, durante el primer par de horas del 7 de Julio, Bartlett [en S. Gutiérrez 1994, 1994, p. 61] diría: "En este texto se habla de respeto a la legalidad y se señalan ... una serie de imputaciones que no están sustentadas por ninguno de los planteamientos que se han hecho en el curso de esta jornada ... hacer estas declaraciones infundadas es un procedimiento no adecuado a la ley ..."

b) El anuncio del presidente del CEN del PRI, alrededor de la 1:30 hrs del 7 de Julio, del triunfo "legal, contundente e inobjetable" del candidato presidencial del partido oficial.<sup>16</sup> Sin proporcionar algún tipo de elemento de prueba, De la Vega decía que

<sup>16</sup> El 9 de julio el candidato del FDN proclamaría su triunfo sobre bases bastante endeble, es decir, bajo el manto de informaciones "precedentes del interior del gobierno". [G. Graf 1989, Anexo 17] Esta afirmación parecía una respuesta tardía a la manifestación triunfalista del candidato Salinas, quien el 7 de Julio por la

recibida información de representantes y delegados de su partido, "... afirmamos que el pueblo, en la libertad y en la democracia, votó a favor del mexicano que conducirá a la nación los próximos seis años. México triunfó. México dio la victoria a Carlos Salinas de Gortari".

La respuesta, esa misma madrugada, corrió a cargo del representante del PMS, quien con razón preguntó: "¿Cómo puede un partido político, que es el partido hasta ahora mayoritario, declarar sin ningún solo dato, sin un solo dato, cuando en esta Comisión Federal Electoral llevamos ya cuatro horas esperando datos, declarar como lo ha hecho Jorge de la Vega el triunfo inobjetable, legal, contundente del licenciado Carlos Salinas de Gortari? ¿Esto es ético? ¿Esto es tener respeto por la democracia? [citado por Bartlett en S. Gutiérrez 1994, p. 62]

c) La naturaleza del "sistema de información sustituto" y la lentitud en darse a conocer los primeros resultados. El sistema conectado en los sótanos de la secretaria de Gobernación superaba con mucho el que iba a funcionar originalmente, del cual se hizo una descripción a los representantes partidistas el 4 de Julio. A decir del representante del PMS, Leonardo Valdés, el sistema sustituto era de "película": contaba con 300 magnetos y sus respectivos operadores, conectados permanentemente a igual número de Comités Distritales; equipo de captura en cinta magnética, computadora *main frame* y proceso de validación, revisión y clasificación de la información recibida. [Valdés y Piekarewicz, op. cit., p. 79] Por la descripción del sistema, parecía haberse instalado con anterioridad al día de la jornada electoral, y no un sistema improvisado, como las autoridades electorales hicieron ver.

Además, los resultados fluyeron con lentitud; los representantes de los partidos esperaban contar con información quizá desde la medianoche. Sin embargo, los primeros datos parciales se notificaron hasta las 5:00 hrs del 7 de Julio, ofreciéndose los siguientes porcentajes por candidato: Salinas, 42%; Cárdenas, 39 %, y Clouthier, 17%.<sup>17</sup> El

---

tarde, festejó con un discurso en el que afirmó: "... Termina la época del partido prácticamente único y entramos ahora en una nueva etapa política en la vida del país, con un partido mayoritario y muy intensa competencia de la oposición". [Ibid., Anexo 16] Ambos candidatos hicieron proclama de triunfo, pero ninguno aportó datos consistentes que brindaran la certeza de lo dicho. Al respecto Jorge Alcocer, varias semanas después, comentaría que "... la izquierda no ha podido demostrar con suficiencia que la votación en favor de Cuauhtémoc Cárdenas fue superior a la que obtuvo Carlos Salinas de Gortari ... A pesar de que pudieran allegarse más elementos probatorios sobre el fraude, el candidato priista bajaría a 44 por ciento de los sufragios emitidos, en tanto que Cárdenas Solórzano apenas llegaría a 36 o 37 por ciento. Como yo soy muy práctico, creo que Salinas de Gortari será presidente electo". [citado por Carreño en S. Gutiérrez, 1994, p. 130]

<sup>17</sup> Se han realizado varios esfuerzos en el terreno de la estadística para demostrar la incongruencia de las cifras, así como para intentar medir la magnitud de su manipulación. Uno de ellos, desarrollado por Francisco Báez [en S. Gutiérrez, 1994] es interesante. En base a las más de 54 mil actas correspondientes de la casi totalidad de las casillas instaladas en el país, realiza una serie de ejercicios estadísticos que van del más simple al más complejo. El primero y más sencillo, denominado por el autor "limpieza abrasiva", consiste en eliminar del conteo aquellas casillas en que algún candidato haya obtenido el 90% o más de los votos efectivos. El resultado es asombrosamente similar a los primeros datos matutinos dados por la Comisión: Salinas, 41.73%; Cárdenas, 37.76%; y Clouthier, 20.01%.

inconveniente de estos datos era su representatividad; es decir, los porcentajes se obtuvieron en base a la captura de mil casillas, algo así como el 1.8% de las 54 642 instaladas, lo que hacía imposible marcar una firme tendencia. Era increíble que hasta esas horas de la madrugada fueran pocas las casillas recabadas por el sistema, lo que incrementó la desconfianza en los representantes partidistas.

La explicación de las autoridades de la "caída" del sistema no satisfizo a nadie. Unos años después, a manera de descargo, Manuel Bartlett [op. cit.], siendo gobernador del estado de Puebla, daría su versión de los hechos y justificaría su comportamiento por haberse apegado a la ley. En una argumentación hábil, Bartlett minimiza la importancia del sistema de información original, al considerar que era solo un mecanismo "adicional" o "auxiliar", sujeto al ritmo de la votación. No explica la aparición casi providencial de otro sistema paralelo al ya convenido que, según Valdés, parece haber sido instalado a mediados de 1985.

La razón fundamental que Bartlett proporciona para decir que no se ocultó nada y que, por tanto, no hubo sistema "caído", es que se aplicó la ley electoral. El que el mecanismo "adicional" haya fallado, o incluso no haya existido, no hubiera afectado el procedimiento legal (público) para obtener los resultados. Tal procedimiento, fundado en los artículos 282, 294 y 295 del Código de 1986, consistía en tres fases: al clausurar la casilla, el presidente de la misma coloca en el exterior del local avisos con los resultados por tipo de elección, para hacerlos del conocimiento público; al recibir los paquetes electorales y las actas respectivas, el presidente de cada Comité Distrital lee en voz alta los resultados consignados en los documentos por tipo de elección; y al concluir los cómputos distritales, se fija al exterior de los locales distritales los resultados de las sumas por tipo de elección. Así, no podía haber sistema "caído" en tanto que "... los comisionados habían tenido las actas en su poder, manejando su propia información y sus resultados con datos que no fueron generados espontáneamente, sino que procedieron de las actas que se encontraban en los Comités". [Ibid., p. 57]

Esta explicación—que le permite a Bartlett aseverar que las elecciones de 1988 fueron las más divulgadas en la historia hasta ese momento, dado que hubo resultados públicos e inmediatos por casilla y Comité Distrital—omite dos aspectos interesantes.

- ♦ El sistema de información "adicional", si bien es cierto no podía sino ofrecer tendencias de la votación sin menoscabo del mecanismo legal establecido, era un elemento de confianza, necesario en un proceso electoral reñido. De haber funcionado correctamente y sin retrasos, como estaba programado, hubiera evitado severos cuestionamientos a la legitimidad de los comicios, aunque las consecuencias políticas para el régimen hubiesen sido graves (es decir, quizá Salinas tuviera que reconocer su derrota o su victoria por estrecho margen).
- ♦ La capacidad de los partidos para contar con representantes de casilla era baja, si se toma en cuenta el reciente crecimiento electoral del PAN, y la improvisada conjunción de partidos y organizaciones en torno al FDÑ. Se requerían 227 400 representantes de casilla y generales por partido, cifra elevada y difícil de alcanzar en el contexto de un sistema de partidos incipiente. En consecuencia, la posibilidad

de obtener resultados la misma noche de las elecciones, mediante el método de recopilar la información de los avisos exteriores de casilla, y articularla en el plano nacional, era escasa; todos los partidos de oposición dependían mayoritariamente de las actas leídas en los Comités Distritales por los presidentes respectivos y de su posible transmisión telefónica a las sedes de cómputo que pocos partidos instalaron.<sup>18</sup>

La proclamación del triunfo del PRI y la afamada "caída" del sistema, apuntan a una conclusión: los primeros resultados recibidos por la Comisión desfavorecían al candidato Salinas, y tan es así, que los datos proporcionados en la madrugada del 7 de Julio señalaban una cerrada disputa entre al menos dos candidatos. De ahí que solo se registraran mil casillas "computadas" en el que quizá fuese el único sistema de información realmente existente: el de los sótanos de la secretaria de Gobernación. De haberse computado las cifras de las primeras casillas de acuerdo al flujo natural, "... hubiera sido mucho muy difícil anunciar los resultados tal como venían ... y después convencer a la oposición, a la sociedad y al mundo entero que siempre sí había ganado el PRI". [S. Gutiérrez en G. Graf 1989, p. 113]

El 14 de Julio, terminados los cómputos distritales que iniciaron en todo el país cuatro días antes, se dieron a conocer los resultados oficiales en la CFE. [Cfr. Cuadro 5]

#### LA CERRAZON DE LA MAYORIA (1): LA COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL

Lo ocurrido después de la entrega de los primeros resultados oficiales, fue sobrada prueba de que el gobierno y el partido oficial no se disponían a acceder a las demandas de los partidos de oposición: la apertura de los paquetes electorales, la revisión detallada de los distritos en los que algunos indicios mostraban alteración en los procedimientos, entre otros. En esta situación, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) mostró inoperancia gracias a que el Código vigente le otorgaba atribuciones decorativas (sin peso específico en las resoluciones que pudiese emitir), y la CFE—en la entrega de constancias de mayoría—demostró el motivo de su composición: que el partido oficial mantuviera una mayoría excesiva y actuara en favor de su interés.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> A pesar de las limitaciones, el PMS a través de su Centro de Cómputo, dio a conocer en un desplegado—publicado en la prensa escrita el 13 de Julio—las cifras que avalaban el triunfo de Cárdenas. Los resultados, basados en un aproximado 40% de las casillas, daban a Cárdenas vencedor con el 38.3% de la votación, seguido por Salinas con 35.7% y Clouthier con 21.4%. Una severa crítica a este reporte de avance de cifras puede encontrarse en Zavala [en S. Gutiérrez, 1994, pp. 101-104]

<sup>19</sup> Dos decisiones anteriores a la jornada del día 6 muestran el perfil parcial de una Comisión dominada ampliamente por el PRI: la negativa a extender el plazo de empadronamiento, que vencía el 31 de Diciembre de 1987, ante el argumento opositor de que restaban 7 millones de ciudadanos por llenar solicitud de inscripción (sesión del 18 de Diciembre de 1987); y el rechazo a la petición del PMS a que se reimprimieran las boletas electorales, habida cuenta el retiro de la candidatura presidencial de Heberto Castillo en favor de la de Cuauhtémoc Cárdenas, para que este último nombre apareciera asociado con el emblema pemecista (sesión del 8 de Junio de 1988). [Valdés y Pickarewicz, op. cit., pp. 64-65]



Siendo la primera instancia en recibir los expedientes de los distritos en los que se interpusieron recursos de queja, el TRICOEL resultó ineficaz por dos motivos:

- ♦ Según el artículo 315, fracc. 2ª, del Código de 1986, "...solo se admitirán pruebas documentales públicas, las cuales precisa el Código Federal de Procedimientos Civiles..."; esto es, que se admitirían como pruebas válidas las documentales "públicas", aquellos documentos expedidos por ley por funcionarios públicos revestidos de fe pública o en ejercicio de sus funciones. Esto impedía la entrega de otro tipo de pruebas, la pericial, la testimonial o la documental, que en términos objetivos bien podrían sustanciar un recurso y su procedencia. [Pantoja en Leal 1988, pp. 61-62]
- ♦ El TRICOEL tenía la encomienda de vigilar el desarrollo del proceso electoral en todas las fases, como instancia garante de la legalidad. Sin embargo, frente a los Colegios Electorales, sus resoluciones podían ser ignoradas aun cuando el Tribunal hubiese sugerido la anulación de alguna casilla o elección. Así las cosas, los recursos de queja<sup>20</sup> interpuestos por los partidos políticos no tendrían efecto, en vista de que el artículo 338 del Código de 1986 a la letra decía: "La nulidad, en los casos a los que se refieren los artículos 336 y 337 de este Código únicamente podrá ser declarada por el colegio electoral que califique la elección respectiva ..." [Código 1987, p. 246]<sup>21</sup> Y si se recuerda, los Colegios Electorales—de añeja tradición en México—estaban siempre copados por miembros del partido oficial, quienes calificaban las elecciones sin el menor inconveniente. En esta ocasión, con mayoría reducida, los presuntos legisladores del PRI tenían un reducido margen de maniobra para imponer sus decisiones.

No obstante, la existencia del Tribunal sirvió para medir la magnitud de la legitimidad de las elecciones, en tanto protegía el desarrollo normal de las fases electorales y averiguaba las presuntas desviaciones de la norma. Visto así, fueron impugnados ante el Tribunal 253 distritos electorales de los 300 habidos, el 84% del total: recibió 593 recursos de queja, correspondientes a 319 por diputados de mayoría relativa, 225 por senadores y 237 por presidente. El impacto del número de recursos contrasta con el número de casillas finalmente anuladas: en el caso de la elección de diputados, 306, o sea el 0.56% del total de instaladas en el país. [G. Tagle en G. Casanova 1990, pp. 90-95] La vía jurisdiccional estuvo limitada para corregir las irregularidades presentadas durante el conteo en los Comités Distritales, dado que la sospecha de fraude abarcó un porcentaje altísimo de los distritos electorales; la excepción se hizo norma, y los representantes populares asumieron funciones con una legitimidad disfrazada en la legalidad.

<sup>20</sup> El Código de 1986 establecía cuatro diferentes recursos de impugnación contra resoluciones dictadas por los organismos electorales: de la revocación (arts. 319 y 320), de la revisión (arts. 321 y 322), de la apelación (arts. 323 a 325), y de la queja (arts. 326 a 330). Pero el único de éstos válido para impugnar los resultados consignados en las actas de cómputo distrital era el recurso de queja (art. 327), bajo la condición de que en la(s) casilla(s) impugnada(s) se presentara escrito de protesta, fuese ante las mesas directivas de casilla al concluir el escrutinio y computación de votos, fuese ante el Comité Distrital correspondiente en un plazo de tres días posteriores a la jornada electoral. [Código 1987, Libro Séptimo, pp. 235-244]

<sup>21</sup> Los artículos 336 y 337 del Código establecían las causas por las que podía ser anulada una casilla o una elección.

En este punto, conviene rescatar las palabras de un ex Magistrado del Tribunal, quien según sus palabras, renunció a su encargo por la "falacia" de la que se sentía participante: "El fenómeno de las calificaciones de los resultados electorales de 1988, es la prueba más palpable de que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, en su actual régimen legal, es un ente tan magro y escualido, tan impotente y desprotegido, que basta la prepotencia de la mayoría oficialista en el Congreso, para borrar toda posibilidad de una función que contribuya a limpiar y democratizar nuestra vida política". [Krieger en G. Casanova 1990, p. 49]

Después de la participación del TRICOEL en la resolución de los recursos de queja presentados por los partidos políticos, correspondía a la CFE entregar las constancias de mayoría a los presuntos 500 diputados electos, a fin que integrasen el Colegio Electoral, calificaran su propia elección y la presidencial.

La discusión al seno de la Comisión giró sobre dos asuntos.

- ♦ Las irregularidades estadísticas presentes en los resultados de las elecciones, particularmente en aquellos distritos electorales con indicios de manipulación de cifras.<sup>22</sup> Así, los representantes de los partidos de oposición hablaron de casillas "zapato", donde la gente había votado de forma unánime por el PRI; diferencias sustanciales por distrito entre los votos asignados a presidente y aquellos reconocidos a diputados y senadores; la increíble participación ciudadana que en ocasiones rebasaba hasta en 10% el padrón del distrito electoral.<sup>23</sup> A pesar de contar con pruebas contundentes en distritos específicos (boletas quemadas, fotografías, actas de defunción que amparaban a muchos votantes), se impuso la mayoría del PRI en la Comisión, y en 13 casos, la mayoría optó por congelarlos y dejar que se resolvieran en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.
- ♦ El porcentaje de votación a utilizar para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional. El problema surgió en torno a las 13 diputaciones no entregadas por la CFE, pues mientras el PRI sugería que ello no

<sup>22</sup> De diversos ejercicios estadísticos elaborados posteriormente, una autora concluye que la inverosimilitud de los datos oficiales proviene de la violación de cualquier patrón lógico y sistemático de la votación, consecuencia de la mezcla de dos tipos de electores. "Se trata del contraste entre dos grupos de ciudadanos: uno, ampliamente mayoritario, de personas que votaron en casillas donde las elecciones fueron competidas, donde la abstención fue cercana al 50%, y donde se manifestó una marcada similitud con las preferencias electorales de los pobladores de regiones vecinas; y otro grupo de ciudadanos, más pequeño que el anterior, que votaron en casillas en las que el PRI obtuvo una mayoría aplastante ... y donde el comportamiento del electorado resulta en extremo homogéneo ...". [L. Monjardín en Leal 1988, pp. 283-284]

<sup>23</sup> No queremos extendernos en ejemplos, pero hubo algunos de "lujo", tentadores para ser expuestos brevemente. El VI distrito de Nuevo León, localizado en Agualeguas (lugar de donde es originario Salinas), reportó un índice de participación electoral de 70%, mientras a nivel nacional fue del 50% y estatal, 40%. El III distrito de Chiapas presenta diferencias inexplicables entre la elección de diputados y la de presidente, además de la existencia de 76 casillas apodadas "soviéticas", por no reconocer votos a ningún partido de oposición. El X distrito de Guerrero, impugnado por el comisionado del PMS Jorge Alcocer, presentaba en las cifras oficiales como vencedor a Salinas; el conteo realizado por el PMS entre sus representantes—vía telefónica—le daba a Cárdenas una victoria (holgada) con más de 30% de diferencia, contando con el 96.9% de los reportes respectivos. [L. Gallo 1989, pp. 365-371]

afectaba los porcentajes de votación obtenidos por partido, los partidos de oposición reclamaron que debían descontarse los votos correspondientes a esas diputaciones, con lo que el porcentaje de todos los involucrados descendería (el del PRI quizá a menos del 50%). "El criterio que se impuso a través de la mayoría priista fue el de mantener el mismo porcentaje de votos que originalmente había presentado la Comisión Federal Electoral, independientemente de la consideración de los votos que deberían anularse de acuerdo con los dictámenes del Tribunal en los 13 distritos conflictivos y en los dos que pasaron a manos del PAN." [S. Gutiérrez en G. Graf 1989, pp. 127-128]

La cifra obtenida por el PRI en la elección de diputados se transformó en tema tabú, pues de ella dependía la gobernabilidad en la Cámara de Diputados. De ahí que la oposición buscara por todos los medios que el porcentaje de los mencionados 13 no contara en la asignación de los diputados plurinominales, por una razón: con ello el PRI obtendría mayoría absoluta de apenas 251 legisladores.

En la primera hipótesis, de la conservación de los porcentajes inalterados, se aplicaría el artículo 208, fracc. 2ª, del Código Federal Electoral, que disponía que un partido político que haya obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva y su número de constancias de mayoría representara un porcentaje inferior al de miembros suyos en la Cámara respecto a la referida votación, recibiría por la vía plurinomial el número de diputados suficientes para igualar porcentaje de votos y de diputados. Así, con el 51% de la votación, el PRI alcanzaría tener 255 diputados por ambos principios.

En la hipótesis contraria, de la resta de los porcentajes, caer por debajo del 50% de la votación implicaba atenerse al supuesto del mismo artículo 208, fracc. 4ª, que a la letra disponía: "Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva, y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara ..." [Código 1987, pp. 180-181] De anularse los votos de las 13 constancias no entregadas, el porcentaje priista bajaría a menos del 50% con 234 constancias de mayoría reconocidas por la Comisión, por lo que obtendría diputados plurinominales suficientes para tener 251 legisladores por los dos principios. Con mayoría absoluta mínima, se veía complicado manejar la calificación de la elección de diputados y la de presidente; además, se requería una disciplina férrea para controlar a los diputados electos del PRI.

La solución de la Comisión, según vimos, fue ilógica: retener las 13 constancias (favorables todas al PRI), respetando los porcentajes totales en la asignación de los diputados de representación proporcional; a cambio, la CFE entregó al PRI 26 de éstas diputaciones a manera de compensación. Con ello, el PRI lograba una holgada representación en el Colegio para validar sus triunfos en los comicios: 260 legisladores presuntos por ambos principios. En consecuencia, la primera hipótesis resultaba aplicada un poquito más allá de lo que la ley a la letra señalaba: el PRI quedaba ligeramente sobrerepresentado en un punto porcentual (5 diputados).

En resumen, el Colegio Electoral de la Cámara Baja quedó integrado por 487 miembros, distribuidos como mostramos en seguida<sup>24</sup> :

<b>PARTIDOS</b>	<b>DIPUTADOS M. R.</b>	<b>DIPUTADOS R. P.</b>	<b>TOTAL</b>
<i>PAN</i>	32	63	95
<i>PRI</i>	234	26	260
<i>FDN</i>	21	111	132
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>200</b>	<b>487</b>

Fuente: L. Gallo [1989, pp. 392 y 395]

### LA CERRAZON DE LA MAYORIA (2): LOS COLEGIOS ELECTORALES

Los Colegios Electorales sesionaron durante dos semanas (del 15 al 31 de Agosto) con resultados similares a los dados a conocer por la Comisión. Lo cierto es que entre los dos Colegios hubo una gran diferencia: en el de diputados, la presencia de casi el 45% de diputados postulados por los partidos de oposición determinó el ritmo y la discusión de los casos a tratar, mientras en el Colegio de senadores, si bien hubo impugnaciones, la presencia opositora era mucho menor, y entonces, la conducción de los trabajos estuvo dominada por la mayoría del partido oficial.

En el Colegio Electoral de senadores, en 9 entidades se ubicó el debate con argumentos de contenido sobre el resultado electoral, y solo en dos de ellas fueron de suyo significativos.

En el primer caso, respecto a la elección de senador en el Distrito Federal, lugar en el que triunfaron los candidatos del FDN Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez, ambos impulsores de la Corriente Democrática del PRI. Su elección fue impugnada por el PAN ante la Comisión Local Electoral respectiva, por lo que los candidatos triunfadores no fueron declarados electos sino pocos días antes del informe presidencial. En virtud de ello, se presentaron los dos a las audiencias del Colegio así como uno de sus contendientes, Jesús González Schmall.

<sup>24</sup> Conviene señalar que los autores consultados difieren en cuanto al número de diputados por partido que conformaron el Colegio Electoral. Tagle [op. cit., p. 104], por ejemplo, señala que el PRI llegó al Colegio con 233 presuntos, el PAN con 34 y el FDN con 20, todos ellos por el principio de mayoría relativa. Sánchez Gutiérrez [en G. Graf 1989, pp. 126-130] por su parte, adjudica 231 al PRI, 33 al PAN y 20 al FDN, por el principio citado. En el caso de Tagle, la confusión proviene de que otorga 233 diputados de mayoría al PRI, dado que el 5 de Agosto de 1988 el entonces líder de la CNC en Tabasco y diputado electo por el PRI, Darwin González Ballina, renuncia a su militancia y se incorpora al FDN. Empero, para efectos jurídicos, debe ser contabilizado al partido que lo postuló. Independientemente de la exactitud de las cifras, importa el proceso de asignación autoritaria de las curules, la arbitrariedad para decidir e intercambiar posiciones de acuerdo a lo decidido—seguramente—por el todavía candidato Salinas.

El caso era relevante por dos razones: una, por la aquiescencia con que la mayoría priista veía la impugnación a los personajes participantes del Frente, la cual favorecía el interés del partido oficial sin necesidad de inmiscuirse directamente en el asunto; dos, por la absurda negativa de Muñoz Ledo a la apertura de los paquetes electorales que validarán su triunfo, siendo reclamo imprescindible del FDN que el Colegio de la Cámara Baja abriera los mismos para dilucidar las dudas en las cifras de las otras dos elecciones realizadas. La incongruencia de Muñoz Ledo encontró escape en una treta: "Nunca me opuse—declaró—a que se abran los paquetes electorales. Jamás. Pero tampoco iba a caer en la trampa de autoimpugnarne". [L. Gallo 1989, p. 463]

El segundo caso en el que se puso de manifiesto la imposición mayoritaria, se trató del estado de México. Los candidatos del FDN triunfaron, pero les fue negado el reconocimiento por un detalle: los partidos conjuntados en el FDN inscribieron a los mismos candidatos propietarios, pero los suplentes eran distintos en cada planilla. De forma que, pudiendo haber tenido 6 senadores el Frente, quedó con 4, los correspondientes al Distrito Federal y Michoacán. [G. Tagle en G. Casanova 1990, pp. 102-103]

En el Colegio Electoral de diputados, la legalidad quedó en duda frente a la fuerza numérica del grupo parlamentario del PRI. Los absurdos abundaron, pero un "fetichismo" numérico se mantuvo: el porcentaje de votación de diputados para el PRI, el mismo dado a conocer como cifra oficial por la Comisión. Los partidos de oposición, por su parte, utilizaron el único recurso a mano: dilatar las sesiones con prolongados debates. En ese tenor, tres días antes de la instalación formal del Congreso—el 1 de Septiembre, día del informe presidencial—apenas habían sido calificados 167 distritos.

El trabajo del partido oficial en este Colegio se guió en función de tres criterios: a) entregar a los partidos de oposición diputaciones partiendo de negociaciones puntuales, b) impedir que fuera anulada la votación de cualquier distrito en pugna, y c) anular el mínimo de casillas, mantener el porcentaje de votación y la cifra de 260 diputados. [Valdés en Leal 1988, pp. 71-72] Parte de los criterios era impedir la apertura de los paquetes electorales, a resguardo del ejército en los sótanos de la Cámara, lo que causó irritación en los miembros de los partidos de oposición, que con esa postura daban por sentada la "gigantesca" manipulación de cifras a favor del PRI.

Lo ocurrido en el Colegio que describimos no modificó significativamente el número de diputados asignados previamente a cada partido. En realidad, hubo un jaloneo tenso entre el PRI y los partidos opositores a la hora de revisar más de 150 distritos electorales conflictivos. Pero el PRI mantuvo su meta de 260 legisladores, el 52% de los 500 diputados por ambos principios.

Según las cifras recopiladas por Gómez Tagle [op. cit., Cuadro 7], el PRI perdió—tratándose de diputaciones de mayoría relativa—7 curules por cambios con otros partidos, pero ganó la misma cantidad, quitando 2 al PAN, y adjudicándose 5 de aquellas 13 constancias de mayoría congeladas por la CFE. El PAN, por su lado, en el proceso de

cambios perdió 3 espacios, pero ganó 8, 4 de las cuales eran de las congeladas. Por último, los partidos que conformaron el FDN no perdieron diputaciones, y si ganaron 8 para llegar a 29. En resumen, el PRI no tuvo ganancia neta, sino que persistió en mantener sus 234 diputados de mayoría; en cambio, PAN y FDN tuvieron ganancias netas de 5 y 8 diputados, respectivamente.

La ilegal y arbitraria entrega de curules, hecha mediante criterios de interés y no jurídicos, puede verse en los dictámenes de cinco distritos electorales cedidos por el PRI a las fuerzas de la oposición (1 al PAN, 4 a los partidos del FDN). Si la premisa básica del principio de mayoría relativa es "el que tiene más votos, gana", las negociaciones partidistas la transformaron en la lógica "mejor segundo que primero". Es decir, en esos cinco distritos el PRI concedió en su derrota, pero no cambió el resultado en el número de votos, ocasionándose absurdos como los siguientes: en el I distrito de Nuevo Laredo, Tamaulipas, el PARM resultó triunfador con votación de 9 472 frente al PRI, con votación 24 198; en el II distrito de Iguala, Guerrero, el PFCRN con votación 13 444 derrota al PRI con votación 22 984. [Ibid., Cuadro 8] La cesión del PRI fue de diputados, no de votos; esto es, los negociadores del PRI lograron la maravilla de disociar los votos de los diputados: en tanto que los primeros seguían siendo contabilizados favorables al PRI, los segundos fueron reconocidos ganadores postulados por la oposición.

Otra incongruencia quedaría en la memoria del Colegio Electoral. El PRI había conseguido el reconocimiento de 234 distritos electorales uninominales, y estaba dispuesto a respaldar la decisión de la Comisión que le otorgó 26 diputaciones plurinominales. Pero había un problema: días antes, el presunto diputado Darwin González Ballina había renunciado a su militancia en el partido oficial y se sumaba al FDN; ello modificaba la meta oficial de 260 legisladores. Así, en la lectura del dictamen global de distribución de las 200 diputaciones de representación proporcional, el PRI se adjudicaba 27 de esos diputados y no los 26 conocidos de antemano. La razón: al haber renunciado Ballina al PRI, éste se quedaba en los hechos con 259, por lo que se requería ajustar las cifras restándole el diputado excedente a la fracción del PPS.

La cuestión era sencilla, y lo expresó en el debate el presunto diputado del PRI, Rodolfo Duarte Rivas: Ballina "ha renunciado al partido y se ha incorporado a otro", en consecuencia, el susodicho no se reconocía en la cuenta del PRI. Jesús Ortega reviró la simple argumentación con una pregunta: "¿Los votos que sacó el compañero Darwin a qué partido se le asignaron?" [Proceso 618, 5 de Septiembre de 1988] Se recurrió al criterio de los cinco distritos cedidos al PRI: los votos son nuestros, pero el diputado no lo es.

Concluidos los trabajos de estos Colegios Electorales, quedaba la instalación del que calificaría la elección presidencial. Por el antecedente de lo descrito líneas arriba, ella sería determinante en la legitimidad del futuro presidente. No eran alentadoras las señales hasta entonces tenidas (confrontación e ilegalidad), y aún no se veía cercano un posible acuerdo entre los partidos de oposición, el partido oficial, el gobierno saliente y los personeros del candidato Salinas.

### 3.1.3 *La Disputa por la Normatividad*

Los dirigentes de los partidos de oposición se mostraban reacios a aceptar la legitimidad de los resultados de los comicios de Julio, vistas las deficiencias con que actuaron las instancias electorales: la Comisión Federal Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral y los Colegios Electorales. Pero la versión oficial, propagada por dirigentes del partido oficial y miembros prominentes de la elite gobernante, era otra; la voz autorizada para difundirla, la del presidente De la Madrid, se hizo escuchar sin medias tintas.

En la circunstancia de un Congreso instalado el 1 de Septiembre, en medio de altercados y denuncias de manipulación de cifras, De la Madrid dedicó un breve espacio en el Sexto Informe de Gobierno para hablar sobre las elecciones. Vale la pena transcribir el párrafo más representativo del mensaje:

"Aspecto esencial de la renovación política fueron las elecciones de Julio pasado. Fue un proceso electoral de importancia histórica. Se dio conforme a la Constitución y a las leyes electorales de la República. Fue ordenado, pacífico y ampliamente vigilado. Tal fue mi compromiso y el de todos los mexicanos. Las campañas electorales resultaron competitivas y polémicas. Con ellas se enriqueció en la práctica el pluralismo político y se produjo una recomposición de las fuerzas y de los partidos que las representan. Esta importante renovación electoral marca el inicio de una nueva y mejor etapa de nuestro desarrollo político. A la crisis hemos respondido con más libertad y más democracia". [De la Madrid 1988, p. 393]

Desde la perspectiva presidencial no hubo conflictos, aunque se trataron de campañas "polémicas", que arrojaron una "recomposición de fuerzas" representadas por los partidos. El resultado, según ella, es la existencia de un nuevo perfil pluripartidista en la composición de la Cámara de Diputados y la entrada al Senado de representantes de partidos de oposición. Se trata, dijo, de un proceso permanente, inacabado, que es el camino a la democracia: "... las recientes elecciones deben verse como un peldaño más hacia etapas superiores". [Idem]

Respecto a la ley electoral y su funcionamiento, el presidente señaló escuetamente que dicho ordenamiento regulaba y normaba de manera clara y ordenada todas las fases del proceso electoral. Y agregó en términos abstractos, aquello que en el Quinto Informe de Gobierno había sido motivo de orgullo: el protagonismo esencial de los partidos políticos en el proceso electoral.

Curiosamente, en aquél informe, el presidente De la Madrid resaltó algunas de las virtudes del proceso de reforma electoral de 1986, sin evaluar los detalles considerados por la oposición negativos, como la integración desequilibrada de la Comisión Federal Electoral. Por ejemplo, sobre la representación política y los partidos, dijo:

"La Cámara de Diputados ampliará sus escaños de representación proporcional y reflejará con mayor fidelidad el carácter plural de la sociedad mexicana. Los partidos minoritarios aumentarán su presencia y su voz en este foro, toda vez que les corresponderá, como mínimo, el 30 por ciento del total de las curules. Tienen derechos, pero también obligaciones y responsabilidades; la democracia así lo exige ... El Código Federal Electoral les amplia apoyos y prerrogativas, ensancha su participación y sus garantías en todas y cada una de las fases del proceso electoral ... además, facilita la concertación de coaliciones que unifiquen fuerzas políticas afines, al precisar mecanismos y requisitos para tal efecto." [De la Madrid 1987, p. 306]

Acerca del novel TRICOEL, mencionó:

"El gobierno desea mantener y reforzar la confianza de los ciudadanos en el voto. Para garantizar mejor la imparcialidad, legalidad y transparencia de las elecciones, se creó un Tribunal de lo Contencioso Electoral, autónomo, para resolver los recursos de apelación y queja e integrado por jurisconsultos de reconocido prestigio y solvencia moral, nombrados, a propuesta de los partidos políticos, por el H. Congreso de la Unión." [Idem]

En el Sexto Informe, De la Madrid repetía sus consideraciones respecto a la integración de la Cámara de Diputados y la creación del Tribunal, y tímidamente mencionaba la labor de la CFE:

"Este Código (el de 1986) establece un sistema de garantías y procedimientos para que las elecciones se desarrollen de manera confiable y abierta; ratifica que corresponde a la Comisión Federal Electoral organizar y conducir este proceso, con la vigilancia y corresponsabilidad de los ciudadanos y los partidos políticos ..." [De la Madrid 1988, pp. 392-393]

Dos conclusiones podemos elaborar de estos extractos discursivos:

- ◆ No hay en las palabras del presidente De la Madrid el menor asomo de crítica a las instancias electorales, a su integración o a su funcionamiento. En el Sexto Informe es clara la intención de mostrarlas como un avance notable en el camino de la democracia, pues haber cuestionado cualesquiera de sus aspectos implicaba: a) el fracaso de la renovación política-electoral impulsada por el gobierno, de por sí impugnada por los opositores al régimen, y b) la fragilidad de las instancias encargadas de legitimar a los representantes populares. El poder del presidente saliente tenía, por necesidad, que respaldar al del sucesor, con mayor razón si el ambiente estaba impregnado de críticas al proceso comicial en su conjunto.
- ◆ De la confrontación entre el discurso presidencial y la realidad objetiva (en este caso, el desempeño del sistema electoral), se requería un cambio en las estrategias. Ante la expansión opositora y los alcances obtenidos en los órganos de representación del Estado, en adelante sería imposible recurrir a la decisión exclusiva del presidente y del partido oficial sin al menos consultar previamente algunos de los actores políticos participantes. La sociedad había expresado, como



nunca, preferencia por fuerzas políticas disimboles, y no era de ignorarse la señal que los votos enviaban.

El presidente de la Madrid [Ibid., p.441], respecto a la "señal de los votos", señaló:

"... ni buscamos ni pretendemos la unanimidad. En una democracia la responsabilidad del poder es de la mayoría, la cual debe respetar a las minorías. En este sentido, el mandato popular ha sido claro y preciso: disminuir nuestras diferencias por la vía constitucional y situar en el diálogo, la concertación y el entendimiento nuestras más importantes divisas políticas. El interés nacional es el límite de la negociación."

La distancia entre el discurso y la realidad nuevamente dejaría ver su extensión, y sirva el extracto anterior para ilustrarlo. Según De la Madrid, las divisas políticas más importantes son el diálogo, la concertación y el entendimiento. Pero en el mismo acto de lectura del informe, lejos estuvo de apreciarlas. Si se revisan las crónicas sobre las protestas de los partidos de oposición durante el evento<sup>25</sup>, se verá la verdadera cara del autoritarismo: el presidente, con gesto adusto y displicente, sin responder a los gritos de los diputados; los legisladores del PRI, gobernadores y funcionarios, agresivos hacia las actitudes contestatarias de los representantes de la oposición. Mientras los diputados del FDN, después de intentar interpelar al presidente varias veces, salieron de la sesión en protesta por el "fraude" electoral, los del PAN se mantuvieron en la sesión, protestando de este modo: de pie, los 101, mostraron de cara al presidente boletas electorales "fraudulentas".

La protesta de los partidos de oposición era evidente resultado de la inconformidad con los datos oficiales de los comicios, y de la forma en que el partido oficial—absteniéndose de corregirlos—los hizo respetar. Pero también del endurecimiento del discurso del presidente De la Madrid, quien días antes al 1 de Septiembre había afirmado contundente: "Que no se equivoquen nuestros adversarios políticos, ni los académicos de cubículo, ni los especuladores de café: las elecciones recientes nos dieron menos votos, pero mantuvieron a la Revolución Mexicana en el poder". [Proceso 618, 5 de Septiembre de 1988]

En el mismo acto del informe, ante las protestas panistas y las interpelaciones de miembros del Frente, De la Madrid endureció el discurso, y advirtió en estos términos:

"Es parte del espíritu de cambio corregir y transformarse cuando así lo exige la realidad. Más el cambio que mejore las condiciones de vida de un país no se logra con promesas ilusorias o con nostalgias de un pasado que no volverá. La alteración de un orden no conlleva necesariamente una transformación para el bien del pueblo. La anarquía es retroceso y riesgo para la soberanía nacional. No lo permitiremos jamás". [De la Madrid 1988, pp. 440-441]

<sup>25</sup> Cfr. L. Gallo [1989, pp. 471-481]

En el momento previo al final de la lectura el presidente atacó:

"Mientras algunos hablaban de la necesidad de disminuir el poder presidencial, otros manifestaban su añoranza por un liderazgo personalista y mesiánico. Ni lo uno ni lo otro. No creo en las redenciones carismáticas, pero tampoco en el vacío de poder. Creo en el liderazgo institucional y la presidencia democrática". [Ibid., p. 442]

Pero una segunda prueba se muestra para medir los alcances del discurso presidencial. Según éste, la responsabilidad del poder en una democracia es de la mayoría, la que debe respetar a las minorías. Pero no ocurrió así. La calificación de la elección presidencial puso en juego la responsabilidad de la mayoría priísta y el respeto por las demandas y exigencias de los partidos de oposición, representados minoritariamente en el Colegio Electoral. De la Madrid aludía a la democracia, pero no daba cuenta de que el régimen mexicano no encajaba en sus características propias.

El Colegio Electoral actuó con celeridad, a pesar de que por ley tenía hasta dos meses para actuar. En este sentido, el razonamiento de los partidos de oposición era: hay suficiente tiempo, revítese con detalle la elección y, de ser necesario, ábranse los paquetes electorales en aquellas casillas dudosas. Pero la mayoría del PRI no tenía la intención de dejar correr el tiempo, dado que favorecía a la oposición (la demanda de anulación de las elecciones, asumida por Clouthier y Cárdenas, podía adquirir fuerza si eran demostradas las irregularidades del proceso). En franca desventaja para legitimar al futuro presidente, los diputados del PRI "... estaban decididos a que la calificación se hiciera antes del día 9 de septiembre, porque así se había hecho en años anteriores y se interpretaba como signo de debilidad que se dejara para una fecha posterior la decisión que debía otorgar a Carlos Salinas de Gortari la Presidencia de la República". [G. Tagle, op. cit., pp. 112-113]

Sin atender a los reclamos y a las pruebas presentadas por los diputados de oposición, el dictamen del Colegio Electoral recorrió un trecho corto: el proyecto de dictamen, elaborado por el PRI en la secretaría de Gobernación, se presentó al seno de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Colegio el día 7 de Septiembre, y después de tensas y violentas discusiones acerca del origen ilegal del mentado proyecto, se declaró presidente electo a Salinas el 8 de Septiembre. La votación: 263 votos a favor, 83 en contra. Destaca que en la votación final, 3 diputados del FDN se inclinaron favorablemente por el dictamen; en adelante, el partido oficial contaría con 263 legisladores.

Respecto al dictamen de la calificación presidencial, destacan otros dos hechos:

- ◆ En la votación estuvieron ausentes 154 diputados de oposición, los cuales, con su presencia, no quisieron avalar la declaratoria. Empero, "... en términos de legitimidad, para la oposición hubiera sido más conveniente que la votación fuera la que se esperaba: 260 votos a favor (todos los priístas), 240 votos en contra (toda la oposición) ... Después de tanto escándalo y polémica, Carlos Salinas obtuvo

finalmente una decorosa votación a favor, sobre todo ante la opinión pública internacional". [S. Gutiérrez en G. Graf 1989, p. 133]

- ◆ En el dictamen del Colegio Electoral, las cifras varían en comparación a las primeras oficiales dadas a conocer por la Comisión después de los cómputos distritales. Si se miran bien, el PRI obtiene 46 597 votos de más, en tanto los restantes partidos tienen diferencias negativas; el PAN pierde 57 816, el FDN 29 325, el PDM 8 606 y el PRT 5 267. [Cfr., Cuadro 5] Además, para darle proyección cuantitativa al triunfo del candidato Salinas, el conteo del dictamen se basa en la votación válida (no se consideran los "votos nulos" y los emitidos por "candidatos no registrados"), con lo que obtiene casi el 51% de la votación. De haberse hecho el conteo en base a la votación total, Salinas hubiese quedado con casi 49%, que en términos de imagen no era bien visto por quienes asumirían el poder (se interpretaría como debilidad: todos los presidentes mexicanos había superado holgadamente la barrera del 50%).

## EL ACERCAMIENTO

Terminado el proceso electoral en su última fase, restaba esperar los casi tres meses para la toma de posesión del presidente electo. No obstante, los candidatos presidenciales habían sido especialmente activos en movilizaciones y declaraciones durante la fase poselectoral, previendo una solución distinta a la declaración de triunfo del candidato del partido oficial.<sup>26</sup>

Cuauhtémoc Cárdenas dijo, poco antes de dicha declaratoria, que hacerlo constituiría una decisión válida en términos de ley, pero que como presidente carecería de toda legitimidad. Esto es, que no tendría el respaldo del pueblo y mucho menos autoridad moral para conducir el país. [L. Gallo 1989, p. 515] Cabe recordar que Cárdenas fue insistente en la hipótesis del "fraude" electoral y de la necesidad de "limpiar" la elección. En primera instancia, propuso un acuerdo político para cotejar "las cifras electorales registradas en nuestras actas de casilla con los datos oficiales", y si de ello se desprendía que el candidato del partido oficial había triunfado, se le reconocería. Poco después, propondría un mecanismo más concreto: "Si se revisan alrededor de mil casillas de 60 distritos electorales, donde consideramos que el fraude fue mayor, procediendo con rectitud y buena fe, la elección puede limpiarse y ahí aparecería el resultado real y la legitimidad del mandato". Pero también sugeriría una solución más drástica: en declaración conjunta con los candidatos del PAN y PRT, el 5 de Agosto, sostuvo que si no se corregían las irregularidades cometidas, pedirían la anulación de los comicios y la convocatoria a nuevas elecciones a todos los niveles. [Ibid., pp. 373, 401 y 468]

<sup>26</sup> Salinas optó, durante toda la fase poselectoral, por guardar silencio, y solo pocos días antes de la declaratoria que lo convertiría en presidente electo, decidió hablar. En un acto organizado por la CTM, afirmó: "El PRI no negocia ni cede lo que legítimamente le ha concedido el pueblo de México". Fidel Velázquez, secretario general del organismo obrero y principal representante del corporativismo mexicano, aprovechó esa ocasión para acusar a su partido de no combatir a la oposición y sí, en cambio, entregarle el poder "paso a paso". [L. Gallo 1989, p. 489]

El abanderado panista, Manuel J. Clouthier, desde la divulgación de los primeros datos, se apegó igualmente a la hipótesis de "fraude", pero con una diferencia clara: desde su óptica, la magnitud de las irregularidades era tal que nadie podía ser declarado vencedor. Clouthier se embarcaba en la empresa de pedir nuevas elecciones, al grado de realizar un referéndum (con la participación de poco más de millón y medio de ciudadanos de 131 ciudades del país) con el fin de entregar su resultado al presidente De la Madrid. Ello porque "... el pueblo de México no reconoce como válidas las elecciones presidenciales celebradas el pasado 6 de Julio y, por ende, no reconoce como legítima la proclamación de victoria de ninguno de los candidatos contendientes". En este esfuerzo, propondría a mediados de Agosto la firma de un "Pacto de Conciliación Patriótica y Legalidad Electoral", para consensuar entre las fuerzas políticas del país la decisión de anular la elección presidencial y nombrar a un presidente interino que convocase a una nueva elección presidencial para el primer domingo de Mayo de 1990. Esta postura la resume el presidente del CEN del PAN, Luis H. Alvarez: "Creemos que no hubo elecciones (presidenciales) y que, por lo tanto, debe convocarse a un nuevo proceso electoral". [Ibid., pp. 359, 365 y 402]

Pero la beligerancia panista, siendo ya presidente electo Salinas, cambió de rumbo. Días antes de la asunción de la nueva administración, el CEN del PAN publicó un desplegado en varios medios impresos intitulado "Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia". En el documento, no se pedía la anulación de las elecciones ni el nombramiento de presidente interino, sino que partía de reconocer a Salinas como autoridad legalmente constituida—pero carente de legitimidad—para proponer una agenda de temas a la discusión.

Bien leído, el texto es una invitación al diálogo. Su importancia reside en que define a Acción Nacional como el fiel de la balanza. El PAN se ofrecía como interlocutor del gobierno electo, a cambio de la discusión de aquellos temas y de voluntad por introducir cambios sustanciales en las prácticas del ejercicio del poder. En ese tenor, es entendible la siguiente consideración:

"El poder que se constituirá con base en los resultados oficiales del proceso electoral, aprobados solo con los votos favorables de los miembros priistas del Colegio Electoral, únicamente podrá legitimarse ante los mexicanos con el buen ejercicio del poder mismo y, en especial y de manera inmediata, con la conducta que demuestre con los primeros comicios bajo su total responsabilidad que serán los de Jalisco, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas". [Proceso 629, 21 de Noviembre de 1988]

Según el documento, el gobierno debía actuar como de transición, comprometido con la democratización, el pluralismo, la justicia social y la soberanía nacional. La agenda de temas propuestos estaba delimitada a tres rubros: Política Económica y Social, Política Educativa y Democracia Política. En éste último, un espacio se dedicaba a la modificación de la ley electoral y de los ordenamientos constitucionales correspondientes, para alcanzar objetivos entre los que destacan:

- ◆ la recuperación del control de la constitucionalidad en materia electoral para la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

- ◆ la elaboración de un padrón electoral confiable y eficaz, bajo el control de los partidos políticos en todas sus etapas;
- ◆ la prohibición de utilizar indebidamente los recursos del erario público o el empleo de servidores públicos para fines partidistas;
- ◆ la definición de la función y las responsabilidades de los medios de información y comunicación en materia política. [Idem]

En estos puntos se rescatan preocupaciones del PAN en materia electoral, principalmente aquellos que incidieron negativamente en el desarrollo y conclusión del proceso previo. No obstante, aunque en el mismo texto se reconoce que faltan temas por añadirse (era una primera agenda para el diálogo), extraña la ausencia de elementos importantes como la composición de las instancias encargadas de la organización, vigilancia y calificación de los comicios, así como las fórmulas de representación política (en las Cámaras del Congreso de la Unión).

La dirigencia del PAN, a través del "Compromiso...", se situaba en una posición de fuerza. Los 101 diputados alcanzados por el partido en la Cámara Baja, significaban su más alta cuota de representación en comparación con los momentos en que se le relegaba a una posición desventajosa. Teniendo el PRI una magra mayoría absoluta, Salinas requería un aliado para legitimar su gestión, un compañero en las votaciones en la Cámara Baja para sacar adelante el proyecto económico del nuevo gobierno (el cual, en sus principios fundamentales, compartían los líderes panistas). Recordemos que a partir de entonces, el PRI no contaba con las dos terceras partes de los miembros de la Cámara para aprobar modificaciones constitucionales. En consecuencia, el mayor punto de discordia "real" entre el gobierno entrante y el PAN estaba en el ámbito de lo político, destacadamente el asunto electoral. Por ello, la prenda de la reforma electoral—atractiva para la oposición legalmente más añeja—fue importantísima para la nueva administración, en tanto que con ella obtenía a cambio un respaldo efectivo.

Las declaraciones de Luis H. Alvarez, después de darse a conocer el resultado de la calificación presidencial, son elocuentes del cambio de actitud. Aún conservando el estigma de la "ilegitimidad" del nuevo gobierno, el dirigente sostuvo: "Hemos señalado que estaremos ante un gobierno de facto, cosa que finalmente han aceptado también las demás fuerzas políticas. Lo que aquí ha ocurrido, y constituye algo desusado, es que quien así ha sido calificado acepta que los planteamientos de un verdadero partido de oposición son dignos de tomarse en cuenta y, en este sentido, creo que se hace a un lado la prepotencia y arrogancia que han caracterizado a quienes han ocupado la primera magistratura". [Proceso 630, 28 de Noviembre de 1988]

En cuanto a la oposición cardenista, estaba claro que no podía fungir como aliado del gobierno entrante por las siguientes razones:

- a) Desde la creación de la Corriente Democrática y a lo largo de la campaña electoral, Cárdenas se empeñó en señalar las desviaciones al proyecto histórico de la revolución mexicana que prevalecían en el gobierno de De la Madrid, y por tanto, acusó varias veces a Salinas de representar su continuidad. Es decir, no hubo

coincidencia en el proyecto económico y sí ásperos intercambios de palabras entre los candidatos.

- b) La intransigencia de Cárdenas—primero, la idea de "limpiar" la elección, y posteriormente, la "necesidad" de la renuncia de Salinas—impidió cualquier posibilidad de entendimiento. El dirigente del FDN no reconoció la autoridad del nuevo presidente, cerró las vías de comunicación con sus enviados y mantuvo la beligerancia. La dirigencia del PAN justamente entendió que podía lograr más en favor de sus intereses si, desde una posición de fuerza, obtenía cambios de su entera conveniencia.
- c) La oposición cardenista estuvo articulada alrededor de un personaje, quien conforme transcurría el tiempo perdía impacto y fuerza entre la sociedad. Los partidos cobijados en las siglas del FDN tenían intereses divergentes, y difícil hubiera sido unirlos para un propósito que no todos compartían: establecer contacto con Salinas. Ejemplo de la variedad de opiniones al interior del Frente, la convocatoria de Cárdenas para crear un nuevo partido político, proyecto en el que se dividieron los partidos impulsores de su candidatura presidencial (el PMS fue el único que lo apoyó, e incluso, cedió su registro para ese fin).

Del "Compromiso..." emitido por la dirigencia panista, Cárdenas estableció su distancia, en lo que sería la tónica para calificar el acercamiento entre el PAN y el gobierno. "Yo creo que lo que el gobierno está tratando de hacer es presentar el documento del PAN como un documento en el que toda la oposición está de acuerdo, lo cual no es cierto y, por otro lado, como una claudicación de las posiciones fundamentales que han venido sosteniendo los partidos de oposición, lo cual no es el caso del FDN ... Pero el PAN y el gobierno están del mismo lado y representan las mismas fuerzas políticas e ideológicas". [Idem]

En estas circunstancias, se abre el expediente de la reforma electoral, una de las consecuencias inevitables de los comicios de 1988.

### 3.2 *La Reforma Electoral (1989-1990)*

Los comicios de Julio dejaron dos saldos negativos para el PRI y el gobierno. Uno de ellos tuvo que ver con el espacio propiamente electoral, los resultados y la integración de los órganos de representación del Estado. De acuerdo a las cifras oficiales, aquí van algunos puntos que lo apuntalan:

- El PRI, como nunca antes en su historia electoral, perdió en 5 entidades del país, incluyendo la sede de los poderes federales, el Distrito Federal. El FDN alcanzó mayoría absoluta en tres entidades (México, Michoacán y Morelos) y en las otras dos mayoría relativa (Baja California y el Distrito Federal). [Cfr Cuadro 4] Estas victorias no se reflejaron literalmente en la integración del poder legislativo, debido a la falta de previsión de los partidos participantes. Por ejemplo, en el Senado, el Frente solo consiguió tener representación por dos estados, Michoacán y Distrito Federal, pues en Baja California y Morelos no se consiguió conjuntar esfuerzos en pos de una candidatura común, mientras en México un error en el registro de los candidatos suplentes malogró el triunfo. En el caso de los diputados, los partidos en su conjunto triunfaron en 107 distritos electorales uninominales, pero igualmente, al no presentar candidaturas comunes la cifra se redujo a 53 (de acuerdo a lo notificado oficialmente por la CFE, aunque la cifra aumentó—después de los avatares del Colegio Electoral—a 67).

- De los estados en los que el partido oficial ganó, en 24 lo hizo por mayoría absoluta y en 3 por mayoría relativa. En dos de las cinco entidades perdidas, sobrepasó el 30% de la votación (Baja California y Morelos). El PAN, por otro lado, no obtuvo triunfos en entidad federativa, pero el voto favorable se concentró en Chihuahua, Sinaloa, Jalisco, Yucatán, Guanajuato, y algunos municipios conurbados del Distrito Federal y del estado de México.

- En la elección presidencial, en términos porcentuales, el PRI perdió el 19.6% de las preferencias electorales, en tanto el PAN se mantuvo prácticamente estable, y el FDN capturó los votos de inconformidad, todo ello respecto de la anterior elección. [Cfr. Cuadro 6] Pero en términos netos, de pérdida de votos contables, de 1982 a 1988 el PRI perdió poco más de 9.5 millones de electores; si la comparación se realiza entre 1985 y 1988, perdió casi 2 millones. La tendencia declinante en la votación al partido oficial era evidente.

- De las 68 ciudades más importantes del país, la candidatura de Salinas se impuso en 44 (algunas de ellas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Monterrey, La Paz), Clouthier en 6 (como Ciudad Juárez, Guadalajara, León y Mérida) y Cárdenas en 18 (entre las que estaban Gómez Palacio, Distrito Federal, Morelia y Naucalpan).

- La integración del poder Legislativo expresó, a contrapelo de las irregularidades detectadas y la imposición autoritaria de la mayoría del PRI, la pluralidad. En el caso de la Cámara de Diputados, hemos dicho que el partido oficial quedó con un reducido margen de maniobra (una apretada mayoría absoluta), con la que no podía reformar por sí solo la Constitución sin la anuencia de una o varias fuerzas de la oposición. Paradójicamente, la representación de los partidos en ese órgano era una de las más proporcionales de las que se tuviera memoria. [Cfr. Cuadro 7 y Gráficas II, III y V a VII] Pero en la Cámara de

Senadores, por la fórmula electoral utilizada en su integración (mayoría relativa), la pluralidad quedó expresada escasamente con 4 representantes de la oposición (de 64 que la componían); el margen de sobrerrepresentación del partido oficial era amplísimo, pues con el 50.9% de la votación tenía el 93.7% de los senadores (60 en números absolutos). El FDN, en cambio, quedaba subrepresentando en un 23 % (29.3% de la votación, 6.3% de la representación), en tanto el PAN, con el 18.1% de la votación, no obtuvo legislador. [Cfr. Cuadro 8 y Gráficas VIII a X]

La hegemonía del partido oficial estaba cuestionada. El avance de los partidos de oposición sobrepasó el habitual límite a que estuvieron sometidos; pero este saldo no era el mayor por afrontar, sino el relacionado con la legitimidad.

La perspectiva oficial de "el fin del partido casi único", enfrentaba un error de origen: las cifras oficiales. El problema de la legitimidad no provenía del avance opositor en estados de anterior dominio priista, ni de la integración de las Cámara de Diputados. Provenía fundamentalmente de la incredulidad hacia los resultados electorales, hacia la forma en que se dieron a conocer y se impusieron. El manejo tendencioso de la información al seno de la CFE, la inutilidad práctica del TRICOEL, y la imposición mayoritaria de curules y del dictamen de la calificación presidencial, son eslabones de un proceso poco creíble y confiable, tanto para los actores principales (los partidos políticos) como para los observadores y analistas políticos (que de algún modo sustentan las opiniones de algunos segmentos de la sociedad).

El problema engendró una contradicción: el nuevo presidente, Salinas de Gortari, asumiría el poder legalmente, pero su mandato no tendría—de entrada—manifestación expresa en la confianza pública. Es decir, legalidad y legitimidad se enfrentaban: una no se basaba en el cumplimiento de las bases de la otra. La disociación entre ambos principios—el mandato de las urnas y el reconocimiento pleno en las leyes—Salinas la intentó resolver a la vieja usanza: ganar credibilidad de acuerdo a las acciones de gobierno.

En esa dirección se puso el documento emitido por la dirigencia nacional del PAN; pero contrario a la práctica de otros presidentes de "ganar las elecciones después de efectuadas", Salinas enfrentaba una situación más seria que le obligaría a recurrir a un ente legitimador externo. Las elecciones de Julio y el sexenio iniciado lo demostraron fehacientemente, la legitimidad de los gobernantes se tenía que ganar en la urnas y no con la gestión de gobierno; pero el gobierno de Salinas, en pleno uso de sus poderes legales y metalegales, podía caer en la falacia de mantenerse exitosamente en funciones en virtud de su "gestión" y no de los votos, que ya había demostrado su fuerza de persuasión en situaciones críticas. El punto era "... por más que una autoridad política gobierné bien, ello no resuelve el problema de la falta de democracia, ya que solo podrá matizarla, resultando eludible su existencia por un cierto tiempo, ante el predominio de la mentalidad que enfatiza los resultados inmediatos". [Tejeda 1992, pp. 15-16]



En este terreno, Salinas iniciaba su mandato convocando a la realización de una reforma electoral, atendiendo en gran medida el documento PAN. En la toma de posesión, el 1 de Diciembre de 1988, Salinas de Gortari pronunció un "Mensaje a la Nación" en el que convocaba a la construcción de tres nuevos acuerdos nacionales, entre los que destacaba el ligado directamente con la reforma electoral: el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática. Reconociendo la existencia de un nuevo equilibrio en la vida política nacional, Salinas proponía que el acuerdo perfeccionara los procedimientos electorales, actualizara el régimen de partidos y modernizara las prácticas de los actores políticos, incluido el gobierno.

Pero en el "Mensaje ..." se minimizaron las irregularidades del proceso comicial, e incluso se señaló a los "oposidores" como responsables—en parte—de ellas:

"Además, tácticas preelectorales de algunos opositores y deficiencias en el mecanismo oficial de información no explicadas a tiempo por autoridad competente, contribuyeron a dejar dudas en algunos grupos sobre el resultado de la elección. En esto se montó el engaño que enarbolan hoy algunos opositores y que han aprovechado para levantar una bandera de reivindicación y justificación personal y como táctica de negociación política". [Salinas 1988, pp. 31-32]

De la descalificación, el nuevo presidente pasó al mensaje de concordia: "Tuve contendientes serios, todos comprometidos con México. Pasada la contienda democrática es el tiempo de afianzar la unidad nacional por el camino del diálogo, el respeto y la buena fe". Y de este tramo, directo a la propuesta—sin dejar de advertir que el Código de 1986 tenía avances notables, pero puntos de insatisfacción para todos los contendientes, incluido el PRI—resumida en el siguiente párrafo:

"Avanzaremos. Para ello y para fortalecer la transparencia electoral convoco a la revisión del Código vigente. Estoy decidido a sacar adelante una reforma democrática. He invitado a los partidos políticos al diálogo. Aquí ratifico mi invitación. Sé que es un asunto que interesa a todas las fuerzas políticas del país, a todos nos corresponde y concierne. Trabajemos juntos en esa tarea. La profundidad y ritmo de la reforma serán consecuencia del grado de consenso que las distintas fuerzas políticas logremos construir". [Idem]

El camino quedó allanado, siendo el primer partido en tomar la ruta el PAN, cuya dirigencia acudió al día siguiente de la toma de posesión a una cita en Los Pinos, para definir los pasos conducentes. Es en este momento en el que se define la tónica de la relación del gobierno con los principales partidos de oposición: con el PAN, diálogo y consenso; con el todavía inexistente PRD, intolerancia y exclusión.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> La relación PAN-gobierno preferimos ubicarla como una alianza y no como una serie de "concertaciones", tal como la prensa escrita la tilda. Ello porque, a nuestro juicio, la posición panista de dialogar se fundó en el cálculo de sus intereses y en las probabilidades reales de convertirse en una parte interlocutora, no en el enfrentamiento intransigente seguido por la dirigencia nacional del PRD. Lo criticable de la alianza está en dos aspectos: 1) armar consensos con el gobierno a sabiendas de la campaña de desprestigio mantenida por el gobierno en contra del PRD en todos los niveles, sin alzar siquiera una voz de alerta al respecto; y 2) defender el triunfo en gubernaturas tales como las de Baja California y Chihuahua.

Sin embargo, Jorge Alcocer [1988] advertía el riesgo de realizar una reforma electoral que no tocara los fundamentos del sistema (y nosotros decimos, del régimen) político. "De nada servirá una nueva legislación electoral, como no sea para perfeccionar los mecanismos del fraude y barnizar (de) legalidad el atropello al voto ciudadano, si no hay una reforma profunda del sistema de partido de Estado. Acabar con la simbiosis PRI-gobierno, ubicar al PRI como partido de gobierno y no del gobierno. Acabar con el control y la injerencia gubernamentales en los órganos electorales en todos los niveles, tener un padrón electoral confiable bajo el control de partidos y ciudadanos y eliminar el obsoleto sistema de autocalificación, que hace del juicio sobre las elecciones una farsa, son prerequisites imprescindibles para arribar a un régimen de sufragio efectivo".

Desde nuestro punto de vista, "acabar con el sistema de partido de Estado" implica no solo una reforma electoral, en la que se definen instituciones y mecanismos para regular la competencia partidaria por el poder, sino una reforma política que transforme los elementos sustanciales del sistema y régimen políticos (de los cuales hemos dado cuenta ya en el primer capítulo de este trabajo).

De la cronología de la reforma electoral [Cfr. Cuadro 9], que da inicio con el acuerdo propuesto por Salinas el 1 de Diciembre, resaltemos algunos aspectos, importantes para entender el contenido de las modificaciones constitucionales y de la nueva ley electoral.

a) Las propuestas de los partidos políticos, en aquellos aspectos que son del interés del presente texto, quedan condensadas del siguiente modo [Woldenberg 1989 (1) y (A)]:

- *Integración del Congreso de la Unión*

#### CAMARA DE SENADORES

PAN: Seis senadores por estado, electos la mitad cada tres años por vía uninominal. En caso de que los tres ganadores fuesen postulados por un mismo partido, entrarían a la Cámara los dos con la mayor votación y el tercero de la primera minoría.

PRI: Tres senadores por estado electos por mayoría relativa, y uno más electo a través de listas nacionales (asignación por porcentaje nacional de cada partido).

PRD: Cuatro o cinco senadores por estado, electos bajo el principio de proporcionalidad y resto mayor.

#### CAMARA DE DIPUTADOS

PAN: Reducción del número de diputados a 450: 300 de mayoría relativa y 150 de representación proporcional. Los 150 serían "aquellos candidatos uninominales que hubiesen alcanzado las mayores votaciones o porcentajes entre los otros candidatos perdedores de un mismo partido".

PRI: El mismo número de diputados (500), pero el reparto de las plurinominales se hará tomando en cuenta el porcentaje de votos de cada partido, sin considerar las victorias por mayoría relativa.

---

pero no hacer lo mismo (no con la misma intensidad) con otras disputadas, como las de San Luis Potosí y Guanajuato. La solución adoptada al caso de Guanajuato es una prueba de la inconsistencia en la conducta del panismo. En ese sentido, y aquí radica su mayor error, la dirigencia de Acción Nacional entró a la dinámica de la democracia "selectiva", puesta en marcha desde las elecciones locales simultáneas en Michoacán y Baja California, en 1989.

PRD: El mismo número de diputados (500), pero 250 electos por mayoría relativa y los otros 250 por representación proporcional; éstos últimos bajo el esquema propuesto por el PAN (candidatos uninominales perdedores).

- *Organización Electoral*

PAN: Creación del Consejo Federal del Sufragio (CFS), integrado por el secretario de Gobernación (con derecho a voz y veto, pero sin voto), un consejero de la Cámara de Diputados (electo por votación mayoritaria entre candidatos propuestos por partidos minoritarios), un consejero de la Cámara de Senadores (electo a partir de una tema enviada por el Ejecutivo), un consejero de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (electo a partir de una tema propuesta por el grupo de diputados mayoritario) y consejeros de los partidos políticos en medida proporcional (1 por hasta 10% de la votación, 2 si está entre el 10% y el 20%, y 3 si tiene más del 20% de los votos). Las Comisiones Locales y Distritales estarían integradas por un presidente y dos vocales nombrados por la autoridad inmediata superior —a propuesta de los partidos políticos— mediante insaculación, y representantes de los partidos políticos a través de la regla establecida para el CFS.

PRI: Organismo público y autónomo, con órganos de dirección y vigilancia, ejecutivos y técnicos; integrado por consejeros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, Consejeros Magistrados y representantes de los partidos políticos.

PRD: Creación del Consejo Federal Electoral (CFE), organismo público y autónomo, integrado por un representante de cada partido político y ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados mediante mayoría calificada.

- *Participación Política*

PAN: Mayores requisitos para el registro de partidos (afiliación de 100 mil personas) y para las asociaciones políticas (afiliación de 10 mil personas). Incremento del umbral electoral para la conservación del registro, del 1.5% al 2.5% de la votación total.

Cada partido tuvo sus prioridades: para el PRI, la integración de la Cámara de Diputados, esclareciendo el porcentaje de votación con el cual mantener la "gobernabilidad"; para el PAN y PRD, la integración de las instancias electorales (en primer plano la organizadora, sin olvido de la contenciosa).

b) Los acuerdos entre los partidos políticos, que por momentos parecieron estancar las negociaciones con el gobierno. Primero, aquellos tejidos entre los grupos parlamentarios de oposición en la Cámara Baja. El 6 de septiembre de 1989 se publicó la "Declaración Parlamentaria sobre la Reforma Electoral", en la que las fracciones del PAN, PRD, PARM e independiente concluyeron que "... los organismos electorales, en todos los niveles, deben ser imparciales y autónomos de cualquier fuerza política y de los poderes públicos. Ninguna de ellas debe prevalecer mediante mayoría directa e indirecta, o de cualquier otro modo, ni a través de frentes, coaliciones o alianzas políticas". [La Jornada, 7 de Septiembre de 1989]

El intento mejor logrado de consensuar una propuesta opositora se dio entre el PAN y el PRD, que acordaron un texto común sobre organismos electorales. [La Jornada, 13 de Septiembre de 1989] En dicho texto, se proponía la creación de un Consejo Federal

Electoral, organismo público, autónomo, permanente y con personalidad jurídica y patrimonio propios. Quedaría integrado por consejeros acreditados por las Cámaras del Congreso de la Unión (electos por mayoría calificada a propuesta de los grupos parlamentarios), la ciudadanía (personas designadas por la Cámara de Diputados a través de mayoría calificada) y los partidos políticos. Los consejeros representantes de la ciudadanía serían los garantes de la imparcialidad, evitando se formara una mayoría predeterminada directa o indirectamente. Además, se hacía referencia a la creación del Tribunal Federal Electoral, que tendría en sus manos el control de la legalidad del proceso electoral y la calificación de las elecciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Las resoluciones del Tribunal tendrían el carácter de definitivas e inatacables.

El gobierno y el partido oficial, por su lado, no podían aceptar estos acuerdos, dado que de entrada dejaban fuera de la organización de los comicios al Ejecutivo. Pero también eliminaban el trámite calificadorio de los Colegios Electorales, dándole al Tribunal atribuciones suficientes para resolver en última instancia sobre la validez de las elecciones (a cualquier nivel). De las prioridades de los partidos, al PRD le pareció insostenible modificar las reglas para la integración de la Cámara de Diputados; en tanto, el PAN estuvo dispuesto a negociar al respecto—aunque no en el sentido original del proyecto del PRI—a cambio de la integración balanceada de la instancia organizadora de las elecciones, la creación del Registro Nacional Ciudadano, y mayor peso a las resoluciones del Tribunal.

Lo anterior resultó en vano, pues en negociaciones privadas entre el PAN y el gobierno, llegaron al acuerdo de presentar una iniciativa de modificaciones constitucionales con el compromiso del segundo de respetar lo pactado sobre los organismos electorales. El compromiso signado entre las partes, llamado "Carta de Intención", elaborado el 14 de Octubre de 1989, fue dado a conocer 7 días después en la prensa escrita. En la "Carta ..." se establecen las "Bases y criterios fundamentales que deberán respetarse en la ley electoral", pues si bien el PRI requería la concurrencia del PAN para votar los cambios constitucionales, para la aprobación de la ley secundaria le bastaban sus propios votos. La "Carta..." era el compromiso directo del presidente Salinas de que los cambios acordados iban a ser respetados.

En términos generales, la "Carta de Intención" contiene elementos para la reglamentación de tres temas clave: la integración de los organismos electorales, la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los lineamientos para la creación de un Tribunal Federal Electoral. En cuanto a los organismos electorales, solo hay referencia a los requisitos y forma de designación de los Consejeros Magistrados, así como el criterio numérico para la representación partidaria en los órganos de dirección en los tres ámbitos (criterio retomado—con cambios—de la propuesta original del PAN). Se hace notar que el órgano superior de dirección será presidido por el secretario de Gobernación con derecho a voz, no a voto, pero sí a veto recurrible ante el Tribunal. Los Consejeros Magistrados tendrían derecho, de igual modo que los representantes de los partidos políticos, a voz y voto. [La Jornada, 21 de Octubre de 1989] Con algunas modificaciones, la "Carta..." sería la base para la nueva ley electoral.

El grupo parlamentario de PRD en la Cámara de Diputados, unos meses antes de la aprobación de la nueva ley en el Congreso, publicó un desplegado de prensa en el que argumenta en contra del proyecto priista. Era, de hecho, una especie de "razonamiento del voto" anticipado. En el desplegado se afirmaba que el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), integrado por 15 personas designadas por el "oficialismo" y 10 nombradas por otras entidades, hacía imposible la imparcialidad de la nueva organización electoral. "De esta forma, toda la organización de las elecciones estará a cargo de funcionarios nombrados por el gobierno, que en México responde actualmente a los exclusivos intereses de un partido, el PRI". [La Jomada, 19 de Mayo de 1990] Y proponía una salida, en el marco de las reformas constitucionales aprobadas por el PRI y el PAN el año anterior: que el organismo electoral se integrara solo con dos Consejeros Magistrados, y un representante por cada partido político con registro.

c) Las votaciones en la Cámara de Diputados de las reformas constitucionales, en primera instancia, y del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales (por sus siglas, COFIPE) después, expresaron las tensiones y divergencias entre las fuerzas políticas al interior de la Cámara de Diputados.

Las modificaciones a la Constitución, realizadas a mediados de Octubre de 1989, contaron con la aprobación de 346 diputados del PRI y del PAN—varios más de los necesarios, si se contabilizan las dos terceras partes de 500 posibles diputados asistentes a los trabajos de la Cámara (según el artículo 135 de la Constitución). Quienes votaron en contra (70) eran miembros de las restantes fracciones parlamentarias. Se reformaron 7 artículos: el 5, profesionalización de las funciones electorales; el 35, fracc. 3ª, asociación libre y pacífica de los ciudadanos para tratar los asuntos políticos del país; el 36, fracc. 1ª, Registro Nacional Ciudadano; el 41, organismo y tribunal electorales; el 54, lineamientos para la aplicación de la "cláusula de gobernabilidad"; el 60, autocalificación; y el 73, fracc. 6ª, Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La votación de la nueva ley electoral mostró mayor disparidad: 369 votos a favor, de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PPS, PFCRN y PARM, y 65 en contra, de las fracciones parlamentarias del PRD e independiente, y 29 diputados miembros de Acción Nacional. El apoyo del PFCRN, PPS y PARM, un triunfo en términos de legitimidad del nuevo ordenamiento legal, estuvo cifrado en la fórmula propuesta por la nueva ley para repartir los diputados plurinominales: la "primera proporcionalidad". En ella, "...el primer reparto se obtiene al dividir el total de la votación entre las curules multiplicadas por dos. Esa fórmula, al multiplicar artificialmente el número de curules, rebaja, en el primer reparto, los votos necesarios para arribar a ellas. De esa forma se tiende a beneficiar a los partidos más chicos en el reparto". [Woldenberg (A), p. 52]

### 3.2.1 *Los Artículos Clave*

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), sin ser necesariamente un retroceso en todas las fases del proceso que regula, presenta puntos de avance. Esta ambigüedad en la evaluación ha contaminado el debate de las reformas electorales desde el sexenio de Salinas, sin parar mientes en los efectos concretos de las normas aprobadas.

Desde nuestra perspectiva, procedemos a describir los cambios más importantes de los ejes que nos interesan del sistema electoral, para después hacer una evaluación de lo consignado.

- *Integración del Congreso de la Unión {Libro 1º, Tit. 3º, Cap. 2º, Arts., 12 al 18}*

Contrario al debate y a las propuestas elaboradas por los partidos políticos, la Cámara de Senadores no sufrió modificaciones en su integración. Con ello, quedaba pendiente una asignatura, retomada hasta la reforma de 1993.

La Cámara de Diputados tampoco sufrió modificación en su número de miembros, pero sí en la fórmula para designarlos por la vía plurinominal: permanecieron los 500 diputados, 300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional.

El COFIPE contiene las tres siguientes reglas de asignación:

1. Si ningún partido político obtiene al menos el 35% de la votación nacional emitida, y no alcanza 251 o más constancias de mayoría relativa, le serán otorgados tantos diputados como sean suficientes para que coincidan el porcentaje de sus votos con el porcentaje de sus representantes en la Cámara.
2. Si un partido político obtiene el mayor número de constancias de mayoría y al menos 35% de la votación nacional emitida, se le otorgarán tantos diputados como sean suficientes para alcanzar 251 representantes; además, por cada punto porcentual obtenido por encima de esa cifra (el 35% y hasta el 60%) le serán asignados dos diputados extra.
3. Si un partido político obtiene entre el 60 y el 70% de la votación nacional emitida, teniendo en su poder constancias de mayoría en porcentaje menor al de sus votos, le serán asignados diputados en número suficiente para hacer coincidir el porcentaje de diputados con el de la votación obtenida. [COFIPE 1990, art. 13, pp. 25-26]

Los supuestos 1 y 3 dejan al partido político mayoritario en representación equitativa, es decir, en coincidencia entre el porcentaje de votación y el de diputados obtenidos por ambos principios. Pero en el segundo supuesto está contenida la "cláusula de gobernabilidad" o candado de seguridad, que garantiza a un partido político con el 35% de la votación y el mayor número de constancias de mayoría, el control absoluto de la Cámara. La cláusula representa, de hecho, una "escala móvil de sobrerepresentación" [Becerra 1991, p. 62], que va desde una enorme sobrerepresentación con el 35% de la votación, hasta la representación justa del 60%. [Cfr. Cuadro 11] Es un sistema de doble compensación: en primer lugar, por el número de diputados asignados para la obtención de la mayoría absoluta en la Cámara; y en segundo, por el número de diputados asignados por poseer un porcentaje mayor al 35% y menor del 60% (dos diputados por cada punto porcentual adicional).

En Diciembre de 1990, le fue agregado un inciso al artículo 13, que a la letra dice: "Al partido político que haya obtenido 251 o más constancias de mayoría relativa y cuya votación sea equivalente o más del 35% y hasta menos del 60% de la votación nacional emitida, le serán asignados dos diputados adicionales de las listas regionales por cada punto porcentual de votación que hubiera alcanzado por encima del 35%. En este supuesto, el número total de diputados por ambos principios no podrá ser superior a la cantidad que resulte de sumar a 251, el número de diputados adicionales de las listas regionales que se le asignen por los puntos porcentuales de votación obtenida por encima del 35% ..." [COFIPE 1991, p. 18]

Con esta disposición se ratifica la lógica de la "cláusula de gobernabilidad". Sin ella, quedaba un vacío que bien podía causar conflictos en el futuro. Es decir, con el artículo 13 del COFIPE de Julio-Agosto, no quedaba claro si un partido político con 251 o más constancias de mayoría y al menos el 35% de la votación, se beneficiaba de la disposición de la segunda fórmula, ya que en ella se parte del partido con "mayor número de constancias de mayoría" para la asignación de diputaciones y otorgar la mayoría absoluta; esto es, no se establecía un número límite. Y en el ejemplo que mostramos aquí, partimos de la base de las 251 constancias, mayoría absoluta previa a la repartición de las diputaciones plurinominales. Por tanto, ¿qué supuesto aplicar en una situación confusa como esta?

La adición de Diciembre clarifica la cuestión y reduce las posibilidades de la proporcionalidad justa del partido mayoritario: obteniendo las 251 diputaciones o más por el principio de representación proporcional, solo resta sumarle las curules (el "premio") que le corresponderán por exceder el 35% de la votación nacional emitida.

El umbral del 35% de la votación para que un partido político se transforme en mayoritario, contrasta con la disposición establecida en el Código de 1986. En éste, el artículo 208 (fracc. 4ª) establecía: si ningún partido político obtiene el 51% de la votación nacional efectiva (no emitida), y no alcanza con sus constancias de mayoría la mitad más uno de los miembros de la Cámara, le serán asignados al partido con el mayor número de ellas suficientes diputados para alcanzar la mayoría absoluta. [Código 1987, p. 181] En el Código anterior no hay umbral, ni de porcentaje de votación ni de constancias de

mayoría, por lo que un partido político con cualquier porcentaje de votación (que fuera mayoritario) obtiene el control de la Cámara Baja. Sin embargo, la ventaja de la ley anterior es que—en el supuesto que revisamos—dejaba la representación del partido mayoritario en 251 diputados, y en el COFIPE, aunque se impone un umbral de suyo muy bajo (35% de la votación nacional emitida), otorga un “premio” extra al partido mayoritario que lo hace sobrepasar sustancialmente los 251 diputados (la “escala móvil”). En términos de representación, el Código de 1987 permite la sobrerepresentación pero la limita a la mayoría absoluta mínima, en tanto el COFIPE la permite, la estimula y la premia.

La creación artificial de una mayoría absoluta es vista desde dos perspectivas: por un lado, para beneficiar al PRI en la obtención del control camarál con un costo relativamente bajo en términos porcentuales, visto el decremento de su votación a nivel nacional; por otro, para “...garantizar, dentro de ciertos rangos de votación nacional, una mayoría partidista que pueda tomar decisiones en la Cámara de Diputados”. [Nuñez 1991, p. 69] Nuestra interpretación coincide con la primera perspectiva.

- *Organización Electoral {Libro 3º}*

El organismo creado para organizar los procesos electorales es el Instituto Federal Electoral (IFE), formalmente autónomo, permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dos elementos destacan de su conformación: los principios rectores que lo definen (certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad), que se suponen salvaguardados por los representantes ciudadanos, y la profesionalización de las funciones electorales, lo que permite continuidad y eficacia en la labor electoral.

La creación de una instancia como ésta es novedosa, en tanto que no se trata ya de un organismo espontáneo, sino de uno profesional, con personal propio. Se trataba de dar permanencia a un cuadro de profesionales encargados de las elecciones, y disipar así las dudas sobre la posible parcialidad hacia el partido oficial. La integración de los órganos fundamentales apuntaba en esa dirección, pero hubo elementos (de la misma ley y de la práctica política) que tergiversaron los principios rectores del organismo.

La acción del IFE se divide en “...dos grandes vertientes: 1) la autoridad propiamente dicha, donde se adoptan las resoluciones últimas y que corresponden a los Consejos General, Local y Distrital, y 2) la operativa, que pertenece a las Juntas Ejecutivas (general, local y distrital) donde se fijan programas y procedimientos del Instituto Electoral, y se realizan funciones técnicas (estadística electoral, distribución y ubicación de casillas, insaculación de los funcionarios de casillas, etc.)” [Peschard 1990, IV]

La primera vertiente, la autoridad u órgano directivo, se divide en tres niveles—nacional, local y distrital—del mismo modo que la operativa o ejecutiva. El problema de las dos vertientes no es su integración propiamente, que como se verá disminua las disparidades habidas en la CFE, sino el origen y la designación de los funcionarios electorales.



El "órgano supremo de dirección" es el Consejo General (CG). Queda integrado por un consejero del poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación, quien lo preside), cuatro consejeros del poder Legislativo (dos por cada Cámara, uno de mayoría y uno de la primera minoría), seis Consejeros Magistrados, (que pueden aumentar en número si así ocurre con los representantes partidistas), y representantes de los partidos políticos a razón de uno por cada 10% de la votación obtenida, sin que ningún partido político pudiese tener más de cuatro. [Cfr. Cuadro 10] Todos ellos con derecho a voz y voto; el secretario de Gobernación con voto de calidad. Además, asisten al Consejo el Director y el Secretario generales del Instituto, el último asumiendo funciones de Secretario del Consejo. Ambos con derecho exclusivo a voz. En este esquema colegiado de representación amplia (autoridades, "ciudadanos" y partidos), todas las decisiones se toman por mayoría de votos de los miembros presentes, siempre y cuando se decrete la existencia de quórum.

De los miembros del Consejo destaca la figura del Consejero Magistrado, inexistente en anteriores organismos electorales. La introducción de esta figura pretendía darle validez a los principios de la función electoral, bajo el supuesto de que "... la magistratura representa la mayor objetividad e imparcialidad humanamente posibles alcanzadas en el servicio público, y de manera concreta en la impartición de justicia ..." [Nuñez 1991, p. 113] Empero, su designación se hace a través de mayoría calificada en la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República; en caso de no lograrse dicha mayoría, los propuestos son insaculados. De este modo, los Consejeros Magistrados, supuestos garantes de la imparcialidad de las decisiones del Consejo General, son designados—en el mejor de los casos—indirectamente por el titular del poder Ejecutivo. Y, como se presume obvio por su nombre, los Consejeros tienen que tener con una antigüedad mínima de 5 años, el título de abogado, requisito que limita la designación a un grupo no muy nutrido de ciudadanos.

Al mismo nivel nacional, la rama operativa se constituye por el Director y Secretario generales del Instituto, y los Directores Ejecutivos de las siguientes áreas: Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Administración. Este conjunto de funcionarios forman la Junta General Ejecutiva, la cual desarrolla las actividades cotidianas del Instituto, presidida por el Director General del mismo. Tanto éste como el Secretario General, participan de ambas instancias (la directiva y la operativa), con la idea de enlazar las estructuras del organismo para obtener eficacia en la función.

A nivel local, las estructuras electorales descritas se reproducen y se vinculan más estrechamente. Las delegaciones estatales de la vertiente ejecutiva se componen de cinco Vocalías: la Ejecutiva (cuyo titular preside la Junta Local Ejecutiva), la de Organización Electoral, la del Registro Federal de Electores, la de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y la del Secretariado. Todos los Vocales, integrantes del Servicio Profesional Electoral, integran los Consejos Locales con derecho a voz y voto, de los que también forman parte los representantes de los partidos políticos (designados bajo la misma mecánica para la integración del Consejo General), y seis Consejeros Ciudadanos (el contrapeso en las decisiones del Consejo Local, de modo igual que lo que representan

los Consejeros Magistrados en el Consejo General). Los Consejeros Ciudadanos no requieren de título de abogado, solo "contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones". [COFIPE 1991, art. 103, fracc. 1ª, inc. c, p. 103]

A nivel distrital, las ramas directiva y operativa del Instituto se componen igual que a nivel local. La Junta Distrital Ejecutiva, presidida por el Vocal Ejecutivo, se integra además por los Vocales de Organización Electoral, Registro Federal de Electores, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Secretario. Todos ellos, también integrantes del Servicio Profesional Electoral, forman parte con derecho a voz y voto del Consejo Distrital, al que concurren los representantes de los partidos políticos (designados del mismo modo que en el Consejo General), y seis Consejeros Ciudadanos (similes de los Consejeros Magistrados).

Entre la integración del Consejo General del IFE y la de los 32 Consejos Locales y los 300 Distritales, hay una diferencia notable. Mientras en el primero concurren representantes de dos de los tres poderes de la Unión (Ejecutivo y Legislativo), y los Directores Ejecutivos de la Junta General no participan en las sesiones, en los otros niveles (local y distrital) no existe presencia de los poderes federales o estatales, pero se le suple con la de los cuatro Vocales pertenecientes a las Juntas Ejecutivas respectivas (se entiende que los Vocales Ejecutivos representan a la autoridad electoral ejecutiva, es decir, al Director General del IFE). Esto es, no hay congruencia en la línea de autoridad que desciende jerárquicamente a los Consejos Locales y Distritales, dado que a las Vocalías de las Juntas Locales y Distritales se les da un peso que no tienen en el órgano máximo de dirección: el Consejo General.

Ahora bien, la designación de funcionarios y consejeros de los órganos electorales a los tres niveles, hace sugerir que el "... vértice de todo el proceso de preparación, organización y vigilancia de los comicios es el Presidente de la República". [Becerra 1991, p. 54] Veamos por qué. [Cfr. COFIPE 1991]

Hemos visto ya como son designados los Consejeros Magistrados: a través de una propuesta presidencial a la Cámara de Diputados. La designación de otros funcionarios depende en línea directa del presidente del país. El Presidente del Consejo General del IFE, representante del Ejecutivo, tiene la facultad de proponer al Consejo los nombramientos del Director y Secretario generales (art. 83, fracc. 1ª, incisos e y f); ambos requieren la aprobación del Consejo por mayoría calificada y simple, respectivamente (art. 82, fracc. 1ª, incisos c y d). A la vez, la Junta General Ejecutiva que preside el Director General del Instituto, tiene la atribución de seleccionar a los candidatos más idóneos para ser nombrados Consejeros Ciudadanos de los 32 Consejos Locales (art. 86, fracc. 1ª, inc. f); de esta selección, el Consejo General designa a los Consejeros Ciudadanos por mayoría de votos (art. 82, fracc. 1ª, inc. e).

Por otra parte, el Director General del IFE tiene la atribución de aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías y demás órganos del mismo (art. 89, fracc. 1ª, inc. i), así como de nombrar a los encargados de tales Direcciones Ejecutivas (art. 91, fraccs.

1ª y 2ª). Además, tiene otra importante: nombrar de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas (art. 89, fracc. 1ª, inc. j). Esta amplísima atribución quedó acotada temporalmente por el artículo 8º transitorio del COFIPE, el cual señalaba que mientras no fuera expedido el estatuto del Servicio Profesional Electoral, para las elecciones de 1991 los integrantes de las Juntas Locales Ejecutivas serían nombrados por mayoría absoluta en el seno del Consejo General, a propuesta del Director General. Del mismo modo, los integrantes de las Juntas Distritales Ejecutivas serían nombrados por mayoría absoluta por los Consejos Locales correspondientes, a propuesta nuevamente del Director General.

En cuanto a los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Distritales, son las Juntas Locales Ejecutivas las que tienen la atribución de someter a consideración de los Consejos Locales las propuestas correspondientes (art. 100, fracc. 1ª, inc. d); los Consejos Locales harán la designación por mayoría absoluta (art. 105, fracc. 1ª, inc. c).

Vale hacer mención de la integración de las mesas directivas de casilla, que en el COFIPE adquiere un carácter más riguroso, pero aún discrecional. El Código de 1986 establecía que la casilla se integraba por un presidente y un secretario (con sus respectivos suplentes), designados por el presidente del Comité Distrital Electoral (CDE), y dos escrutadores (con sus respectivos suplentes) designados por insaculación en el CDE, a partir de listas que para tal efecto presentaban los partidos políticos (art. 197, párrafo 2º). La importancia de esto radicaba en que los presidentes de los CDE, eran designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral (CFE), es decir, el secretario de Gobernación (art. 171, fracc. 7ª).

Esta línea de autoridad se matiza en el COFIPE. Las mesas directivas de casilla se integran de igual modo, un presidente, un secretario y dos escrutadores, con sus respectivos suplentes (art. 119, fracc. 1ª); pero el procedimiento para su integración, en términos generales, pasa por las siguientes tres fases (art. 193):

1. Las Juntas Distritales Ejecutivas (JDE) insaculan, de las listas nominales de electores, un 20% de los ciudadanos por sección electoral, sin que el número insaculado sea menor a 50 por sección.
2. De los ciudadanos que resulten aptos para la función encomendada, las JDE les impartirán un curso de capacitación electoral.
3. De acuerdo a los resultados de la capacitación, las JDE integrarán las mesas directivas de casilla con los ciudadanos más idóneos para cada función, y publicarán las listas con los miembros elegidos por sección electoral; además, les notificarán personalmente de su nombramiento.

Como se mira, no hay criterios específicos para la evaluación de los ciudadanos capacitados, por lo que cada Junta Distrital estaba en posibilidad de manejar discrecionalmente la integración de las casillas.

• *Participación Política {Libro 2º., Títulos 1º., 2º., 4º. Y 5º.}*

Las modalidades de participación política se amplían con la reimplantación de la figura del registro condicionado, pero se restringen con la desaparición de la figura de las asociaciones políticas nacionales y de las candidaturas comunes. En éste como en los renglones anteriores, el balance tenderá a ser ambivalente: algunos avances con sus retrocesos respectivos. [Cfr. COFIPE 1991]

El Código establece dos procedimientos para la participación electoral de organizaciones políticas: el registro definitivo y el registro condicionado. En el registro definitivo no hay modificaciones en los requisitos, en comparación con la ley antecesora: formular declaración de principios, programa de acción y estatutos; y contar, como mínimo, con 65 mil afiliados en todo el país, sean 3 000 en cuando menos la mitad de las entidades federativas, sean 300 en cuando menos la mitad de los distritos electorales uninominales (art. 24). Para tal fin, se requiere la realización de asambleas estatales o distritales, según el procedimiento adoptado por el partido solicitante, y de una asamblea nacional constitutiva con la presencia de un funcionario del Instituto (art. 28).

En cuanto al registro condicionado, la ley flexibiliza las condiciones para su obtención, si se le compara con su antecedente próximo, la LFOPPE (recuérdese que el Código de 1986 anuló esa figura). El Código de 1990 establece tres requisitos para solicitar el registro condicionado al resultado de la elección: contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos; representar una corriente de opinión con base social; y haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro (art. 33, fracc. 3ª, incisos a al c).

Respecto al último requisito, la LFOPPE requería que el solicitante hubiera realizado actividades políticas con cuatro años de anticipación a la solicitud o bien, que hubiese funcionado como asociación política nacional por el lapso mínimo de un año. Se observa, sin embargo, que al menos el segundo requisito que impone el COFIPE es difuso, ¿cómo se representa una "corriente de opinión con base social"?, ¿bajo qué criterio se aprueba este requisito? Porque no se establece membresía ni distribución numérica de simpatizantes, como es el caso del registro definitivo e incluso, cuando ha estado vigente, de la asociación política nacional.

Es interesante analizar que en el Código de 1986, a pesar de haber desaparecido el registro condicionado, se mantuvo la asociación política con requisitos verdaderamente sencillos de cubrir.<sup>28</sup> En sentido contrario, en el COFIPE se elimina esta figura pero se

<sup>28</sup> Los requisitos son los siguientes (art. 70): a) contar con un mínimo de 5 mil asociados en el país; b) establecer un órgano directivo a nivel nacional y delegaciones en al menos 10 entidades federativas de distintas regiones geográficas; c) haber realizados, desde 2 años antes, actividades políticas; d) sustentar una ideología política definida y encargarse de difundirla; e) tener denominación propia y distintiva, ajena a creencias religiosas o raciales; y, f) haber aprobado los lineamientos ideológicos y normas que la rijan. [Código 1987, pp. 105-106]

restablece la primera, con lo que parece que en la mente de los negociadores de las reformas electorales de 1986 y 1989-1990, no asoma la idea de la convivencia entre ambas formas de participación política. "Dada la fluidez de nuestro cuadro político parece inadecuada su supresión, pero lo cierto es que los partidos, viendo por sus propios intereses, no opusieron resistencia a esa medida". [Woldenberg (A), p. 53]

Las causas de pérdida de registro sufrieron modificaciones, nuevamente comparando con la legislación anterior. El COFIPE mantiene 5 causales de nulidad del registro de un partido político nacional (art. 6):

- ◆ no obtener el 1.5% de la votación nacional emitida en ninguna de las elecciones federales,
- ◆ haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro,
- ◆ incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General, las obligaciones que le señala el Código (la ley anterior solo señalaba "el incumplimiento de las obligaciones marcadas por el Código"),
- ◆ haber sido declarado disuelto por sus miembros, de acuerdo a los estatutos, y
- ◆ haberse fusionado con otro partido político.

Con la primera causal de nulidad ocurre, de hecho, lo mismo que en las leyes reglamentarias previas: los partidos políticos con registro definitivo y con registro condicionado, están a expensas del umbral de votación del 1.5%, por lo que todos tienen virtualmente un registro condicionado.

Además, se agrega una causal de nulidad no contemplada en el Código de 1986, la que preveía una situación futura de acuerdo a la experiencia de 1988:

- ◆ el partido que no designe a los presuntos diputados que le corresponda para integrar el Colegio Electoral, o no comunicar su designación oportunamente, o porque acuerde la no participación de los designados, o éstos no cumplan sus funciones.<sup>29</sup>

Asimismo, hubo dos causas de pérdida de registro contenidas en el Código de 1986 que se excluyeron en la reforma electoral que aquí revisamos, a saber [Código 1987, art. 94, p. 114]:

- ◆ no publicar ni difundir en cada elección federal en que participe, su plataforma electoral mínima, y
- ◆ aceptar tácita o expresamente propaganda proveniente de partidos o entidades del exterior, y de ministros de culto de cualquier religión o secta.

<sup>29</sup> La reforma constitucional de 1989 estableció que "... el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate". [Constitución 1991, art. 60, pp. 70-71] Si se recuerda, en las elecciones de 1988 el mismo artículo 60 disponía que el Colegio Electoral se integraba por los 500 presuntos diputados, electos por los dos principios.

Pero el aspecto notoriamente restringido, de dedicatoria clara en función del proceso del 6 de Julio, es el referente a las posibilidades de participación conjunta entre los partidos políticos (el Título 4º, dedicado a "Frentes, Coaliciones y Fusiones"). El objetivo: que los partidos políticos no pudiesen unir libremente sus esfuerzos para coligarse en las zonas o regiones en las que tengan concentrado su potencial electoral, de forma que se dispersara la posible acción conjunta de los mismos. En primer lugar, la candidatura común se eliminó de la nueva ley, y en el artículo 58, fracción 5ª, se especifica que "... ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que existe coalición en los términos del presente Capítulo". Por tanto, la única forma de participación política conjunta, es la coalición; la figura de frentes (art. 56, fracc. 1ª) existía para "... alcanzar objetivos políticos y sociales de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes".

Pero entablar una coalición acarrea severos problemas para los partidos interesados. Como acertadamente señala Becerra [1991, p. 58]: "Su reglamentación actual es tan complicada y llena de riesgos para los posibles coaligados que la única conclusión que se puede obtener al respecto es que el Código reglamenta las coaliciones ... para que no se puedan realizar". Una prueba simple de dicha complejidad: el Código de 1986 reglamenta las coaliciones en nueve artículos (del 83 al 91), mediante reglas generales para formar coaliciones en todas las elecciones federales, y una mención particular a la elección de senadores y de diputados por el principio de representación proporcional (art. 87); el Código de 1990 regula las coaliciones en siete artículos (del 58 al 64), pero para cada elección se plantean cuidadosamente las disposiciones a que se sujeta cada una de acuerdo al tipo de elección (art. 59, para presidente; art. 60, para diputados por el principio de representación proporcional; art. 61, para senadores; art. 62, para diputados por el principio de mayoría relativa).

Desde la LFOPPE, la figura de la coalición comenzó a ser controlada, pues ahí se le vinculó al registro legal de los partidos; es decir, los partidos coaligados tenían que establecer en un convenio "... una declaración acerca de si los votos que obtuvieran sus candidatos serían para la coalición, o si contarían en favor de uno de los partidos coaligados para los efectos de registro, con lo que—consecuentemente—el otro o los demás partidos que formaran la coalición tendrían que estar dispuestos a perder su registro". [Fernández 1991 (1), pp. 93-94] En el Código de 1986 esta excesiva restricción se corrigió, ya que se dispuso que cada partido político que quisiera conservar su registro al término de las elecciones, requería que la votación de la coalición equivaliese a la suma de los porcentajes del 1.5% de la votación nacional por partido político (art. 85). Esta disposición la conserva el Código de 1990 (art. 58, fracc. 9ª).

Otras limitaciones impuestas en el Código de 1986 para la formación de coaliciones, son las siguientes:

- ◆ los partidos coaligados están obligados a presentar una plataforma ideológica común (art. 79, fracc. 2ª),
- ◆ los partidos coaligados actuarán como un solo partido para efectos de los organismos electorales y su participación en sesiones (art. 84),

- ◆ los partidos, ahí donde haya coalición de la que forman parte, no podrán postular candidatos propios (art. 90).

Las limitaciones expuestas no son comparables con lo que se reglamentó en el COFIPE. Veamos el caso concreto de la coalición para "presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art. 59). Al no haber candidatura común, cada partido político se atiene a las siguientes disposiciones:

- ◆ los partidos políticos coaligados podrán acreditar ante los organismos electorales tantos representantes como corresponda a cada uno de ellos, pero para actuar lo harán como un solo partido, es decir, como la representación de la coalición;
- ◆ aunque los partidos políticos se hayan coaligado exclusivamente para la elección presidencial, acreditarán representantes generales y ante las mesas directivas de casilla como si correspondiese a un solo partido;
- ◆ las prerrogativas en materia de radio y televisión serán ejercidas como si se tratara de un solo partido, excepción hecha del incremento proporcional en la duración de las transmisiones en periodo electoral, para lo cual se calculará sumando el tiempo que le correspondería a cada uno de los partidos coaligados en función de su fuerza electoral;
- ◆ los partidos coaligados participarán en el proceso electoral con el emblema, color o colores de uno de ellos, o con un emblema formado por la reunión de emblemas o colores de los partidos político participantes.

El problema de la coalición presidencial radica en que las ventajas de la candidatura común se suprimen, y se restringen las posibilidades de participación y vigilancia ante los organismos electorales. El inconveniente "... de una coalición para postular candidato a presidente es que obliga a los partidos políticos a renunciar a una parte de sus prerrogativas, a disminuir el número de representantes y a actuar como si se tratara de un solo partido, aún en los asuntos relacionados con elecciones en las que decidieron no participar como coalición". [Ibid., p. 99] En otras palabras: las consecuencias de la participación en una elección, se hacen extensivas a las demás.

Lo mismo ocurre con las coaliciones para otras elecciones: las consecuencias abarcan otros aspectos que las hacen onerosas y poco atractivas para los partidos políticos. Así, para la elección de senadores en menos de 10 entidades, los partidos coaligados actuarán en cada estado como si se tratara de un solo partido; pero si la coalición abarca más de 10 entidades, adquirirá rango nacional con los mismos efectos totalizadores referidos para la elección presidencial. Para las elecciones de diputados por el principio de representación proporcional, la coalición tendrá efectos en los 300 distritos electorales uninominales, por lo que abarcará todo el país (las cinco circunscripciones plurinominales), y por tanto, también tendrá efectos en la postulación de los candidatos a los 300 diputaciones por el principio de mayoría relativa. Por último, para las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, la ley imposibilita en lo hechos la posibilidad de una coalición total en todos los distritos del país<sup>30</sup>, a través de un complejo mecanismo de distribución de candidaturas en distritos comprendidos en distintas circunscripciones plurinominales.

<sup>30</sup> La explicación detallada sobre esta imposibilidad puede consultarse en Becerra [1991 y 1993].

### 3.1 El Reajuste

#### LAS REACCIONES

Quienes participaron activamente en las negociaciones y acuerdos para la reforma electoral, mantuvieron una actitud diversa ante sus resultados, según vieran expresados sus proyectos políticos en la nueva legislación electoral. Hagamos una evaluación de las reacciones de los participantes.

La dirigencia nacional del PAN, asumiendo la imagen de "fiel de la balanza", se atuvo a la visión de que la reforma contenía avances. La estrategia panista se fundaba en la necesidad del gobierno de Salinas de negociar, pues era la única forma de que cualquier ley presentada al Legislativo tuviera dosis de legitimidad. Córdova [1989 (1)] explica bien el punto, refiriéndose a la reforma constitucional: "En realidad, los sacrificios que ha tenido que hacer (el PRI) son irrisorios, mientras que los otros partidos, contando al PAN en primer término, casi no ganan nada. Acción Nacional puso en práctica su vieja concepción del *gradualismo* en la política y, bajo la divisa de que 'Zamora no fue tomada en una hora', sacrificó todas sus posturas a condición de que el PRI limitara las suyas, considerando, como diría el diputado Gerardo Medina, que el más pequeño avance es mejor que nada".

En términos concretos, el PAN sacrificó los puntos concernientes a la representación y participación políticas, en pro de una mejor y más equilibrada integración del organismo organizador de las elecciones. Pero poco de lo originalmente planteado por este partido para la reforma al sistema electoral, quedó plasmado en el COFIPE. De acuerdo a la cronología del proyecto de legislación electoral aprobado por el Congreso en Julio-Agosto de 1990, la discusión partió de la iniciativa elaborada por el PRI, la que fue negociada y modificada en aspectos no sustanciales. [Cfr. Cuadro 9] De tal modo, el PAN y el resto de los partidos opositores quedaron supeditados al impulso de la iniciativa presidencial, siendo que el impacto de lo acontecido en 1988 parecía haber cambiado los papeles.

En un desplegado publicado en la prensa escrita [La Jornada, 19 de Julio de 1990], Acción Nacional evaluaba positivamente el esfuerzo negociador de las partes interesadas, y consideraba al nuevo Código una "mejor garantía para la efectividad del sufragio". En el texto se enumeraban los logros conseguidos por el PAN, entre los que destacan el establecimiento de la figura del registro condicionado, la integración del Consejo General del IFE, el nombramiento del Director General del Instituto y la reducción en los plazos de entrega de los paquetes electorales en los Consejos Distritales. Y concluía con una afirmación absurda, dado que como partido político participó en la confección y diseño de la ley secundaria: "Somos conscientes de lo que faltó por obtener, pero esto no puede imputarse a Acción Nacional. Estuvimos en contacto constante con diversos grupos oficiales y fuerzas políticas ... Lo que obtuvimos, beneficiará a todos, incluso a quienes, dadas las circunstancias, ejerzan la oposición donde Acción Nacional



ejerce el poder". "Lo que faltó por obtener" si es imputable a este partido; considérese tan solo que los principales partidos de oposición (PAN y PRD) hubieran mantenido al menos una de sus propuestas conjuntas hasta el final de las negociaciones: probablemente la élite gobernante hubiese tenido que recular en sus pretensiones.

La dirigencia nacional del recién creado PRD, encabezada por el excandidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas, mantuvo una postura reacia a entablar negociaciones con el PRI, pero en cambio fue capaz de consensuar con laxitud propuestas con el PAN. Prueba de ello, el acuerdo entre ambos—comentado ya—para la creación de un Consejo Federal y un Tribunal Federal Electorales. Al respecto, Córdova [1989 (2)] apunta: "Su diputación (la del PRD) mostró cualidades negociadoras que ese partido no ha mostrado en otros ámbitos. Intentó dialogar con el PRI en una misión que fue imposible desde el principio, porque los priistas no querían saber nada de tratos con los perredistas. Se abocó, entonces, también desde el principio, a dialogar con el PAN y apoyarlo en sus intentos negociadores con el partido oficial, pero reforzando, asimismo, su papel de fuerza opositora. Jamás hubo alianza entre panistas y perredistas, de manera que es una tontería sin sentido atribuir al PAN una supuesta *traición* al PRD".

La postura del PRD hacia la reforma electoral, muy distinta a la de las partes que la aprobaron en sus dos fases, quedó plasmada en un desplegado de prensa [La Jornada, 21 de Julio de 1991], en el que se parte de que la esencia de la nueva legislación electoral es el control de los procesos electorales por parte del gobierno y "su" partido. El balance perredista se extiende más allá de las modificaciones a los mecanismos legales rectores del sistema electoral; abarca la disputa por la nación, la definición de dos proyectos distintos bien delimitados: los antidemócratas y los demócratas. Solo en ese sentido son entendibles las siguientes líneas: "La votación en la Cámara de Diputados determinó con precisión la situación y la circunstancia política en que se desenvuelve la nación. Por un lado, votó un *bloque que defiende y desea prolongar el funcionamiento del sistema político existente*. Por el otro lado, votó en contra un *bloque definido por la democracia y en favor de la auténtica transformación política del sistema*, que es un reclamo del pueblo mexicano y una exigencia de los tiempos que vivimos". Desde esta perspectiva no existe punto alguno de la nueva legislación electoral que sea rescatable; de ahí que se destaquen tres aspectos principales que configuran la ley electoral como un retroceso: se crean y sancionan las condiciones legales para prolongar la cultura del "fraude electoral", la cláusula de gobernabilidad crea artificialmente una mayoría absoluta en beneficio del partido oficial, y los organismos electorales siguen bajo el control del gobierno y de "su" partido.

Al PRI y al gobierno federal la reforma electoral les brindó la posibilidad de restaurar su fuerza de negociación, para imponer condiciones en lugar de que les fueran impuestas. El presidente Salinas actuó hábil: mientras por un lado ofrecía al PAN la apertura del Senado a la representación de las minorías y la integración más justa y equilibrada del organismo organizador electoral, por el otro se negaba a negociar con el PRD y le aplicaba una campaña—a nivel nacional—de desprestigio. Con la aprobación de la legislación electoral, Salinas consiguió que solo el PRD (como partido y grupo parlamentario) votara en contra, ganándose el apoyo de los partidos ficticiales. La

imagen de una ley aprobada por consenso fue uno de los triunfos políticos del presidente Salinas, parte de la estrategia de recuperación de la confianza.

Nuevamente Córdova [1989 (1)] es un buen referente para modular el criterio: "El gran ganador en todo este proceso, sin lugar a dudas, ha sido el partido oficial. Tuvo que modificar en la transacción negociadora algunas de sus propuestas, pero a final de cuentas es a él al que van a favorecer las reformas legislativas ... Para los priistas el éxito fue redondo y todo ello resultó, en parte, de la ansiedad negociadora que mostraron los panistas en la medida en que el periodo extraordinario iba feneciendo, y también en parte de los propios conflictos que se daban entre ellos".

La postura oficial acerca de los resultados que arrojó la reforma electoral, se define bien en los primeros dos informes de gobierno del presidente Salinas. En el texto del Primer Informe de Gobierno, leído apenas días después de la reforma en materia electoral a 7 artículos constitucionales, Salinas [1989, pp. 29-30] expone la dinámica de negociación al seno del Congreso y evalúa el producto de los debates:

"Durante el Periodo Extraordinario de Sesiones, esta Soberanía aprobó una importante reforma constitucional que define una organización electoral más imparcial, un sistema de representación más equitativo y un proceso de calificación más certero. Ningún partido contaba con los votos suficientes para realizar, solo, una enmienda a la Constitución. Esta fue, en consecuencia, resultado de una intensa confrontación de puntos de vista y de una solución acordada entre partidos. Quienes la apoyaron cedieron algo para hacer avanzar sus intereses y los intereses de México. El proceso para alcanzar un acuerdo, en una materia especialmente controvertida, demuestra la capacidad de diálogo y de concertación que existe ya entre fuerzas políticas diferentes. El contenido de la reforma va tan lejos como lo permitió el consenso entre las dos fracciones parlamentarias más grandes del Congreso. El acuerdo parlamentario refleja la voluntad ciudadana y, ahora, obliga a todos por igual".

Salinas acompañaba el discurso con un mensaje doble, dirigido implícitamente a la dirigencia nacional del PRD: primero, asumir una nueva conducta de cara a las elecciones federales de 1991, teniendo como baluartes la tolerancia, el diálogo y la concertación; y segundo, continuar el esfuerzo de la modernización electoral, a través de los cambios de los que sean autores ciudadanos, partidos y gobierno. El llamado se aderezaba con una ligera advertencia:

"El gobierno promueve y seguirá promoviendo un ejercicio honesto de autoridad y de la función pública. Es y será respetuoso de toda crítica, pero sobre todo cuando es de buena fe, porque reconoce en ella un medio insustituible para encontrar opciones, para precisar el rumbo y para alimentar la sana vinculación entre el Estado y la sociedad".

En el Segundo Informe de Gobierno encontramos la evaluación presidencial referente al COFIPE. Salinas [1990, pp. 22-24] hace hincapié en el proceso de discusión y en su aprobación mayoritaria por los partidos políticos representados en el Congreso:

“Por primera vez en la historia moderna del país, legisladores de partidos pertenecientes a todo el espectro político aprobaron las nuevas reglas electorales. Fue la iniciativa de los partidos políticos y el diálogo intenso, a veces apasionado, lo que hoy permite tener un instrumento perfeccionado para conducir la contienda electoral. Tanto en este Congreso como en la vida académica y en los medios de opinión pública, muchas ideas y propuestas se expusieron. Días, incluso noches enteras, fueron testigos de la fuerza del debate y, al culminar, de la fuerza de la razón. El 85% de los diputados federales votó por el Código. Cinco de las seis fuerzas políticas aquí representadas lo consideró, en su conjunto, superior al que nos regía”.

Acto seguido, Salinas enlista lo que, a su juicio, son los avances en materia electoral, entre los que destacan: la creación de una nueva autoridad electoral, en la que ningún partido político ni un conjunto de ellos tiene primacía; el nuevo Tribunal Federal Electoral, de plena jurisdicción y con resoluciones solo modificables con la convergencia de dos terceras partes de los miembros presentes de los Colegios respectivos; la elaboración de un nuevo padrón electoral; y, la entrega en base al padrón de nuevas credenciales para votar. Y concluye su evaluación con un exhorto:

“Toca ahora a las organizaciones políticas, a las nuevas instituciones y a todas las autoridades federales, llevar a cabo la más estricta observancia de la nueva ley y promover la más amplia participación del ciudadano. El compromiso de todos debe ser con la transparencia del proceso electoral. Los resultados dependerán de la capacidad de cada organización política para convencer y para ganarse el voto de los mexicanos”.

### LA REFORMA DEL AJUSTE

En el presente trabajo, hemos analizado las leyes electorales considerando tres puntos que nos parecen esenciales en cualquier sistema electoral: la organización de las elecciones, la participación política y la representación en los órganos del Estado. Ello así ha sido porque, en un régimen autoritario como el mexicano, en esos puntos se ha concentrado el control del acceso al poder para las minorías partidistas. En consecuencia, la evaluación que a continuación se intenta parte de la consideración de dichos elementos que, sin ser los únicos a analizar, si presentan consistentemente el interés de la élite gobernante por mantener el manejo en todas las fases del terreno electoral y asegurar, en un escenario competitivo, su permanencia en el poder.

He aquí algunos puntos explicatorios que resumen la idea del reajuste del sistema electoral.

1. La reforma electoral estuvo negociada para reforzar el papel hegemónico del PRI en el sistema electoral. La actitud asumida por el PAN en tomo al debate correspondiente contribuyó a que el partido oficial mantuviese las ventajas propias de un partido

hegemónico, cuando las elecciones de 1988 minaron el tradicional apoyo que caracterizaba a las fases anteriores del ciclo comicial.<sup>31</sup>

Es obvia la correspondencia entre ese proceso electoral y los resultados de la reforma que la siguió, así como obvia la necesidad gubernamental por recurrir a la oposición para sacar adelante los cambios en la materia (y en otras de distinta especie). Si las reformas anteriores dieron impulso a la participación política a partir de la capacidad e iniciativa exclusiva del gobierno, esta reforma abre un ciclo en el que se limita y regula seriamente dicha participación a partir de la capacidad e iniciativa del gobierno y del PAN. Es el paso de la etapa preventiva a la bilateral-defensiva, según explica Alcocer [1996, p. 8], la cual abarcará el COFIPE de 1989-1990 y su reforma en 1993: "La denominé *bilateral* porque los acuerdos entre el PAN y el gobierno determinaron e hicieron posible la aprobación de ambas reformas, y *defensiva* porque desde la perspectiva gubernamental el objetivo fue preservar el control de los órganos electorales, accediendo simultáneamente a su transformación ... La perspectiva *defensiva* no solo marcó la conducta del gobierno ante aquella reforma (la de 1990), también dominó las estrategias y reacciones de las dos principales fuerzas opositoras y del PRI".

2. La reforma electoral respondió a una estrategia bien definida: conservar el poder, pero a la vez darle un sustento legítimo a las modificaciones practicadas. El mayor trauma de las elecciones de 1988, la falta de legitimidad, se quiso curar con una ley que contara con el mayor consenso posible y que, al mismo tiempo, restaurara las lagunas legales con las que el cardenismo desestabilizó los cimientos del sistema político. En ese sentido se entiende:

- ⇒ la anulación de la figura de la candidatura común<sup>32</sup>,
- ⇒ las trabas y costos para que los partidos políticos puedan coaligarse,
- ⇒ la reinserción de la figura del registro condicionado al resultado de la elección,
- ⇒ el establecimiento de la "cláusula de gobernabilidad", y la escala móvil de diputados por el principio de representación proporcional,
- ⇒ las fórmulas para el reparto de diputados por el principio de representación proporcional: para el partido mayoritario, la proporcionalidad simple; para el resto de los partidos, la primera proporcionalidad.

El objetivo era claro: impedir la unión de partidos en torno a una sola candidatura (especialmente la presidencial), pulverizar las opciones políticas en lo que al registro condicionado se refiere, y asegurar para el partido oficial el control mayoritario de las Cámaras del Congreso de la Unión, fundamentalmente la de Diputados. Se trataba, pues,

<sup>31</sup> Arnaldo Córdova [1989 (3)] resume muy bien esta idea: "Lo que siempre ha implicado los más ruidos e insuperables obstáculos a la plena democratización de México, el dominio del partido oficial, resulta que ahora lo tenemos mucho más fortalecido y vigoroso, mientras que las fuerzas de oposición aparecen ahora con muchas menos oportunidades para alcanzar condiciones justas e iguales para contender por el poder del Estado".

<sup>32</sup> Mientras esta figura no tuvo la relevancia adquirida a partir de los comicios de 1988, fue utilizada por el partido oficial para postular candidatos a la presidencia—en conjunto con los partidos ficticios PPS y PARM—en los años 1958, 1964, 1970, 1976 y 1982. [Fernández 1991 (1), p. 92]

de cambiar pero no precisamente para mejorar; los aspectos principales de la reforma limitaban seriamente la participación y representación políticas.

Pero en lo que respecta al nuevo organismo rector, el IFE, es difícil hacer una evaluación desde un enfoque único. Visto en comparación con su antecedente, el IFE presenta un diseño y perfil propios, además que su máximo órgano de dirección—el Consejo General—muestra mayor equilibrio en la representación entre partidos y poderes estatales. Empero, la estructura jerárquica—el nombramiento de sus principales funcionarios—depende directa e indirectamente del titular del Ejecutivo, lo que introduce desconfianza.

Volviendo a la estrategia gubernamental, Méndez de Hoyos [1991] la ubica—dentro de la ley reglamentaria—en 13 “cláusulas de exclusión” o cerraduras para el control de ciertas instancias electorales, de los resultados y de los movimientos en el terreno partidista. Desde su punto de vista, la integración del IFE y la existencia dual de órganos ejecutivos y técnicos, forman parte de tales cláusulas.<sup>33</sup> Además, esta autora sostiene algunos “ejes de la lógica estratégica bajo los que se elaboraron las ‘cláusulas de exclusión’”, de los que compartimos tres:

- ◆ se institucionaliza el espacio de intervención del Jefe del Ejecutivo Federal en el control de los comicios mediante el nombramiento de los principales funcionarios de los órganos electorales;
- ◆ se asegura la eficiencia de la labor legislativa a través de la formación de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la subrepresentación de las oposiciones;
- ◆ se funda la parcialidad de los órganos electorales en la presencia de Consejeros (Magistrados y Ciudadanos), nombrados indirectamente por el presidente de la República.

3. Legitimidad y legalidad son conceptos que van unidos. Sin el primero, un gobierno puede estar constituido de acuerdo a los mandatos de la ley, pero fuertemente cuestionado por los actores políticos en pugna. Sin el segundo, un gobierno no tiene sustento jurídico, siendo la base para la imposición de regímenes dictatoriales. En México, se estuvo en la primera circunstancia: un gobierno criticado hasta el exceso por la carencia de una base social legitimadora, es decir, por lo dudoso del triunfo en las urnas del candidato del partido oficial. Crisis de legitimidad, consecuencia de un sistema electoral diseñado para la no competencia y la no alternancia; cuando el sistema es

<sup>33</sup> Las restantes 11 “cláusulas de exclusión” son las siguientes: cláusula de gobernabilidad, fórmula para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, reincorporación del registro condicionado al resultado de la elección, coaliciones y candidaturas comunes, Registro Federal de Electores y nuevo padrón electoral, integración de las mesas directivas de casilla, cómputo distrital, calificación de los resultados, nulidades y sistema de medios de impugnación, cláusula de gobernabilidad para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y fórmula para la asignación de asambleístas por el principio de representación proporcional. Cabe hacer mención que el término “cláusula de exclusión” significa disposición normativa pensada para determinada función política (en este caso, el control gubernamental sobre el sistema electoral).

desbordado por una candidatura de presencia nacional y extensa movilización ciudadana, las previsiones de la ley requieren ser transformadas para adecuarlas a los acontecimientos venideros.

La reforma electoral modificó, según hemos visto, los supuestos deficientes del marco jurídico que no contemplaban un escenario de alta competitividad. En ello radica la importancia de la legalidad: es el fundamento esencial para la defensa del sistema electoral y de las ventajas consignadas para el partido oficial. Pero con el COFIPE la ganancia es mayor: fue aprobado por más de una fuerza política y con el aval de la oposición más grande (el PAN), a diferencia de etapas previas, en las que la oposición no contaba a la hora de estas decisiones. No es fortuita la insistencia del presidente Salinas [op. cit.]: "El 85% de los diputados federales votó por el Código. Cinco de las seis fuerzas políticas aquí representadas lo consideró, en su conjunto, superior al que nos regía".

En palabras de Fernández [en Mora y Schoijet 1991, p. 107]: "La revisión de la Constitución y del Código explica asimismo la importancia que para el PRI y el gobierno tiene el recurso de la legalidad como fundamento práctico de la conservación del poder y como argumento ideológico en contra de las protestas, denuncias, presiones o cualquier tipo de medidas que la oposición pretenda interponer para evitar el fraude. Con una legislación parcial y antidemocrática resulta infalible remitir la solución de los conflictos electorales a lo que la ley disponga".

En resumen, con la aprobación del COFIPE se impuso una vez más la lógica del régimen político: las leyes electorales se sujetan a la permanencia del partido oficial en el poder, permitiendo la participación de los partidos de oposición, pero alejándolos de las decisiones fundamentales. La negociación con el PAN se requirió obligadamente, pero la batuta en el debate la tuvieron el presidente de la República y el PRI, con lo que se reforzaron los elementos sustanciales del régimen. La ley de 1990 modifica los esquemas de representación y participación políticas y de organización electoral, pero no los ajusta a un modelo democrático de sistema electoral. Al contrario, reajusta los supuestos del mismo—centralización de funciones, control gubernamental—para dar:

- ⇒ Legitimidad a la competencia entre partidos.
- ⇒ Mayores espacios y recursos para los partidos.
- ⇒ Legalidad a la conservación del poder.
- ⇒ Nuevas instituciones y nuevos ordenamientos ligeramente mejores.

#### 4. Las Elecciones de 1991

Rumbo a los comicios de medio término, el país vivía una circunstancia distinta, alejada de turbulencias financieras o sucesos inesperados. Se crearon amplias expectativas en torno a ellos, en el gobierno y en los partidos de oposición. Desde el gobierno, según Peschard [1991 (1), pp. 22-23], porque representaba un reto, pues la contienda electoral brindaba la oportunidad al gobierno de Salinas de someter a una especie de referéndum su programa y su gestión, y resanar el efecto deslegitimador de origen. Además, para el partido oficial representaba "... (el) dilema de probar que seguía siendo una maquinaria necesaria para la confección de mayorías electorales".

Pero para la oposición, principalmente la aglutinada en el PAN y PRD, las elecciones por venir eran la oportunidad para refrendar sus bases electorales mediante la identificación voto opositor-voto antiPRI, además que "... la oposición mantuviese en sus manos la sanción última de la credibilidad del proceso electoral, es decir, que lograra capitalizar la desconfianza en el sistema electoral para poner en duda sus resultados". [Idem.] La apuesta opositora, enraizada en la experiencia inmediata, subestimó la capacidad de recuperación del régimen y los recursos a su disposición para el funcionamiento del andamiaje electoral.

El presidente Salinas puso en práctica una política dinámica en todos los ámbitos, y durante los primeros años de su administración llevó a cabo iniciativas innovadoras y "golpes" espectaculares, de repercusiones en la "opinión pública". De tal suerte que, la imagen de un presidente audaz contribuyó en gran medida para la recuperación de la votación del el partido oficial, contando con el viejo recurso de las estructuras corporativas y el apoyo de los fondos del erario público. Los siguientes elementos son parte del contexto:

- ◆ una política económica ciertamente exitosa que, siguiendo la línea del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) pero con denominación nueva (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, por sus siglas PECE), logró reducir la inflación hasta un dígito, renegociar la deuda externa y crear expectativas en el crecimiento;
- ◆ los "golpes" espectaculares dieron la imagen de un presidente decidido a combatir la corrupción: el encarcelamiento del líder "moral" de los trabajadores petroleros Joaquín Hernández Galicia (alias "la Quina"), de Jorge Legorreta (evasor fiscal y aparente causante del *crack* bursátil de 1987) y de José Antonio Zorrilla (presunto asesino del periodista Manuel Buendía), así como la destrucción del cacicazgo implantado por Carlos Jonguitud Barrios en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE);
- ◆ la creación de un programa de combate a la pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con cuyo membrete se pretendió enfrentar los ataques al proyecto económico del presidente Salinas;

- ◆ la negociación de la reforma electoral, y la formulación de una nueva ley en la materia, supuesto ejemplo de conciliación, debate civilizado y "política de altura", en cuya aprobación coincidió la mayoría de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión;
- ◆ la obtención de la primera gubernatura para un partido de oposición, el PAN en Baja California, a cuya toma de posesión acudió el presidente Salinas;
- ◆ la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), reclamo añejo de varios sectores sociales, quedando al frente de ella un reconocido jurista, Jorge Carpizo McGregor.

En el marco de una gestión presidencial de resultados ciertamente positivos para la sociedad, los comicios de 1991 resultaron una prueba del reforzamiento del régimen político, de la búsqueda de los mecanismos apropiados para revitalizar los esquemas anquilosados del sistema político, y de la restauración hegemónica del partido oficial.



### 4.3 Condiciones de Competencia

Para el proceso electoral de 1991, las condiciones de competencia<sup>34</sup> en relación al proceso electoral anterior fueron mejores, en el sentido de que dos partidos de oposición habían adquirido relativa presencia nacional, y su participación estaba regulada por una ley electoral que—en teoría—daba trato igual a todos los contendientes. De aquí que los derechos y obligaciones a que se sujetan los partidos, fueran objeto de intenso debate en el trámite de la reforma precedente. Empero, la existencia de estas condiciones no anulaba la realidad política mexicana: "Mejores condiciones para la competencia partidaria no garantizan por sí mismas el desarrollo democrático integral del país. Sin embargo, esas condiciones sí pueden construir un contexto más adecuado para el perfeccionamiento de las formas democráticas". [S. Gutiérrez 1992, p. 14]

Esto es, nuevamente los partidos de oposición tuvieron que luchar contra la cultura política mexicana: la disociación entre la ley y la práctica, el espacio imprevisible entre las normas jurídicas y los hombres que acuden a su criterio para aplicarlas. Por tanto, la existencia de condiciones de competencia aceptables en el sistema de partidos, no fue suficiente para modificar el panorama electoral: el partido oficial contó con amplísimos recursos en el desarrollo de sus campañas (la identificación con el PRI del PRONASOL corría en esa dirección), el presidente intervino—como era usual—en la elección de los candidatos a diputados, senadores y gobernadores, los medios de comunicación brindaron mayores espacios en tiempo a las campañas del PRI. Con tales elementos, es justificable decir que la competencia estuvo seriamente desequilibrada (a pesar de la regulación del COFIPE), y los resultados finales dieron muestra de ello.

### LAS AUTORIDADES ELECTORALES

El Consejo General del IFE, máximo órgano de dirección, quedó instalado el 11 de Octubre de 1990. Previamente, los partidos políticos habían designado a sus representantes<sup>35</sup>, lo mismo las Cámaras de Diputados y de Senadores. El IFE iniciaba

<sup>34</sup> A este respecto, recordemos lo que entendemos por "competencia" [supra. 2.2.3.] y la distinción con el término "competitividad": según Sartori, el primero define una estructura o una regla del juego, mientras el segundo define el estado concreto del juego. En la preparación y desarrollo de un proceso electoral, la competencia o las condiciones que la propician está(n) determinada(s) por las disposiciones jurídicas, esto es, por la ley que obliga a todas las partes en disputa. La competitividad será el resultado de la aplicación de estas condiciones, y/o la aparición de elementos metalegales, y la capacidad para impedir que afecten al proceso en su conjunto. La competitividad estará dada, al final de la justa electoral, por dos elementos: 1) la libre implantación de opciones políticas diferenciadas y la posibilidad de elegir libremente entre ellas, y 2) los resultados electorales, y los márgenes de votación que separan a los partidos políticos. En virtud de ello, unas elecciones pueden resultar altamente competitivas o no competitivas, y entre ambos extremos hay una serie de gradaciones que se afinan de acuerdo a las características de cada sistema de partidos.

<sup>35</sup> De acuerdo a los porcentajes de votación de las elecciones de 1988, el Consejo General contó con la siguiente representación de los partidos políticos: cuatro del PRI, dos del PAN y cuatro de los partidos restantes (PICRN, PPS, PARM y PRD). También tendrían representación los de reciente registro, primeramente el PDM (que lo obtuvo antes de la desaparición de la CFE en calidad de "definitivo"), y

labores teniendo encima el peso del tiempo: debía atender asuntos de extrema importancia, entre los que destacaban la elaboración de un nuevo padrón y la consecuente entrega de las credenciales para votar, y la designación de los integrantes del Instituto en las delegaciones estatales y en las subdelegaciones distritales.

Con la integración del organismo electoral, las críticas hacia el nombramiento de los consejeros magistrados arrieron y no sin razón: el 28 de Septiembre de 1990 fueron aprobadas las personas a dichos cargos con sus respectivos suplentes, sin una evaluación exhaustiva por parte de la Cámara de Diputados. Solo uno de los aprobados tenía una trayectoria eminentemente académica, y los restantes cinco habían ocupado distintos cargos públicos a nivel federal y estatal, en los poderes Ejecutivo y Judicial correspondientes. Aquí destacamos parte de sus trayectorias para poder valorar [La Jornada, 29 y 30 de Septiembre de 1990]:

- ♦ Luis Tirado Ledesma, perteneciente al PRI desde 1964, toda su vida ligada al poder Judicial.
- ♦ Sonia Alcántara Magos, Secretaria General de Gobierno del estado de Querétaro durante el periodo 1981-1985.
- ♦ Luis Espinosa Gorozpe, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado de Veracruz, desde 1986 hasta el momento de su designación.
- ♦ Manuel Barquín Alvarez, Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Abogado General de la UNAM al momento de su designación.
- ♦ Olga Hernández Espindola, Directora General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto desde 1987 hasta la fecha de su designación.
- ♦ Germán Pérez Fernández del Castillo, Profesor titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, asesor político de la Coordinación General de Asesores de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1989.

Para ocupar los cargos de Director y Secretario generales del IFE, el secretario de Gobernación propuso a Emilio Chuayffet Chemor y a Mario Ruiz de Chávez, respectivamente, ambos ligados a la administración pública y al partido oficial. De hecho, el primero de ellos tenía en su historia el haber sido presidente municipal de Toluca, Estado de México, postulado por el partido oficial. La oposición representada en el Consejo, sobre todo el PAN y PRD, impugnaron con diferente intensidad los nombramientos, pero finalmente se impuso la mayoría y se aprobaron.<sup>36</sup>

---

posteriormente el PRT, PT y PEM, todos solo con derecho a voz. En estas circunstancias, y llevada al extremo la polarización partidos de oposición (con derecho a voto) vs gobierno, el Consejo General quedaba segmentado en dos bloques: los representantes del gobierno y el partido oficial con siete (secretario de Gobernación, diputado y senador de la mayoría, y los cuatro representantes partidistas), y los representantes de los partidos de oposición con ocho (diputado del PAN y senador del PRD, y los seis representantes partidistas del PAN, PRD, PPS, PARM y PFCRN). En medio de ellos, los seis Consejeros Magistrados que con su voto podrían definir la balanza al momento de las decisiones; de ahí la importancia en su designación.

<sup>36</sup> La Dirección General del IFE le sirvió a Chuayffet para destacar en los primeros planos de la política nacional. Una vez pasados los comicios de medio término, renunciaría al encargo para aceptar la postulación del partido oficial a la gubernatura de su estado natal. La candidatura causó polémica, pues para las elecciones de 1993, se utilizarían mayoritariamente las credenciales para votar con la firma del ya entonces ex

En lo que respecta a la Juntas y Consejos a nivel estatal y distrital, la designación de Vocales y Consejeros Ciudadanos no estuvo exenta de impugnaciones por la misma razón arriba descrita: la identificación de los personajes nombrados con la administración pública o el PRI. En el caso de las instancias locales, aunque los Vocales nombrados tenían un buen nivel educativo (el 88% de ellos contaba con licenciatura y/o posgrado), el 82% había tenido puestos en el sector público. De los Consejeros Ciudadanos propuestos para los Consejos Locales, el 30% (382) tenía relación laboral directa con la administración pública federal; sin embargo, de los Consejeros aprobados, el 52% provenía de cargos en el sector público, con lo que se privilegió la confianza en individuos afines—de algún modo—al gobierno. [Peschard en S. Gutiérrez 1992, pp. 67-68]

Para ejemplificar la preponderancia de ex funcionarios públicos (con militancia en el PRI) en la integración de las Juntas y Consejos Locales, veamos el caso de esas instancias en el Distrito Federal. La Junta Local Ejecutiva quedó compuesta de las siguientes personas [G. Tagle y Valdés en G. Tagle 1993, pp. 136-137]:

- ◆ Gustavo Robles González, Vocal Ejecutivo, declarado abiertamente "priista de toda la vida".
- ◆ Víctor González Avelar, Vocal Secretario, ex jefe priista en el Distrito Federal y de varias campañas electorales.
- ◆ Plácido H. Morales Vázquez, Vocal de Organización Electoral, antiguo integrante del CEN del PRI.
- ◆ José Manuel Gil Padilla, Vocal del Registro Federal del Electores, alguna vez Director del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- ◆ Humberto Romero Gudiño, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica (el único vínculo que las autoras citadas encuentran con el PRI, es que es hijo de un militante del partido oficial, colaborador del ex presidente Adolfo López Mateos).

Los Consejeros Ciudadanos fueron los siguientes [Idem]:

- ◆ José Hernández Terán (no se ofrecen datos sobre su perfil curricular).
- ◆ Andrés Serra Rojas, Catedrático Emérito por la Facultad de Derecho de la UNAM.
- ◆ Leopoldo Solís Manjarrez, asesor de Carlos Salinas de Gortari.
- ◆ Salvador Gámiz Fernández, ex Gobernador del estado de Durango.
- ◆ Fernando de Garay y Arenas, ex Coordinador de Transporte en el Distrito Federal durante la regencia de Ramón Aguirre Velázquez.
- ◆ David Ibarra Muñoz, Secretario de Hacienda y Crédito Público durante una parte del periodo presidencial de José López Portillo.

En cuanto al funcionamiento del IFE en sus tres niveles, las votaciones reflejan la pluralidad de opiniones, aunque un cierto desequilibrio en la actitud mostrada por los Consejeros (la supuesta fuente imparcial de los órganos colegiados). Por ejemplo, en el Consejo General, en el lapso de tiempo que transcurre desde la instalación del Consejo al

fin del periodo electoral, los seis Consejeros Magistrados hicieron uso de la palabra en 38 ocasiones, el 76.3% de ellas se debió a la intervención de dos de ellos. Como hecho comprobable, los Consejeros votaron favorablemente las propuestas de la Dirección del Instituto casi todas las veces. [Peschard, op. cit., p. 73]

Las votaciones en los órganos colegiados no respondieron a bloques bien definidos, como pudo pensarse, siendo el PRD—mediante sus representantes—el único partido que sistemáticamente impugnaba la labor realizada por el IFE. Algunas de las resoluciones tomadas dan muestra de la forma de votar de cada uno de los actores involucrados.

- *Consejo General* [Alcocer en Alcocer y Morales 1994, pp. 37-40]
  - ◊ Nombramiento del Director y Secretario generales: 15 votos a favor, 2 en contra (el representante del PRD y el consejero senador) y 2 abstenciones (los representantes del PAN).
  - ◊ Nombramiento de los integrantes de las 32 Juntas Locales Ejecutivas: 14 votos a favor, 1 en contra (el representante del PRD) y 5 abstenciones (los representantes del PAN, los comisionados de las Cámaras y 1 representante partidista no consignado en actas).
  - ◊ Nombramiento de los Consejeros Ciudadanos integrantes de los Consejos Locales: 16 votos a favor, 1 en contra (el representante del PRD) y 3 abstenciones (los representantes del PAN y el consejero senador).

A decir de Peschard [en Aziz y Peschard 1992, p. 137], la mecánica del Consejo General se dibujó a través de dos tipos de votación: cuando el asunto a discutir era sobre cuestiones técnicas o de poca trascendencia, la votación era unánime; mientras que cuando se trataba de asuntos políticos, en que se ponían en juego las posibilidades de los partidos (por ejemplo, el registro condicionado a nuevas organizaciones políticas), la votación era mayoritaria.

- *Consejos Locales* [Peschard en S. Gutiérrez 1992, p. 137]
  - ◊ Nombramiento de los integrantes de las 300 Juntas Distritales Ejecutivas: aprobación unánime en 2 Consejos Locales, y por mayoría (del 94% de los votos) en los 30 restantes.
  - ◊ Nombramiento de los Consejeros Ciudadanos integrantes de los Consejos Distritales: aprobación unánime en 6 Consejos Locales, y por mayoría (del 83% de los votos) en los 26 restantes.
- *Consejos Distritales* [Idem]
  - ◊ Ubicación de casillas para la jornada electoral: aprobación unánime en el 78% de los Consejos Distritales, y por mayoría en el 22% restante.
  - ◊ Designación de los "coordinadores de sección" que auxiliarían a los Consejos Distritales el día de la jornada electoral: aprobación unánime en el 60% de los Consejos Distritales, y por mayoría en un 38% (en el 2% restante, se facultó a los presidentes de los Consejos—los Vocales Ejecutivos—para hacer las designaciones a su criterio).

## LAS POSIBILIDADES DE LOS PARTIDOS

En virtud de la reinserción de la figura del registro condicionado, trece distintas organizaciones políticas lo solicitaron al Consejo General<sup>37</sup>, pero solo tres lo obtendrían: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Ecologista de México (PEM).<sup>38</sup> Aunado a esto, el Partido Demócrata Mexicano (PDM) había conseguido el registro definitivo después de las elecciones de 1988, antes de que entrara en vigor la nueva ley electoral.

Así las cosas, los diez partidos políticos que contendían en los comicios, aparte de los mencionados, eran los que tenían representación en la Cámara de Diputados: PAN, PRI, PRD, PPS, PARM y PFCRN. Un reflejo de la competencia partidista entre ellos, se observa en dos aspectos: el financiamiento público y la cobertura de las mesas directivas de casilla.

A decir de S. Gutiérrez [1992, p. 113], el financiamiento público otorgado a los partidos políticos para estos comicios era mayor al estipulado por el Código de 1986. "Para el proceso de 1991, el artículo 15 transitorio del COFIPE indicaba que el dinero correspondiente a los puntos 1 y 2 se otorgaría a partir de 1992, ya que en 1990 y 1991 los partidos recibirían el financiamiento acordado por la antigua Comisión Federal Electoral para el periodo 1989-1991. En relación con los puntos 3 y 4, se dispuso que se actuara como el Consejo General decidiera". El artículo 19 del COFIPE [1991, pp. 45-50] disponía de 4 formas de financiamiento a las que alude el párrafo presente: por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y por actividades específicas como entidades de interés público. Por tanto, solo las dos últimas formas de financiamiento, por acuerdo del Consejo General, se sumaron al monto estipulado por el organismo electoral predecesor del Instituto.

De la combinación de disposiciones, las del Código de 1986 y las del COFIPE, el resultado era el siguiente:

- ◆ para 1991, de acuerdo al financiamiento de la CFE, los partidos políticos (con registro) en conjunto serían subsidiados, con recursos del orden de \$66 298 409 540; de esta cantidad, el PRI recibiría el 51.7%, el PAN el 12.2%, mientras el PRD el

<sup>37</sup> Las diez organizaciones políticas solicitantes de registro condicionado, y que no lo obtuvieron son: Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS), Partido de la Revolución Socialista (PRS), Partido Unidad Democrática (PUD), Partido Social Demócrata (PSD), Partido de los Trabajadores Zapatistas (PTZ), Partido Obrero Socialista (POS), Partido Obrero Agrario de México (POAM), Partido Nacional de la Juventud Mexicana (PNJM), Partido Revolucionario Mexicanista "Los Dorados" (PRM) y Partido Renovador (PR). [Alcocer en Alcocer y Morales 1994, p. 42]

<sup>38</sup> El Partido Ecologista de México (PEM) obtuvo su registro al lograr una resolución favorable del Tribunal Federal Electoral, en virtud de que el Consejo General del IFE rechazó su reconocimiento legal bajo el argumento de que la actividad ecológica no era actividad política. En principio, dicho partido se presentó bajo el nombre de Partido Verde Ecologista de México (PVEEM).

4.2%, situándose en el último lugar en el monto de recursos recibidos, atrás de los partidos ficticiales (recuérdese que la votación del PMS, base para la distribución del financiamiento, fue la menor de entre los partidos que integraron el FDN);

- ◆ por concepto de subrogación del Estado, los partidos políticos (con registro) en su conjunto, serían subsidiados con recursos del orden de \$18 948 061 608; de esta cantidad, el PRI recibiría el 57.4%, el PAN el 17.1%, mientras el PRD nuevamente recibiría la menor cantidad, el 3.4% del total;
- ◆ por concepto de actividades específicas, cada partido político recibiría la cantidad de \$2 981 705 482; además, para los partidos políticos de reciente registro (PDM, PRT, PT y PRD, hasta antes del registro legal del PEM), el Consejo General les asignaría recursos del orden de \$3 250 781 250.

Como se observa, la desigualdad en la distribución de recursos era abismal. De la suma de recursos por los tres conceptos entregados por el IFE al partido oficial, se obtiene un monto que asciende a los 50 mil millones de pesos, en tanto que el PAN, el partido más cercano en la recepción de recursos, obtiene casi 19 mil millones de pesos. Una contienda electoral con tal desequilibrio es, de entrada, inequitativa: si acaso los dos partidos mayores podrán tener la posibilidad de hacer propaganda en los principales medios de comunicación, la televisión y la radio.

En lo concerniente a la cobertura de las mesas directivas de casilla, resalta la capacidad operativa del PRI. En este aspecto también se exhiben las deficiencias de los partidos de oposición en cuanto a la falta de presupuesto, pues la cobertura el día de la jornada electoral implica no solo la búsqueda de simpatizantes dispuestos a participar, sino la implantación de un esquema mínimo de capacitación que instruya acerca de las principales disposiciones jurídicas para la defensa del voto. Y en un sistema de partidos que, para 1991, apenas se construía, esto resultaba complicado.

El COFIPE [Ibid., art. 198, fracc. 1<sup>a</sup>, p. 174] disponía el derecho de cada partido político a contar con tres representantes de casilla, dos propietarios y un suplente. Para estos comicios, se instalaron 88 308 casillas, 62 353 básicas, 21 313 contiguas, 3 172 extraordinarias y 930 especiales. Considerando el número total, cada partido contaba con 264 924 espacios de representación.<sup>39</sup> De acuerdo con datos de Peschard [en Aziz y Peschard 1992, pp.134-135], el PRI tenía como promedio dos representantes por casilla (alcanzó a registrar 218 809 personas, con cobertura del 83%), mientras el PAN y PRD alcanzaron a cubrir—cada uno por su cuenta—el 27% del total de los espacios. "Dado que el número de representantes no se reparte uniformemente en las casillas, porque puede haber hasta tres representantes en una misma, al contrastar el número de representantes en cada entidad con el número de casillas instaladas, puede apreciarse que una tercera parte de éstas no contó con vigilancia del PAN y otro proporción equivalente quedó sin la del PRD".

<sup>39</sup> La ley (art. 198, fracc. 2<sup>a</sup>) también preveía la existencia de representantes generales por partido: uno cada diez casillas urbanas y uno cada cinco rurales.

## EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En este punto, el Código de 1990 establece una regulación que equilibra los tiempos de transmisión de los mensajes de los partidos, pero solo en aquellos con los que cuenta el Estado en las frecuencias de radio y televisión. En el artículo 44, fracc. 1ª, se establece que los partidos políticos dispondrán de 15 minutos mensuales en ambas frecuencias; en la fracción segunda del mismo artículo, se complementa el espacio dado a los partidos, al disponer que "...la duración de las transmisiones será incrementada en periodos electorales, para cada partido político, en forma proporcional a la fuerza electoral". [Ibid., p. 43]

Tomando en cuenta los espacios otorgados por el Estado en radio y televisión, su distribución durante los comicios de 1991 fue bastante equitativa. De los 15 226 minutos de transmisión por radio en el periodo Enero-Octubre de ese año, el PRI apenas dominó al utilizar el 11.4% del tiempo, en tanto los restantes partidos (PAN, PPS, PRD, PFCRN, PARM y PDM) tuvieron, cada uno de ellos, alrededor del 10% del tiempo en cuestión. De modo similar, de los 11 717 minutos de transmisión por televisión, el PRI ocupó apenas el 12% del tiempo, mientras los restantes partidos tuvieron, cada uno de ellos, alrededor del 10% del tiempo distribuido. [S. Gutiérrez, op. cit., p. 119]

No obstante lo anterior, debe considerarse el impacto real de esos tiempos en el desarrollo de un proceso electoral, y en la decisión última del votante. Es bien sabido que, por las características de los medios mencionados—atenidos al "rating"—, los tiempos asignados se adecuan a las necesidades de las emisoras; es decir, los llamados "programas de los partidos políticos" se transmiten en horarios de poca audiencia (en la madrugada o temprano, en la mañana), lo que disminuye su posible efectividad. Además, vale reconocer que generalmente, los programas no son atractivos para el televidente o radioescucha, lo que redundará en la escasa atención que generan.

En consecuencia, la verdadera penetración entre el electorado se da a través de dos vías: la propaganda pagada y la cobertura informativa que de los eventos de campaña hacen los medios. En cualquiera de los dos casos, es notable la inequidad en las alternativas de los partidos. En el primero porque, según vimos, los recursos con que cada partido cuenta son distantes en magnitud e imposibilita subsidiarse este tipo de publicidad. En el segundo, dada la habitual alineación de los propietarios a las políticas de los gobiernos procedentes del PRI—recuérdese que las frecuencias están sometidas al régimen de concesiones—, éste mantiene una extensa presencia en los receptores y las pantallas.

Durante el proceso electoral que analizamos, en ambos casos hubo cambios. De la propaganda pagada por los partidos puede decirse que, si bien la televisión—por onerosa en sus tarifas—fue inasequible, la radio permitió un mayor acceso por su baratura. [Granados Ch. 1991 (1)] Baste comparar los costos para cada medio:

Televisión. En Televisa, en ese entonces la única compañía privada de televisión, un minuto en el noticiero *24 Horas* costaba 321 millones de pesos; un minuto en tiempo triple A (17 a 24 hrs), el de mayor concentración de telespectadores, tenía un costo de 231 millones de pesos (entre programa y programa), y de 270 millones (dentro de un programa). Si un partido optaba por anunciarse en veinte segundos durante tiempo de baja cobertura (24 a 17 hrs), tendría que pagar 39 millones de pesos.

Radio. Veamos los costos de algunos noticieros: un minuto en *Monitor* costaba un millón 800 mil pesos, un minuto en *Panorama Informativo* 4 millones de pesos y un minuto en *Para Empezar* 3 millones 318 mil pesos.

La diferencia entre ambos medios es notoriamente amplia. Comparemos lo más barato en televisión con lo más caro en radio; la diferencia resultante es de 35 millones de pesos. En el otro extremo, lo más caro en televisión con lo más barato en radio, la diferencia es de casi 320 millones de pesos. Maximizando los recursos, los partidos tenían mejores posibilidades de pagar espacios comerciales en la radio.

En la cobertura informativa en radio y televisión, se registraron notables disparidades. De acuerdo a un reporte preliminar de monitoreo a los medios de comunicación denominado "Campanas: El Espacio de los Medios" [Cfr Nexos No. 165], los noticieros de televisión dieron poco espacio a la cobertura de los partidos, mientras la radio mostró mayor apertura y disposición al seguimiento de las actividades electorales. Esto es parte de los resultados del reporte citado:

Televisión. De un total de 18 369 segundos monitoreados, solo el 5.01% del tiempo (922 segundos) fue ocupado por el noticiero *24 Horas* de Televisa en información política-electoral. Al PRI le dedicó el 6.94% de ese tiempo, al PAN el 10.08%, al PRD el 6.07% y al PEM el 6.07%. Curiosamente al PAN se le otorgó más espacio que al PRI.

De los 11 025 segundos monitoreados, el 23% del tiempo (2 536 segundos) fue ocupado por el principal noticiero estatal, *Imevisión Informa*, en información política-electoral. De ese tiempo, al PRI le dedicó el 17.74%, al PAN el 8.95%, al PRD el 10.72%, al PPS el 1.30%, al PDM el 2.87% y al PEM el 1.97%. Aquí, al cobertura favorece al PRI, seguido por el PRD y el PAN.

En los dos noticieros, el tiempo restante del monitoreo (*24 Horas*, 69.65%; *Imevisión Informa*, 56.4%) se ocupó en otras noticias relacionadas con los comicios. Igualmente, los partidos que no aparecen en el reporte no recibieron atención de los noticieros.

Radio. *Monitor* le dedicó el 4% del tiempo medido a los asuntos electorales, distribuido entre los partidos del siguiente modo: PRI, 13.7%; PRD, 5.2%; PFCRN, 34.7%; y a los demás, incluido el PAN, nada. En cuanto al noticiero *Para Empezar*, del grupo Stereo Rey, otorgó a la cobertura electoral el 8.9% del tiempo medido, distribuido como sigue: 26.8% al PRI, 18.5% al PRD, 2.5% al PAN y 21.8% al PFCRN.

Destaca en estas cifras, el inusitado espacio dedicado al PFCRN, lo cual tiene explicación: "Los medios electrónicos, en términos generales, tendieron a conceder más importancia a los acontecimientos de mayor espectacularidad, que no eran necesariamente los temas de discusión entre los partidos (por ejemplo, la campaña de la



candidata a senador del PFCRN en Chiapas, la señora Irma Serrano, despertó gran curiosidad en distintos espacios de radio”.

### EL PADRON ELECTORAL

La elaboración de un padrón electoral y la entrega de nuevas credenciales para votar resultaron ser el centro del debate alrededor del cual giraron las campañas. Los plazos que la ley otorgó fueron constantemente modificados, dado que entre el inicio de los trabajos y la jornada electoral había un año de distancia. A la par de esta tarea, estaba la correspondiente a la constitución—en todos los niveles—del nuevo organismo electoral.

La conformación del principal instrumento de registro ciudadano se desarrolló en tres etapas, mediante al menos tres visitas domiciliarias (la técnica censal):

- ◆ Catálogo de ciudadanos: consideración de todos los ciudadanos en edad de votar.
- ◆ Empadronamiento: firma de la solicitud de los ciudadanos para ingresar a la base de datos del padrón.
- ◆ Entrega de credenciales para votar: base para la elaboración de las listas nominales de electores.

El saldo de esta tarea fue espectacular, aunque no satisfactorio para los partidos políticos de la oposición. Si hablamos en términos de eficacia neta del proceso en su conjunto (relación ciudadanos estimados-listas nominales de elector), ronda la cifra del 80.1%. Esto significaba que poco más de 9 millones de ciudadanos no fueron registrados en el Catálogo de Ciudadanos y, por lo tanto, se quedaron sin posibilidad de sufragar. [Pacheco en Aziz y Peschard 1992, p. 65]

Pero el elemento de mayor discordia entre las autoridades electorales y los partidos de oposición, fue el relativo a la entrega de las credenciales. En primera instancia, porque una serie de fallas—al parecer de naturaleza técnica—retrasaron los trabajos de empadronamiento y la consecuente impresión de las micas para votar, al grado de que al concluir el plazo de entrega de credenciales (30 de Junio de 1991) había un rezago del orden del 35%. Este hecho obligó al Director del Registro Federal de Electores (RFE), Roberto Wong, a declarar: “Ese no puede ser un compromiso del Registro Federal de Electores. No puedo garantizar el 95% de la entrega (de credenciales de elector), porque no sería serio. Lo único que aseguro es que haremos nuestro mejor esfuerzo”. [Proceso 765, 1 de Julio de 1991]

La circunstancia del atraso llevó al PRD—semanas antes de tamaña afirmación—a solicitar se aplazara la fecha de las elecciones, primero en voz de Cárdenas, su dirigente nacional, y después mediante un documento elaborado por el CEN de ese partido. A la iniciativa se sumaron el PARM, PT, PDM y PRT, pero se opusieron el PRI, PAN, PFCRN y PEM. La postura de la autoridad electoral la fijó el Presidente del Consejo General, en sesión del 25 de Junio de 1991: las elecciones no serían aplazadas. [Idem]

La consecuencia en el rezago en la entrega de credenciales relució semanas después, cuando el secretario de Gobernación, en su calidad de Presidente del Consejo General del IFE, en sesión del 21 de Julio de 1991, anunciaba oficialmente la exclusión de la jornada electoral de 3.1 millones de ciudadanos empadronados; esto es, que no podrían sufragar por no contar con la mica. Según un reportaje de la revista Proceso [No. 769, 29 de Julio de 1991], tal cifra podía prestarse a juicios diversos, ya que algunos la considerarían deslegitimadora del proceso electoral, mientras otros resaltarían la eficacia de la entrega de credenciales (92%). En el reportaje citado, se juega con la cifra de los 3.1 millones para demostrar su importancia, ya que en comparaciones representaba: el registro de cuando menos cinco partidos políticos (en el caso de que todos los ciudadanos acudieran a votar), el equivalente al número de ciudadanos empadronados en el estado de Veracruz o bien, casi toda la votación "válida" que obtuvo el candidato del PAN en las elecciones presidenciales de 1988.

Pero además, otra serie de problemas afectaron la credibilidad en la entrega de credenciales, a saber:

- ◆ visitas incumplidas por parte de los visitadores domiciliarios,
- ◆ falta de control y supervisión en las credenciales expedidas,
- ◆ entrega del listado nominal un día antes de la jornada electoral, y
- ◆ selección de solicitudes en atención al padrón del PRI.

Este último aspecto provocó una serie de impugnaciones de los partidos de oposición. El principal argumento sobre la parcialidad hacia PRI, reside en que los principales funcionarios encargados del padrón tenían vínculos con ese partido.

Una prueba al respecto la brindan G. Tagle y Valdés [en G. Tagle 1993, pp. 144-146], quienes narran la realización en el Distrito Federal de un operativo denominado "de la bodega Roldán", que trastocó los plazos de captura de solicitudes de empadronamiento. Este operativo tenía el propósito manifiesto de confrontar solicitudes con una "prueba piloto" (listados con nombre y dirección de ciudadanos), a fin de evaluar la cobertura del padrón. Pero varios detalles hacían misteriosa la misión: las cajas con solicitudes no se entregaron al centro de cómputo, como en un inicio, sino en una bodega ubicada en la calle Roldán, sin identificación del RFE; el mecanismo de entrega de las cajas carecía de control, pues no se extendían recibos firmados; el trabajo de confronta se hizo rápidamente (dos días y dos noches seguidas), del que salieron las primeras solicitudes a capturar; el procedimiento no estaba plasmado en algún documento escrito, que detallase las actividades y los fines de las mismas.

Concluyen las autoras que "... se perdió el control que debía tener los supervisores técnicos, responsables de empacar las cajas y entregarlas en los centros de cómputo, y probablemente este dispositivo sirvió para garantizar que los priistas tuvieran antes su credencial y además, de que estuvieran en las listas y sus nombres fueran insaculados para las mesas directivas de casillas".

Contando con la dificultad de probar este tipo de actos—en vista del acceso restringido a los procedimientos técnicos—, el proceso de empadronamiento estuvo envuelto en la confrontación política, propia de las campañas electorales. Ello le restó confiabilidad a la elaboración del registro de ciudadanos, elemento clave para garantizar la equidad de cualquier contienda por el poder.

#### 4.2 Partidos y Candidatos

En las elecciones de 1991 se disputaban, a nivel federal, los 500 lugares de la Cámara de Diputados y 32 de la de Senadores. Por tratarse de un proceso a medio sexenio, se esperaba una baja asistencia a las urnas, así como un mínimo impacto de las campañas en la perspectiva del electorado. Lo primero no sucedió, aunque las campañas se caracterizaron por ser de bajo perfil: la discusión de asuntos de coyuntura, la falta de debate entre los contendientes acerca de los problemas a resolver en los siguientes tres años. Fue la "... propia debilidad de los partidos uno de los factores que definieron el bajo tono de las campañas. En la mayoría de los casos, estas no lograron su cometido por la ausencia de arraigo de los partidos entre la población, por la falta de estructuras organizativas adecuadas para la realización del trabajo electoral, e incluso por la falta de miembros dedicados a estas labores". [Las Elecciones..., p. 31]

Una revisión concisa de las campañas políticas nos lleva a hacer dos comentarios previos. En primer lugar, por primera vez los partidos políticos encontraban mejores condiciones de competencia, y una actitud (relativa) plural y abierta del presidente Salinas. En este contexto, los partidos tenían que comenzar a pensar en términos competitivos; esto es, a profesionalizar sus actividades y procedimientos operativos, a pesar de las limitaciones que implicaba la escasa disposición de recursos financieros. En el caso del PAN, ya gobernaba para entonces un estado de la República (Baja California), y la expectativa de triunfos en dos entidades más (Guanajuato y San Luis Potosí) acicateaba el cambio de actitud. Había posibilidades serias de obtener y/o refrendar espacios de representación en las elecciones por venir.

Pero en segundo lugar, la inequidad en distintos aspectos de la competencia electoral dio pábulo a la desacreditación intermitente de casi todas las fases del proceso en curso, desde la constitución de las autoridades electorales hasta la publicación de las listas con la ubicación de las casillas. Nuevamente la oposición haría uso del derecho sancionador de la credibilidad de los resultados, recurso de suyo impecable, pero de consecuencias no tan satisfactorias.

La contradicción era evidente: mejores condiciones en la competencia, pero inequidad en muchos puntos. Esto limitó la planeación de los partidos de la oposición, pues en un esquema electoral que se pretendía moderno, existían serios obstáculos para la realización de sus campañas. Por otro lado, la polarización de posiciones fue frecuente, resultado quizá de la fuerte pugna habida entre la dirigencia nacional del PRD y el presidente Salinas. Este ambiente ambiguo lo percibió Castañeda [1991], quien al hacer un recorrido con los candidatos del PRI y PRD al Senado en el Distrito Federal, concluyó que la contienda era tremendamente desigual. "Peor aún, se trata de una competencia cuyo efecto educativo, democratizador y modernizante es nulo: reproduce los peores vicios del sistema político autoritario mexicano, a pesar de las mejores intenciones de quienes participan en ella".

## EL PRI, EL PRONASOL Y EL PRESIDENTE

Fiel a la costumbre, el presidente Salinas mantuvo el apoyo al partido oficial, además de retener el control sobre las nominaciones de los candidatos a distintos puestos de elección popular. Dentro de la estrategia de recuperación del PRI, el presidente participó en forma importante con un frágil activismo preelectoral, utilizando el PRONASOL como mecanismo de gestión ante las necesidades de los sectores pobres de la sociedad.

En el procedimiento de selección de candidatos, hubo un tímido cambio de forma que no modificó las viejas prácticas del sistema político. De acuerdo a la XIV Asamblea Nacional del partido, celebrada en Septiembre de 1990, se acordaron dos formas para elegir candidatos: mediante convenciones con delegados electos democráticamente, en el caso de las candidaturas para elecciones federales, o mediante la consulta directa a la base, tratándose de candidaturas para elecciones locales, distritales y municipales. A la par se aprobó un dispositivo de excepción, en el que el Consejo Político Nacional (CPN) del partido, tenía la atribución de seleccionar a una persona como candidato, llamado posteriormente "de unidad". [Campillo en Aziz y Peschard 1992, pp. 144-145] La apertura en los procesos de selección de los candidatos tuvo su primera y única prueba en dos entidades: Nuevo León y Colima, en las que se renovarían gobernadores. En el primer caso, el experimento tuvo un éxito mediano: se impuso el candidato preferido por el presidente Salinas, Sócrates Rizzo. Pero en el segundo, surgieron los riesgos del experimento.

Vale la pena comentar el caso de Colima, pues del fracaso en la preselección se tomaron las medidas para no repetir la "consulta a la base". La contienda enfrentó a la candidata del presidente Salinas, Socorro Díaz, con otro candidato, el primo del ex presidente De la Madrid, Carlos de la Madrid Virgen. "De entrada se encontró la disputa, polarizadas las fuerzas. Centralismo contra regionalismo. Elección real contra imposición. Socorro Díaz contra los priistas colimenses, representados por Carlos de la Madrid". El ensayo que se quería democrático, que en Nuevo León no provocó mayores fricciones, en Colima permitió la rebelión: De la Madrid fue electo candidato, a pesar de no contar con el apoyo expreso del presidente.<sup>40</sup> [Proceso 751, 25 de Marzo de 1991] A partir de este suceso, ocurrido semanas antes de la selección de candidatos a diputados federales y senadores, el CEN del PRI optó por las "candidaturas de unidad", para privilegiar la "cohesión interna".

<sup>40</sup> Es curiosa la reproducción, al seno del PRI, de las mismas inequidades y trampas en la competencia que se presentan en la contienda contra los partidos de oposición: "Gente del equipo de Socorro Díaz se quejó amargamente de la utilización de recursos materiales y humanos de los ayuntamientos, especialmente el de la capital, en apoyo a la precampaña de De la Madrid. También denunciaron bloqueos, arbitrariedades, juego sucio de las autoridades municipales. 'Ahora sentimos lo que debe sentir la oposición' ... Los 'carlistas', suspicaces, sabedores de las posibilidades de la alquimia, denunciaron irregularidades en el padrón: 30% de nombres duplicados, 'rasurado' en zonas campesinas donde De la Madrid podía tener alta votación. Y la llegada de los mapaches" [Proceso 751, 25 de Marzo de 1991]

La postulación discrecional de candidatos permitió la práctica común de aceptar ("palomeo de listas" según la prensa escrita) solo a aquellos afines al proyecto presidencial. Esto es observable en la nominación de funcionarios públicos federales y locales, así como de algunos empresarios; personas que obtienen las candidaturas a través del sector popular, el cual incrementó su presencia numérica. En términos porcentuales, el sector popular obtuvo un 9% más de las candidaturas entre 1988 y 1991, en tanto que los otros dos sectores disminuyeron su representación: el agrario (así denominado desde la XIV Asamblea) pasó del 17% al 14%, mientras el obrero del 21% al 15%. [Campillo, op. cit., Cuadro 1]

Las fórmulas de selección de candidatos, de apariencia democráticas, requerían de una nueva estrategia partidista de acercamiento con los posibles votantes. Para ello, se laboró en dos frentes [Cfr. Berrueto en Alcocer y Morales 1994]. En el primero, se transformó el modo de vinculación con los actores integrantes del partido oficial; es decir, se optó por territorializar las actividades y de ese modo, adecuarse a las exigencias de la organización electoral (distrito, municipio, estado) y otorgar distinto peso a la estructura partidaria en relación a la estructura de las organizaciones sectoriales. Esto es, buscar un equilibrio entre los comités organizados de acuerdo a las necesidades de la competencia electoral, y la presencia de los sectores corporativos.

En el segundo frente, se estableció un ambicioso proyecto de recuperación del voto, denominado Plan Nacional Electoral, que se sustentó en 7 líneas programáticas:

1. Análisis cuantitativo de los resultados electorales: definición de 15 mil secciones prioritarias y fijación de metas mínimas de votación en cada una de ellas.
2. Defensa jurídica de la elección: capacitación de la estructura operativa para sostener una estrategia uniforme en todo el país.
3. Nueva estructura del partido: organización territorial en función de las cinco circunscripciones plurinominales y de cinco figuras jerárquicas: Comisión Nacional Electoral, Comisionados de la dirigencia nacional del partido, Comisionados Políticos Distritales, Comisionados por Sección Electoral y Responsables por Manzana.
4. Programa de elecciones estatales: sometimiento a prueba y validación de los programas a ejecutarse.
5. Programa de padrón priista: censo interno mediante visita domiciliaria, orientación a militantes sobre trámites del padrón electoral e inventario de votantes potenciales.
6. Sistema de información: análisis cuantitativo y metas por elección, sistema de seguimiento de los programas, tendencias de la votación el día de la jornada electoral, evaluación de los comicios y apoyo informativo para la defensa jurídica de los triunfos.
7. Estudios de opinión: cobertura de las necesidades de información de la actividad electoral y definición de programas y estrategias para los candidatos y sus campañas.

El plan califica—por sí mismo—la importancia que el partido oficial daba a los comicios. Ningún detalle quedó fuera de la imaginación de los estrategas del PRI; la idea de la dirigencia nacional era contrarrestar el voto "duro" para la oposición, asegurando el

respectivo de los simpatizantes suyos. Y en ello se invirtió el esfuerzo: desde la estructura operativa que abarcaba las manzanas de las 15 mil secciones prioritarias, hasta la implementación de un sistema de información que cubriría todas las fases del plan.<sup>41</sup> Todo, para reconquistar los espacios de representación perdidos.

La campaña del PRI contó, además, con las comunes "fuentes de avituallamiento" (no necesariamente monetarias), que desde tiempo atrás han definido la unión entre los negocios del gobierno y los del partido oficial. Cada ocasión que tienen lugar comicios, el presidente hace suya la campaña del PRI, y en ello pone su atención: aprovisiona adecuadamente a los candidatos con cualquier clase de recursos, y los transforma en súbitos gestores de las demandas de la gente. Las llamadas "fuentes de avituallamiento" forman parte de lo que Oscar Hinojosa [en Alcocer y Morales 1994, p. 89 y ss.] denomina "rutinas negras" del partido oficial, entre las que se encuentran:

- ◆ aportaciones financieras del gobierno, en sus tres niveles, de acuerdo al tipo de campaña;
- ◆ utilización o préstamo del equipo y materiales diversos de la administración pública;
- ◆ participación de personal civil o militar en la seguridad de los candidatos (especialmente visible cuando se trata de la elección presidencial); y
- ◆ donativos de políticos y empresarios por montos diversos, de los que no se tiene cuenta precisa.

Las denuncias presentadas en el transcurso del proceso electoral, permiten visualizar estas fuentes de recursos.<sup>42</sup> La Procuraduría General de la República (PGR) había recibido—a dos semanas de la jornada del 18 de Agosto—38 de ellas, siendo la que suscitó mayores comentarios aquella presentada en contra del candidato a senador del PRI, por recibir apoyo del Departamento del Distrito Federal. [Proceso 770, 5 de Agosto de 1991]<sup>43</sup>

Aunado al consuetudinario apoyo económico y material recibido por el PRI en el transcurso de las campañas, existe un espacio legal que permite reforzar el trabajo proselitista: "La inyección de nuevos y cuantiosos recursos a la función gestora del Estado en general suele traducirse en un mayor apoyo al partido en el poder, por la simple relación entre uno y otro, sobre todo en un sistema de partido hegemónico o

<sup>41</sup> De hecho, el sistema de información del PRI fue capaz de proporcionar datos de los resultados de los comicios desde el mismo 18 de Agosto de 1991, en la noche. Esto habla de la seriedad con que el partido oficial asumió la tarea electoral.

<sup>42</sup> Con la reforma electoral 1989-1990, se dispuso la creación de delitos electorales sancionables por el Código Penal Federal. No obstante, la efectividad de esa figura fue casi nula, aunque permitió tener un parámetro de las anomalías practicadas por el partido oficial.

<sup>43</sup> El dirigente del PAN en el Distrito Federal, José Angel Conchello, denunció delante del regente de la ciudad, a 7 de los 16 delegados políticos por favorecer abiertamente a los candidatos del partido oficial. Aunque la denuncia no fue penal, se avaló con fotografías, oficios y testimonios que daban cuenta de una serie de ilícitos: presencia de los funcionarios públicos en actos del PRI, destrucción de propaganda de los partidos de oposición, uso de inmuebles del gobierno para eventos del partido, amenazas para emitir el sufragio en favor de los candidatos del PRI, entre otros. [Proceso 770, 5 de Agosto de 1991]

dominante". [Crespo en Aziz y Peschard 1992, p. 45] La identificación entre la gestión presidencial y los programas sociales con la imagen del partido oficial, permitieron realzar los bonos de los candidatos. La utilización del PRONASOL como impulsor principal de la atención a la demanda social, a veces lindaba con la ilegalidad: por ejemplo, condicionar la realización de obras en determinada comunidad (obligación del Estado) a que se votara por el PRI. No es casual que las labores de PRONASOL se enfocaran en principio en aquellas entidades, municipios y distritos en los que el PRI había sufrido severas derrotas en los comicios federales pasados.

En este marco, el presidente Salinas emprendió su propia campaña. A solo dos semanas del 18 de Agosto, aceleró el ritmo de sus actividades, según reportaje de la revista Proceso [No. 771, 12 de Agosto de 1991]: "... lo mismo se le ve plantando árboles que poniendo en servicio kilómetros de carreteras, prometiendo seguridad jurídica en la tenencia de la tierra que anunciando la anhelada autosuficiencia alimentaria; lo mismo en lancha supervisando obras en Xochimilco que entregando miles de títulos de propiedad; lo mismo, también, asistiendo a actos multitudinarios que departiendo con alcaldes perredistas y nombrando embajador a un político de oposición".

Tan solo en los primeros días de Agosto, el presidente Salinas visitó siete entidades y el Distrito Federal: Veracruz, México, Michoacán, Morelos, Coahuila, Durango y Chihuahua. Destaca entre las actividades realizadas, la entrega de escrituras a colonos (DF y Veracruz), y la puesta en marcha de diversas obras sociales (Coahuila y Durango). Todas estas actividades tenían claro interés político: "No puede ser mera coincidencia la campaña de inauguración de obras, entrega de documentos de regularización de la propiedad familiar del suelo, la propaganda de la obra pública y las realizaciones gubernamentales a escasos días de la jornada electoral. El PRI respetó la disposición que obliga a los partidos a suspender su campaña de proselitismo tres días antes de la elección, pero en esos días Solidaridad cubrió con creces el espacio dejado por el PRI". [Alcocer 1991 (1)]

En el Distrito Federal, una de las plazas de mayor impacto político y social<sup>44</sup>, el gobierno impulsó una estrategia similar a la desarrollada en el plano nacional, pero con énfasis mayor en la conciliación. El jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho, consiguió hacer firmar a los dirigentes locales de nueve de los diez partidos contendientes, un Acuerdo por la Civildad Política y el Fortalecimiento de la Vida Democrática. Con este, los comprometía—al menos en el papel—a competir en la justa electoral apegados a la ley. Sin embargo, Camacho mismo actuó en sentido contrario a lo que había logrado pactar; un ejemplo de ello, la prolífica actividad de los delegados políticos—dependientes del regente—, quienes se convirtieron en los gestores directos de los candidatos del PRI, y en eficientes funcionarios que terminaban las obras sociales con celeridad, antes del término de las campañas. [Proceso 770, 5 de Agosto de 1991]

<sup>44</sup> La pérdida del PRI en el Distrito Federal en las elecciones de 1988, fue ligeramente mayor a la tenida a nivel nacional. El PRI obtuvo 26 distritos de mayoría relativa, el PAN 11 y partidos del FDN 3. Por esta razón, la recuperación de la capital era indispensable en la estrategia gubernamental. El Distrito Federal ha sido una especie de reflejo de la circunstancia en que se desenvuelve el país; lo que aquí ocurre, trasciende y se proyecta a nivel internacional. Era, por lo tanto, una cuestión incluíble de imagen, de legitimidad.



## LA DISPUTA EN EL PAN

La participación del PAN en este proceso comicial no estuvo exenta de conflictos. El rol de "fiel de la balanza" encontró oposición interna con la aparición de una corriente denominada "tradicionalista". Este hecho marcaría el tono de la campaña electoral panista: la pugna en torno a la identidad de Acción Nacional, el abandono de los principios básicos que le dieron vida, el privilegio de la interlocución con el presidente Salinas, la política pragmática. La lucha ideológica, mas bien política, surcó el procedimiento para la selección de candidatos y el debate mismo acerca de las posibilidades de acceso al poder.

El Foro Doctrinario y Democrático (FDD), nombre con el que se dio a conocer el grupo opositor panista, apareció públicamente el 19 de Marzo de 1990, bajo la tutela de cinco destacados militantes: los ex candidatos a la presidencia José Angel Conchello, José González Torres y Pablo Emilio Madero, y los ex secretarios generales Jesús González Schmall y Bernardo Bátiz. Previamente a esa fecha, el 24 de Febrero, la corriente había presentado un candidato durante la renovación de la dirigencia nacional, el jalisciense Gabriel Jiménez Remus, lo cual no impidió la reelección de Luis H. Alvarez.

La primera divergencia que marcó el camino de la escisión se relaciona con la negociación de la reforma electoral. Según los integrantes del Foro, el COFIPE no garantizaba el respeto pleno al sufragio en tanto no atendía los elementos primordiales del proyecto original de ley que el PAN presentó al debate. Pero pronto la discusión pasó del plano coyuntural a la definición de la doctrina y principios del partido. Una de las cabezas visibles del FDD, González Schmall [citado por Arriola 1994, p.142], escribió al respecto: "El ser partido doctrinario y democrático frente al pragmatismo oficial y a sus periódicas segmentaciones constituye, sin duda, el primer reto de este partido de oposición que ha surcado los tiempos gracias a lo valedero y distintivo de sus proposiciones. En suma, mantener su identidad ante las ofertas de otras agrupaciones partidistas y del propio gobierno".

Las diferencias de opinión derivaron en conflicto, y de ello dan cuenta las postulaciones de candidatos a puestos de elección popular. Saltan a la vista tres casos en particular [Ibid., p. 199 y ss.]

1. La negociación de las listas de diputados por el principio de representación proporcional. En primer lugar, la exclusión de Conchello (quien era líder del PAN en el Distrito Federal) y la aparición en un lugar distante a los primeros de Madero. Así, de facto se les excluía de la posibilidad de ser representantes en la Cámara Baja. En segundo lugar, la postulación de dos personas no panistas como diputados plurinominales, Francisco Paoli Bolio y Fauzi Hamdam Amad, quienes por su lugar en las listas regionales, prácticamente tenían asegurado un escaño. Esta inclusión fue impugnada por los miembros del Foro, en los términos que señala uno de sus simpatizantes, Ortiz Gallegos: "La postulación de Francisco José Paoli Bolio para ocupar una diputación federal plurinominal por el PAN, cuando ni es miembro de ese partido ni cumple con los requisitos estatutarios, se hunde en serio conflicto..."

2. La disputa por la candidatura al Senado en el Distrito Federal. En la Convención Estatal participaron Abel Vicencio Tovar, coordinador del grupo parlamentario panista en la Cámara de Diputados, y personalidad afín a la política de alianza con el gobierno federal practicada por la dirigencia nacional, y Bernardo Bátiz, uno de los principales promotores del Foro, y subcoordinador del grupo parlamentario de Acción Nacional en la Cámara Baja. De las tres votaciones realizadas, Bátiz ganó dos, pero no con el margen requerido por los estatutos para obtener la nominación (dos terceras partes). En consecuencia, el CEN del PAN, apoyado en los estatutos, tenía que designar un candidato, y se inclinó por Vicencio. Felipe Calderón Hinojosa, entonces asambleísta y consejero panista, explicó en estos términos la decisión tomada: "Se trata de proponer un candidato que gane votos, y no de postular uno que en cada discurso parece pedir al elector que ya no vote por el PAN. Eso no es posible".
3. El veto, como candidato a asambleísta por el principio de representación proporcional, a Jesús González Schmall, quien ocupaba el segundo lugar en la lista correspondiente. La decisión, del mismo modo que la tomada en la disputa Vicencio-Bátiz, provino del CEN del PAN, con lo que se concluía la estrategia de discriminar de las candidaturas a los miembros del grupo opositor. Schmall evaluó así su propio caso: "El veto discrecional aparece como un anacronismo político en los momentos en los que la humanidad entera vive la época o la era de los derechos humanos ..."

En realidad, lo que se movía en el fondo de la disputa ideológica entre miembros del PAN, era el desplazamiento de algunos cuadros prominentes del partido por el reciente ingreso a la militancia de una serie de grupos antes ajenos a las lides electorales (los empresarios). Además, la cada vez más cercana alternativa de obtener—vía el voto—puestos electivos, lo hacía una opción seria para luchar por el poder. Sin embargo, siendo válidas o no las razones enarboladas por los dirigentes del Foro, cabe destacar la actitud que mostró el CEN panista ante el brote opositor, reflejado en su exclusión de las candidaturas. El rostro de la intolerancia permeaba también los procedimientos internos de Acción Nacional.

En lo que corresponde al aspecto técnico de la campaña electoral, en el PAN hubo un esfuerzo por profesionalizar la estructura operativa. Basado en la experiencia de Nuevo León (1985) y Chihuahua (1986), pero principalmente en la de Baja California (1989), la dirigencia nacional se concentró en la capacitación de 50 técnicos electorales, empapados en el conocimiento de los trabajos del padrón electoral y en el manejo de las mesas directivas de casilla. La idea: obtener la mayor información posible a través de las actas de casilla y de la implementación de un sistema de resultados preliminares (con una estrategia similar, se logró el control del proceso electoral de Baja California, y por ende, el reconocimiento al triunfo del primer gobernador panista).

Empero, la meta era muy amplia para la disponibilidad de recursos. En primera instancia, por la incapacidad para cubrir siquiera la mitad de los espacios de

representación en las casillas.<sup>45</sup> Es bien sabido que el PAN no ha tenido capacidad de penetración en amplios núcleos de la sociedad, lo que lo limita en aspectos tan concretos como contar con un número adecuado de representantes partidistas en todas las instancias del proceso electoral. Pero también por la efectiva labor de la estructura del partido oficial: "... Su equipo y organización electoral (del PAN) comenzaron a demostrar que eran suficientes y operativas para elecciones muy acotadas (Saltillo, Mérida, los municipios conurbados de Monterrey) pero que eran insuficientes en casos que requerían de mayor capacidad operativa, de procesos más complejos..." [Fernández en Alcocer y Morales 1994, p. 181]

Los miembros del PAN, por los datos sugeridos líneas arriba, parecen haber subestimado la capacidad de maniobra de la élite gobernante, sobrestimando sus propias posibilidades. La alianza sostenida con el gobierno del presidente Salinas no actuó en el sentido esperado. Los números finales lo demuestran.

### LA CONSTRUCCION DE UNA ALTERNATIVA

Derivado directo de la experiencia electoral de 1988, el PRD aparecía en la justa comicial como el heredero natural del cardenismo. La presencia de este partido en la arena partidaria estuvo precedida por la desintegración del Frente Democrático Nacional, y por el deslinde público de tres de sus integrantes—PPS, PARM y PFCRN—de la iniciativa promovida por Cárdenas. El registro del PMS fue utilizado para darle vida; en él confluyeron una diversidad de corrientes de pensamiento, desde la izquierda tradicional hasta los ex militantes del partido oficial. La premura con que se dio forma al nuevo partido, habla "... no solo (del) predominio de una concepción rupturista y negativa de la política en la dirigencia neocardenista, sino también (de) la pretensión de que la nueva mayoría electoral solo requería de un instrumento partidario para convertirse en gobierno". [Salazar en Alcocer y Morales 1994, p. 191]

Precisamente la heterogeneidad de corrientes en la formación de este referente partidario se expresó en los meses previos a la jornada electoral. En este sentido, como vimos con el PAN y el PRI, los conflictos entre miembros distinguidos no se hicieron esperar. Destacan los siguientes:

1. La entrevista entre el senador Muñoz Ledo y el presidente Salinas, en el marco del interés del primero por participar como candidato por la gubernatura de Guanajuato (estado del que no era originario, pero alegaba tener "derecho de sangre"). Este acto le valió juicios duros, como los emitidos por Adolfo Gilly y Samuel I. del Villar, dado que se preveía que Muñoz Ledo estaba negociando su postulación con el gobierno "ilegítimo" de Salinas.

<sup>45</sup> Solo en tres estados de la República el PAN pudo cubrir el 100% de los espacios de representación citados: Guanajuato, San Luis Potosí y Baja California. Este interés es obvio, si se piensa en las expectativas que los comicios a gobernador generaron en las dos primeras entidades mencionadas; en la restante, se entiende por la necesidad de mantener una presencia constante una vez ganadas las principales puestos de elección popular.

2. La entrevista entre el candidato a senador por el Distrito Federal, Heberto Castillo, y el regente de la ciudad de México, Manuel Camacho, y la visita del mismo candidato a las oficinas del periódico gubernamental *El Nacional*. Respecto a éste último acontecimiento, Gilly escribió: "Como habitante del DF y afiliado al PRD, no votaré por Heberto Castillo bajo ninguna condición y cualesquiera sean las rectificaciones o confirmaciones de sus actitudes y pensamientos que haga en el futuro. El visitante de *El Nacional* no puede representar a las esperanzas de independencia, coherencia y lealtad, de quienes confiaron en que el PRD sería un partido diferente y ahora están sintiéndose defraudados". [citado por Crespo en Aziz y Peschard 1992, p. 38]
3. La aceptación de Ignacio Castillo Mena, a diez días del 18 de Agosto, de la embajada de México en Ecuador. Castillo Mena había fungido como coordinador del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, y meses antes había participado en la contienda interna para elegir el candidato a senador por el Distrito Federal, junto a Rodolfo González Guevara y Heberto Castillo Martínez. Las críticas surgieron inmediatamente, pero sobresalió la de Cárdenas, quien en una carta le expuso: "... un miembro del PRD, un miembro de su dirección nacional como tú además, no puede representar políticamente a Carlos Salinas y a su gobierno ... No puede hacerse a un lado, como si nada hubiese ocurrido, la lucha de la Corriente Democrática, las jornadas de 87 y 88, la forma como se impuso la calificación de la elección presidencial ..." [Proceso 771, 12 de Agosto de 1991]
4. La renuncia de importantes miembros del partido conocidos como los "mapaches" (por las siglas de la agrupación de la que provenían, MAP o Movimiento de Acción Política), quienes expresaron su desacuerdo con la línea política hasta entonces seguida por la dirigencia encabezada por Cárdenas. Los renunciantes fueron José Woldenberg, Adolfo Sánchez Rebolledo y Pablo Pascual Moncayo.<sup>46</sup>

Estos hechos destacaban la existencia de, cuando menos, dos posiciones encontradas. Una de ellas, quizá la mayoritaria en ese periodo, dominada por el enfrentamiento con el presidente Salinas, impedía cualquier trato o contacto con miembros de la administración pública o del partido oficial. La cabeza de esta postura era el ex candidato presidencial Cárdenas. La otra, en la que se inscribían dirigentes como Muñoz Ledo y Castillo Martínez, impulsaba acercamientos con el gobierno federal, en el entendido de que un partido político no podía mantenerse al margen del diálogo con las instancias de gobierno. En el extremo de la polarización, la disputa era entre los "intransigentes" (a veces seguido del adjetivo "democráticos") y los "dialoguistas".

<sup>46</sup> El 12 de Abril de 1991, los renunciantes exponen los motivos que los impulsaron a abandonar el PRD; entre ellos, la precaria institucionalidad partidista y la incapacidad de la dirigencia nacional (encabezada por Cárdenas) para tramitar acuerdos y pactar una transición democrática "pacífica". No debe olvidarse que, unos meses antes (26 de Diciembre de 1990) Jorge Alcocer, connotado miembro de la izquierda mexicana y representante del PMS ante la CFE durante la dura jornada de 1988, renunció al mismo partido por razones que no distaban mucho de las expuestas por los "mapaches": la falta de "procedimientos y espacios institucionales" para el debate, la incapacidad del partido para construir una línea política positiva y propositiva. [Cfr. Proceso 748, 31 de Diciembre de 1990 y La Jornada, 13 de Abril de 1991] Las desavenencias de Alcocer con la dirigencia nacional del PRD no le serían perdonadas, como lo demuestra el veto recurrente a su persona cuando se le quiso hacer Director General del IFE o Consejero Ciudadano, en las discusiones de la reforma electoral de 1994.

Pero la presencia de dos enfoques bien definidos y encontrados no impidió la proliferación de varias corrientes de distinto signo. Durante el proceso de selección de candidatos surgieron al menos tres: la de la ex Corriente Democrática, la izquierda social reformista y la izquierda de origen radical. Ninguna tenía el suficiente peso para imponerse y obtener el número mayor de candidaturas, por lo que el proceso de negociación y disputa fue arduo. El proceso tuvo dos etapas [Campillo en Aziz y Peschard 1992, pp. 154-156]:

- ♦ elecciones abiertas en los 300 distritos electorales, realizadas el 5 de Mayo de 1991, para definir las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa, senadores y asambleístas; se emitieron 150 mil votos, concentrados principalmente en Michoacán y el Distrito Federal;
- ♦ definición de las candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional, mediante Convención Electoral celebrada en la ciudad de México el 25 y 26 de Mayo de 1991; en esta etapa se dejó ver la real composición del partido, ya que a diferencia de la anterior, se necesitaba la transacción entre las corrientes políticas.

Por último, cabe destacar cuál fue la secuencia de las prioridades de la dirigencia nacional del PRD para enfrentar los comicios. Primero, hizo un llamado dirigido a todos los partidos con registro, a que se abstuvieran de participar electoralmente, mientras las condiciones de competencia no fueran equitativas. Ante el fracaso de tal invitación, siguió la propuesta (destinada fundamentalmente al PAN) para concretar una coalición electoral, cuyo objetivo sería obtener la mayoría parlamentaria en la Cámara Baja y con ello "forzar al régimen a pactar la transición democrática". La idea quedó plasmada en un Acuerdo Nacional por la Democracia (ACNADE), que rechazó la dirigencia panista.<sup>47</sup>

Después de una guerra verbal entre los líderes nacionales del PAN y PRD, la línea de acción cambió de rumbo: se hizo la petición a las autoridades (electorales y de gobierno) de posponer los comicios, ante el evidente retraso en la entrega de credenciales. La fecha propuesta para la jornada electoral era el domingo 8 de Septiembre. Ante la negativa del gobierno a tomar en cuenta esta iniciativa, el PRD optó por descalificar en todos los foros en los que participó, así como en los órganos colegiados de los que formaba parte, todas las fases del proceso electoral: desde la elaboración del nuevo padrón hasta la publicación de las listas con la ubicación de las mesas directivas de casilla.

Esta última conducta definió la postura del PRD después de los comicios. Pero los resultados del 18 de Agosto darían muestra del error en la estrategia seguida: darle mayor peso a la discusión sobre asuntos varios, restándole atención a la construcción operativa del partido, esto es, a contar con un esquema mínimo de promoción y defensa del voto. Este había sido el argumento principal de los "mapaches" para abandonar el

<sup>47</sup> No obstante, PPS y PRD concretaron un convenio de coalición (26 de Abril de 1991) para la postulación de candidatos a senador en el Distrito Federal y 7 entidades federativas: Veracruz, Puebla, Chiapas, Guanajuato, Tamaulipas, México y Morelos. [Fernández 1991 (1), pp. 107-108]

partido: la carencia de un programa para construir el partido y darle una orientación definida.

### 4.3 Resultados

El conocimiento público de los resultados electorales, los preliminares y los definitivos, nuevamente fue objeto de polémica, discusión y desconfianza. El mecanismo establecido por la ley en la materia no respondió a las expectativas. La implementación de un sistema de información en el IFE, los trabajos del Tribunal Federal Electoral y los de los Colegios Electorales, todos estos elementos crearon una vez más un ambiente de incertidumbre por su ineficacia. El sistema informativo funcionó lentamente, forjando dudas sobre el verdadero flujo de las cifras de la jornada. El Tribunal laboró con rigorismo en la recepción de pruebas y en el establecimiento de criterios de resolución. En los Colegios privó, como la costumbre indicaba, la dinámica autoritaria para imponer los resultados, fueran los que fueran. Quizá lo único que evitó una crisis política, semejante a la ocurrida tres años atrás, fueron los resultados en sí mismos: nadie parecía capaz de poner en duda la recuperación del PRI, aunque sí eran dudosos los métodos empleados para conseguirlo (y la medida en que afectaron el resultado final).

En el COFIPE [1991, pp. 87-88] se estipulaba que, entre las atribuciones del Director General del IFE, estaba el "... establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar la suma de los resultados preliminares provenientes de los Consejos Distritales, en los términos de los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 293 de este Código; a este sistema tendrán acceso en forma permanente los partidos políticos ..." (art. 89, fracc. 1ª, inciso I). El artículo 243 señalaba el procedimiento para la entrega de los paquetes electorales de casilla a los Consejos Distritales, de los que se obtenía información preliminar en base al escrutinio y cómputo de los votos en las casillas. Así, el "sistema de informática" recabaría la información de los Consejos Distritales a partir de: a) la lectura en voz alta que el presidente del Consejo Distrital hace de los resultados contenidos en las actas de escrutinio y cómputo recibidas, y b) la anotación de los mismos por el Secretario del Consejo Distrital en un formato destinado para el concentrado de cifras, conforme al orden numérico de las casillas. [Ibid., p. 210]

A partir de esta disposición legal, el Director General del IFE dispuso de un Sistema de Información de Resultados Electorales (por sus siglas, SIRE), que funcionaría mediante operadoras y máquinas de transmisión denominadas telefax. El procedimiento era sencillo: los reportes provenientes de los Consejos Distritales (elaborados con la información dada a conocer por los Presidentes de estos) se recibían mediante capturistas, quienes alimentaban el sistema de cómputo del Instituto; a su vez, los partidos políticos disponían de terminales para tener acceso a los primeros resultados capturados. En caso de que la información recibida no fuese lo suficientemente clara o precisa, personal del centro de cómputo verificaba los datos directamente en los Consejos respectivos. [Alvarado en S. Gutiérrez 1992, p. 129]

Pero el problema ocurrió similar a la famosa "caída del sistema": no hubo resultados preliminares sino hasta casi las cuatro de la mañana del 19 de Agosto, y de muy pocas casillas. La comparación, usada en esa jornada por representantes de los partidos de oposición y rechazada por el Director General del Instituto, es elocuente: en 1988, casi a las cinco de la mañana, se tenía información de poco más de mil casillas, mientras en este proceso, a las cinco de la mañana, el primer corte de resultados daba cuenta de 2 519.<sup>48</sup> Esto es, que de 88 308 casillas instaladas se tenía información de apenas el 2.8%, casi a la misma hora de aquél corte confuso de información de 1988, pero con 60% más de casillas instaladas en 1991. Era increíble que con un mecanismo legal expresamente establecido, y con los amplios recursos destinados para vital fin, el "sistema de informática" haya entregado tan magros resultados.

La respuesta de las autoridades electorales fue esta: el sistema de información funcionó de acuerdo al flujo de los datos, determinado por los requisitos legales—según la versión, complejos—dispuestos en el COFIPE.<sup>49</sup> El Director General del Instituto afirmó, según una nota periodística, "... 'los faxes no fallaron' y dijo que si a las tres de la mañana empezaron a darse resultados de menos del 3 por ciento de las casillas, fue porque eran los que se tenían y se quería proceder con transparencia y veracidad, porque 'no hay peor lectura política que la mentira'". [La Jornada, 20 de Agosto de 1991]

Días después, ante el alud de dudas y críticas sobre el retraso en la entrega de las cifras oficiales, el mismo funcionario respondió en base a dos argumentos [La Jornada, 23 de Agosto de 1991]: uno, que el IFE no negociaba con el voto del pueblo mexicano, es decir, que no era posible que los partidos políticos maniobraran para salvar su registro o salvar personajes importantes en puestos de representación popular<sup>50</sup> (en sus palabras, "no puede haber *maquillaje*, variación y simulación alguna en las cifras"); y dos, que el COFIPE establecía las vías y procedimientos, pero no podía marcar los ritmos en la entrega de resultados, pues dependían de "... las circunstancias que se producen en la casilla y en el distrito".

<sup>48</sup> Claro que, cada autor que consultamos maneja datos ligeramente distintos al respecto. Por ejemplo, Alcocer [en Alcocer y Morales 1994, p. 52] dice que "... una cifra resume el tamaño del fracaso o deliberado ocultamiento de información: el 7 de Julio de 1988, cerca de la 2:30 la CFE, cuyo sistema se había 'caído' (o 'callado'), pudo entregar más de cuatro mil casillas. El 19 de Agosto de 1991, casi a las 4:00 hrs el director del IFE dio a conocer el resultado de apenas poco más de 3 mil casillas, y además debió leer los resultados, pues las impresoras 'habían tenido fallas técnicas'". En todo caso, lo relevante del asunto es que aún con el dispositivo legal para la entrega de resultados preliminares, estos no fluyeron o no fueron dados a conocer con la rapidez debida, lo que contribuyó a desacreditar el proceso.

<sup>49</sup> Frente a este argumento, Fernández [1991 (2)] objetó: "El complicado mecanismo que dispone el COFIPE (artículo 243) no es, además, ninguna novedad: el Código Federal Electoral establecía las mismas reglas (artículo 294) y, por lo tanto, es válido el reclamo por el retraso de la información en comparación con el proceso electoral de 1988, máxime que en 1991 la entrega de los paquetes y los expedientes de las casillas, se tenía que haber hecho en un número de horas menor que el permitido en 1988".

<sup>50</sup> Este comentario venía a cuento porque se rumoraba que en el Distrito Federal, el partido oficial maniobraba para poder incluir en la Asamblea de Representantes a personajes afines al regente. El problema estaba en que, al haber conquistado el PRI los 40 distritos electorales uninominales, ningún candidato de las listas plurinominales tenía posibilidad de representación en ese órgano capitalino (en las listas aparecía Marcelo Ebrad, secretario general de Gobierno con Camacho durante poco más de dos años de su gestión, a quien se daba por seguro coordinador del grupo parlamentario del PRI en la Asamblea).



La explicación oficial, sin embargo, no era suficiente. Varias incógnitas estaban sin responder y no sin razón, como lo demuestra el reporte elaborado por Jorge Alcocer, coordinador de un grupo de observadores del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional (CEPNA).<sup>51</sup> En el escrito, Alcocer descarta una falla técnica como la responsable del retraso en el flujo de la información, y deja ver una actitud intencionada de las autoridades electorales por ocultar cifras que ya estaban capturadas. En su parte medular, el mencionado reporte dice: "Estoy convencido de que el SIRE no enfrentó problema técnico que explique el hecho de haber entregado, a las tres de la mañana del 19 de Agosto, el número de casillas que reportó el director del Instituto Federal Electoral. Mi observación directa me permite asegurar que en ese momento el SIRE contaba, al menos y desde dos horas y media antes, con al menos 3 mil 600 casillas. Cifra que para las tres de la madrugada, debía ser sustancialmente superior, puesto que se me informó a las dos y media que el primer corte se referiría a alrededor de 10 mil casillas". [La Jornada, 22 de Agosto de 1991]

La anterior hipótesis es descartada por otro autor, Arturo Alvarado [op. cit., p. 144 y ss.], quien sugiere dos más que le parecen más factibles para explicar el multicitado retraso. La primera, que la falla en el sistema de información se debió a que se saturó, situación explicable por varios elementos: la inexperiencia de los funcionarios de casilla, el volumen inédito de la votación, el complejo y lento proceso de revisión de los paquetes electorales y de recuento de las actas de escrutinio y cómputo en los Consejos Distritales. La segunda se refiere a la sobredeterminación del sistema político; es decir, la capacidad de intervención de los gobernadores de los estados de la República en el proceso electoral. Según esto. "... la función de los gobernadores en los comicios y en la transmisión de resultados fue revisar y administrar la información y comunicarla previamente a la cúpula del sistema. Solo después de obtener la aprobación de la cúpula, se procedía a comunicarla al IFE".

Una última interpretación la expone Fernández [1991 (2)], quien asegura que la lentitud, escasez e imprecisión con que fluyeron las cifras, había tenido una doble intención. "Por un lado, se trata de ir construyendo la credibilidad de los datos, de ir preparando la aceptación de que el PRI ganó mas del 60 por ciento de la votación nacional emitida; por el otro, ir midiendo la reacción de la población en los lugares donde se pretende eliminar más toscamente a los candidatos de oposición". De ser cierta la tesis doble, la meta trazada no fue la obtenida: si la lentitud en la transmisión de los datos electorales tuvo como causa dar veracidad al triunfo priísta, el efecto producido fue el contrario.

En cualesquiera de las hipótesis y/o interpretaciones aquí resumidas, el efecto es el mismo: los resultados electorales carecieron de credibilidad, aunque no se considerase irreal la victoria del partido oficial. En el fondo del debate (sobre el SIRE), estaba la sospecha del "fraude electoral". Así lo muestran las primeras reacciones de los partidos

<sup>51</sup> Hubo otra serie de organizaciones sociales que se dedicaron a la observación electoral durante estos comicios: Asamblea Democrática por el Sufragio Efectivo (ADESE), Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), Consejo para la Democracia, Acuerdo por la Democracia (ACUDE), las más destacadas.

políticos y de algunos analistas. Parecía inverosímil que, tras el descalabro sufrido por el PRI en 1988, las cifras preliminares lo acercaran al umbral del 60% de la votación.

En la sesión permanente del CG del IFE brotaron las denuncias por irregularidades que, a decir de Jesús Ortega, representante del PRD, apuntaban a la reconstrucción del "sistema de partido único". Según crónica de La Jornada [22 de Agosto de 1991], los representantes del PRD y PRT se retiraron de la mencionada sesión para "no ser cómplices ni avalar el fraude electoral", bajo los siguientes argumentos: "... Hubo fraude. *Operaciones Tamal*. Se sobornó al pueblo, con obras, por su miseria. Se rasuró el padrón. (El representante del PRD) calificó de 'acción ilegal del Ejecutivo' el uso del PRONASOL con fines electorales. El sistema de cómputo funcionó igual que en 88. Se ha roto el orden constitucional ... (el representante del PRT) lamentó que el PRI soborne a la gente aprovechando su miseria, y repudió 'este fraude cibemético y salvaje' ". En tanto, Fernando Lozano, representante del PAN, permaneció en la sesión y fijó su postura: "... justificó que su partido, el PAN, haya participado en la reforma política, pero lamentó que 'desgraciadamente se regresó a tácticas que creíamos desterradas'. Hoy, dijo, concluimos que el padrón no pasó la prueba y que este proceso no fue un avance hacia la democracia. La realidad contradice las promesas oficiales".

La idea de "fraude" se sostuvo en los días posteriores a la jornada electoral. Rodríguez Araujo [1991 (1)] menciona en un artículo la existencia de diversas anomalías, que a primera vista parecían poca cosa; sin embargo, "... el gran truco consistió en pequeñas anomalías, muchas de las cuales fueron aparentemente tan insignificantes que ni siquiera fueron anotadas por los partidos de oposición. Fraude termita, diría". El punto medular radicaba, en la opinión del autor, en que siendo meras "pequeñeces", distribuidas en poco más de 88 mil casillas adquirirían otra dimensión. Un fraude diseñado bajo una "muy eficiente ingeniería electoral".

Granados Chapa [1991 (2)], en su columna dominical, señalaba que siendo la jornada electoral pródiga en irregularidades, estas afectaban poco el resultado de los comicios. "Son, en efecto, *poquitos* los votos así agregados y no alcanzan a ser determinantes del resultado de la elección, aunque sí influyen en la cuantía total de los sufragios y en los apantallantes porcentajes en que las autoridades electorales insistieron desde que en la madrugada del lunes 19 dieron a conocer menos del tres por ciento de las mesas". Haciendo caso omiso de la versión gubernamental de que las elecciones intermedias eran una especie de referéndum a la gestión del presidente Salinas, Granados apuntaba: "... en este momento hay más razones para pensar que se infló la votación total y la correspondiente al PRI y algunos de sus partidos satélites, que para atender sin más a las cifras que con morosidad extraña han venido fluyendo".

En lo correspondiente a la fase de lo contencioso, el Tribunal no contribuyó mucho en darle veracidad a los resultados electorales. Y ello, curiosamente, no solo por la forma de designación de los Magistrados de dicha instancia (que dependía de las propuestas del poder Ejecutivo), sino por los mecanismos jurídicos dispuestos en el COFIPE, de suyo difíciles de seguir por los partidos políticos de oposición.

Los datos que interesa destacar son los referidos a los recursos de inconformidad<sup>52</sup>, interpuestos ante el Tribunal por los partidos. Los trabajos de esta instancia consistieron en la recepción, sustanciación y resolución de los recursos, en plazos que corrían—para las elecciones federales—del 26 de Agosto al 9 de octubre, y—para las elecciones de asambleístas—del 26 de Agosto al 8 de Noviembre. En resumen, según datos de Barraza [en S. Gutiérrez 1992, pp. 183-185], el Tribunal recibió 465 recursos, de los que el 63% fueron rechazados, 19% parcialmente fundados y 0.80% totalmente fundados. Lo que arrojó, al término de sus labores, la anulación de 803 casillas (el 0.0091% respecto al total de casillas instaladas), que en número de votos representaban 250 mil.

Barraza sugiere algunas probables causas de ineficiencia en la impugnación posterior de los comicios:

- ◆ Principalmente, la poca consistencia y cuidado de las formas legales al momento de presentar los recursos, lo que se explica por la “evidente” falta de preparación jurídica de los cuadros de los partidos políticos.
- ◆ La carencia de un sistema probatorio más flexible (aunque en el COFIPE se aceptan las documentales privadas como pruebas).
- ◆ La existencia de un sistema de nulidades incompleto.

Ramírez y Culebro [en G. Tagle 1993, p. 508 y ss.], sin dejar de reconocer que los partidos políticos carecen de la estructura electoral lo suficientemente capacitada en el ramo jurídico<sup>53</sup>, enfatizan en tres elementos que importa destacar:

- ◆ La complejidad de la impugnación. El COFIPE (art. 296), del mismo modo que su antecesor, imponía la presentación de un escrito de protesta como requisito *sine qua non* para la procedencia del recurso de inconformidad, lo que obligaba a los partidos políticos a dos cosas: a impartir a sus representantes una capacitación especial y a destinar recursos—humanos y materiales—para el acopio de pruebas de las irregularidades observadas.
- ◆ El rigorismo de la ley, que necesariamente se relaciona con el criterio de los magistrados al instante de elaborar las resoluciones; un ejemplo de ello, la interpretación de la frase “determinante para el resultado de la elección” o en otras

<sup>52</sup> El COFIPE [1991, pp. 245-246], artículo 295, establecía tres recursos para “garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales” durante el proceso electoral, a saber: a) de revisión, contra actos y resoluciones de los órganos electorales; b) de apelación, para impugnar las resoluciones de los recursos de revisión o contra actos y resoluciones del Consejo General (durante la etapa preparatoria de la elección de que se trate); y, c) de inconformidad, para objetar resultados de cómputos distritales o de entidad federativa, o para solicitar la nulidad de las elecciones (de diputados, senadores o por circunscripción plurinominal). Como se ve, el recurso de inconformidad es el único elemento de que disponen los partidos para impugnar los resultados de alguna elección (y cuyo símil en el Código de 1986 es el recurso “de la queja”).

<sup>53</sup> Los autores presentan un estudio acerca de la resolución de recursos de inconformidad en el Distrito Federal: de 137 presentados, 93 fueron rechazados (79 rechazados definitivamente, 3 sobrescídos y 11 considerados “no interpuestos”) y 44 analizados a fondo (de los que solo 26 fueron declarados parcialmente fundados, el 18.32%). Además, hacen la evaluación del desempeño de los partidos políticos de oposición en cuanto a la relación entre los recursos presentados y los declarados parcialmente fundados: el PAN tuvo un coeficiente de desempeño de 31.6%, mientras el PRD de 7.5%.

palabras, la diferencia de votación entre el primer y segundo partidos comparada con el número de votos "irregulares" detectados (una valoración solo aritmética, cuantitativa).

- ♦ Las causales de nulidad. Según los autores citados, "... pocas de ellas guardan relación con las reglas de votación y con el conjunto de disposiciones que norman el proceso electoral". De las causales establecidas por el COFIPE<sup>54</sup>, tres (incisos c, d y e) "... admiten justificaciones que pueden formularse sin grandes complicaciones, dos más (a, b) han devenido inaplicables por efecto del aumento en la capacidad de los partidos para vigilar y participar en la preparación del proceso electoral, y las cuatros restantes (f, g, h, i) están acotadas con la frase 'determinante para el resultado de la elección'".

Si aceptáramos el argumento de la incapacidad organizativa de los partidos para enfrentar el proceso contencioso jurisdiccional, tendríamos también que entender que el sistema de partidos está en una fase constructiva. En esta tónica, según hemos reseñado líneas atrás, los partidos de oposición no contaban con los instrumentos suficientes para afrontar la dinámica poselectoral; por ejemplo, la presentación de escritos de protesta tenía que hacerse en la mesa directiva de casilla o en el Consejo Distrital correspondiente—los tres días siguientes al día de la elección de que se tratara. [COFIPE 1991, art. 296, fracc. 4ª, p. 247] Si contamos que tanto el PAN como el PRD consiguieron cada uno una cobertura de casillas del orden del 27%, se comprenderá la imposibilidad para impugnar los resultados, sobre todo en casillas ubicadas en zonas rurales.

Si, por otra parte, aceptáramos que la ley electoral contenía elementos ambiguos y/o estrictos que hacían de su aplicación un proceso denso, quedaba la posibilidad de afinar aquellos puntos que fuesen limitativos de la justicia electoral. En cualesquiera de ambas circunstancias, las decisiones tomadas por el Tribunal afectaron poco el desarrollo del proceso comicial, y le impidieron consolidarse como instancia garante de la legalidad electoral, creíble para los principales actores de la contienda.

<sup>54</sup> De acuerdo al artículo 287 [COFIPE 1991, pp. 241-242] "la votación recibida en una casilla será nula cuando se acrediten las siguientes causales":

- a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por la Junta Distrital correspondiente;
- b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos establecidos en el Código;
- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por la Junta Distrital respectiva;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recibir la votación personas u organismos distintos a los facultados por el Código;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que benefició a uno de los candidatos, fórmula de candidatos, y esto sea determinante para el resultado de la elección;
- g) Permitir sufragar sin Credencial para Votar o a aquellos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, salvo los casos de excepción señalados en el Código, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- h) Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la elección; e
- i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la elección.

Dentro del proceso de lo contencioso, una vez adoptadas las resoluciones el Tribunal Federal Electoral, tocaba a los Colegios Electorales definir la legalidad de las elecciones federales a todos los niveles.<sup>55</sup> Sus trabajos se enmarcaron en un ánimo que quiso ser conciliador, pero que no evitó la rijosidad entre sus integrantes.

Mencionaremos brevemente la situación en el Colegio de la Cámara de Diputados, pues en éste órgano la pluralidad en la representación dio pábulo al debate y hasta el enfrentamiento de posiciones diferenciadas.<sup>56</sup> Esta instancia laboró durante 14 días efectivos, del 15 al 28 de Octubre de 1991, y quedó integrado del modo siguiente: 64 presuntos diputados del PRI, 18 del PAN, 8 del PRD, 5 del PFCRN, 3 del PARM y 2 del PPS. En base a los datos de Medina [en S. Gutiérrez 1992, p. 203], este Colegio recibió 302 recursos de inconformidad que afectaban 167 distritos electorales, por lo que en 133 no había impugnación alguna.<sup>57</sup>

En cuatro momentos se puede resumir la actividad del "contencioso político":

1. El acuerdo suscrito entre los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos, que pretendía consensuar fórmulas con las que se condujeran los trabajos de calificación; entre los puntos centrales del acuerdo, destacaban la creación de tres comisiones para dictaminar los expedientes de los casos a discutir, y la obligación de ponerlos a disposición de los partidos con 24 horas de anticipación al debate en el pleno. [Ruiz en Alcocer y Morales 1994, pp. 165-166]
2. La revisión de los casos y el ríspido debate en torno a los más difíciles. Se detallaron irregularidades que a juicio de los miembros de los partidos de oposición, ameritaban ser revisados detenidamente. Medina [op. cit., pp. 205-206] dice que fueron 91 distritos los que se discutieron en tribuna, de los que 68 tenían precedente (estaban afectados por recursos de inconformidad) y 23 no. De los 91, 41 regresaron a comisiones y solo 5 fueron puestos a consideración para un estudio más profundo.
3. La ruptura del acuerdo parlamentario entre los tres principales partidos políticos. Frente a la imposibilidad de modificar los resultados en una porción siquiera

<sup>55</sup> Fueron dos los cambios que la reforma electoral 1989-1990 introdujo respecto a los Colegios Electorales:

- a) En su integración, el Colegio de la Cámara Baja—según hemos explicado en otro lugar—redujo el número de sus miembros de 500 a 100, en proporción directa a la representación obtenida por cada partido; en el Colegio de la Cámara Alta se dispuso que lo integraran todos los senadores, "... tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo". [Constitución 1991, art. 60, p. 71]
- b) En su funcionamiento, se estableció que solo los Colegios Electorales podían modificar o revocar las resoluciones dictadas por el Tribunal, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. [Idem]

<sup>56</sup> Recordemos que el Senado de la República quedó inalterado en su composición (curules por el principio de mayoría relativa), además que en 1991 se renovaba solo la mitad de sus integrantes; de tal suerte, la entrada de los partidos de oposición a los órganos representativos estaba limitada a la otra Cámara.

<sup>57</sup> En rigor estricto, estas cifras no son precisas por un detalle: el Tribunal anuló el V distrito de Coahuila, ganado por el PRI, por lo que quedaba excluido de la atención de los presuntos diputados.

pequeña, los representantes del PAN y PRD optaron por protestar de distinta manera. El PAN prefirió dejar de participar en los debates, inmediatamente después de que se discutiera el XII distrito del estado de México, caso en el que se demostró que el triunfador (postulado por el PRI) era inelegible por no acreditar residencia en dicha entidad federativa. El PRD, por su parte, decidió retirarse de los trabajos del Colegio, después de que en los distritos IX de Guerrero y II de Michoacán, se demostrara que cientos de credenciales para votar no fueron entregadas, así como el financiamiento ilegal de funcionarios de esos estados a las campañas de los candidatos del PRI. [Ruiz, op. cit., pp. 172-174]

4. La consecuencia de este cuadro: no se modificó ninguna resolución dictada por el Tribunal, ni se anuló votación en casilla o distrito alguno.

En este contexto, la modificación en el funcionamiento de los Colegios Electorales resultó contraproducente para los partidos políticos de oposición. En la calificación de los comicios de 1988, el partido oficial pudo cambiar varias resoluciones tomadas por el Tribunal ejerciendo únicamente la mayoría que tenía. Con ello, en una circunstancia crítica, el PRI pudo conservar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (intercambiando curules a su antojo) y declarar presidente electo a Salinas de Gortari. En la reforma electoral 1989-1990, las negociaciones entre el PAN y el gobierno derivaron, entre muchas otras cosas, en el cambio en la mecánica de los Colegios. [Cfr. Nota 56] Ahora, en la calificación de los comicios de 1991, con la amplia victoria obtenida por el partido oficial, no requería revocar las resoluciones tomadas por el Tribunal, mientras que el PAN y el PRD demandaron insistentemente se anularan casillas e incluso elecciones en varios distritos (pero ni ambos partidos unidos contaban con las dos terceras partes requeridas por la Constitución).

En este sentido, la estrategia del PRI era explícita: "... el CE (Colegio Electoral) no tenía porqué ir más allá de donde la oposición había llegado en el terreno de lo contencioso. El PRI no tenía porqué aceptar otra anulación". [Aziz en S. Gutiérrez 1992, p. 219] Esta posición sería inamovible, hubiesen o no pruebas de irregularidades o de incumplimiento de la ley.<sup>58</sup> Este era el problema de la llamada "autocalificación": la mayoría decide, y si ese grupo se atiene a sus intereses, no tiene porqué ceder a las presiones de las minorías. Era el problema de que los actores participantes de la contienda electoral, fuesen quienes dilucidaran y resolvieran "en última instancia" la definitividad de los resultados. El problema de ser "juez y parte" en el litigio.

<sup>58</sup> La estrategia del PAN en las sesiones del Colegio Electoral "... buscaba exhibir un cuadro tal de irregularidades que hicieran aconsejable la modificación de los resultados; de ahí sus continuas alusiones a la elaboración sesgada del padrón electoral, a las deficiencias en la credencialización, a las irregularidades ocurridas durante la jornada electoral y, de manera destacada, a las discrepancias entre el número de boletas recibidas al inicio de la jornada más las que se extrajeron de la urna y el número de ciudadanos que sufragaron". La estrategia del PRD estuvo "... orientada a la exposición detallada del conjunto de (los) desapegos a la ley, pasando revista a todas y cada una de las etapas del proceso. Un punto notorio de estas exposiciones era la alusión continua a la mancha como el Programa Nacional de Solidaridad había sido utilizado como mecanismo electoral, deformando el panorama político-electoral del país". Ambas estrategias se enfocaban al cuadro de irregularidades, con una diferencia: la panista se sustentaba en criterios de orden jurídico, mientras la del PRD se atenía más a "consideraciones de orden político". [Ramírez y Culebro en G. Tagle 1993, pp. 530-532]

#### 4.4 La No Alternancia

Las reacciones de los principales actores políticos dan cuenta del cambio habido en el terreno electoral. Los dirigentes nacionales de los partidos de oposición mantuvieron un ánimo crítico, perplejo ante el flujo informativo que daba al partido oficial una victoria holgada. El presidente Salinas repitió la fórmula practicada en la toma de posesión: manifestar beneplácito por el desarrollo de las elecciones, reconocer las deficiencias en el sistema electoral e invitar a los partidos políticos a consensuar propuestas de cambio en la legislación de la materia. Todo ello inscrito en circunstancias nuevas, distantes a las vistas en la fase poselectoral de 1988: el mantenimiento de la hegemonía del PRI, la negativa a las posibilidades de la alternancia a nivel federal.

El líder nacional del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, sostuvo los señalamientos descalificatorios al proceso electoral hechos desde el comienzo de las campañas. Días después del 18 de Agosto, tras mencionar que en estas elecciones el fraude había sido de mayor alcance inclusive comparado con el cometido en 1988, evaluaba: "Las elecciones pusieron en claro dos cosas. La primera: el fraude electoral como un paso para que el presidente Salinas instrumente sin obstáculos sus cambios económicos y proyectos de reformas constitucionales. La segunda: la mutación de gobierno en partido. El PRI fue prácticamente borrado por la acción del aparato político-administrativo del gobierno". [Proceso 773, 26 de Agosto de 1991]

En el mismo sentido se expresó el senador Muñoz Ledo. Sin embargo, de su evaluación se desprende una pequeña autocrítica, que Cárdenas evitó hacer bajo el entendido de que "luego esto se aprovecha para golpeamos". El senador declaró lo siguiente: "El PRD, la (línea de) centro izquierda, sufrió un reflujo en estas elecciones. Eso hay que analizarlo sin pasiones y a la luz de la ciencia política. El voto en estas elecciones se inclinó al PAN, al centro derecha. (Por ello) el PRD también tiene que hacer ajustes en su organización ante tres hechos que ocurrieron: (primero) la industrialización del fraude, hecho inédito en México que nos golpeó a nosotros en 80 por ciento; segundo, la polarización del voto libre: el que no fue comprado lo ganó principalmente el PAN. El país voto centro-derecha, como un reflujo, así como lo había hecho en 1988 hacia el centro-izquierda y, tercero, las grandes limitaciones organizativas y financieras del PRD". [citado por Arriola 1994, p. 222]

En forma similar la dirigencia nacional del PAN apreció los comicios. En un comunicado leído la noche misma de la jornada electoral, sostenía: "Lamentamos que hasta este momento el gobierno haya sido incapaz de cumplir su promesa de comicios limpios y de responderle al pueblo en los términos de altura con que éste, en alto porcentaje, ha actuado en este proceso electoral". Vista la alianza pactada entre el PAN y el gobierno federal y las modificaciones a la ley electoral que el primero negoció con el segundo, la declaración era dura. Pero tenía un origen: no solo las irregularidades detectadas a lo largo del proceso comicial, sino la perspectiva (en efecto, real) de que no le fueran reconocidos triunfos en las elecciones de gobernador en dos estados del país (específicamente, Guanajuato y San Luis Potosí).

Los propios señalamientos de Luis H. Alvarez, presidente nacional del PAN, revelan la incertidumbre que los resultados provocaban. En una agria declaración, Alvarez advertía: "Si bien se logró un voto evidentemente mayoritario para el sistema ... (ese hecho) tuvo una acción tan burda que ahora el propio sistema no ve la manera de enfrentar el problema que él mismo creó. Estamos frente a una situación francamente peligrosa para la salud de la nación. Han creado un monstruo y no vemos como lo van a manejar ... Francamente se les pasó la mano". [Proceso 773, 26 de Agosto de 1991]

Pero pronto el tono de denuncia y enfrentamiento cambió. La dirigencia nacional panista actuó igual que en la ocasión pasada: ante los hechos consumados, rescatar la iniciativa. Solo en ese sentido se entiende la convocatoria, a través de un desplegado, para encontrar mediante el diálogo un "Consenso Nacional por la Democracia para la Justicia en la Libertad". [Proceso 781, 21 de Octubre de 1991] Este documento pretendía refrendar el "Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia", pero su impacto fue distinto. Las condiciones no eran idénticas. El partido oficial había recuperado, con creces, su presencia pública. El presidente Salinas, mediante acciones de gobierno, había desviado la atención sobre la legitimidad de su origen hacia otros temas. Por tanto, el esfuerzo panista tendría respuesta pero no inmediata. No se le requería ávidamente.

El "Consenso...", publicado a unos días de que el presidente Salinas rindiera el informe de labores, se dividía en dos apartados. En el primero, se emitían 10 juicios sobre los resultados concretos de la administración pública, abarcando muchos de los temas de la "agenda nacional". En el segundo, se hacían 13 propuestas—relacionadas con los juicios previos—que serían "... la base para iniciar el diálogo nacional que conduzca a una serie escalonada y progresiva de consensos que se vayan concretando en leyes, políticas públicas y prácticas políticas".

De los juicios del PAN, resaltan dos, que se refieren expresamente a los cambios en el sistema electoral y sus efectos en su ejecución. Aquí reproducimos algunos extractos:

"Las reformas a las leyes electorales aprobadas durante el trienio 1988-1991 contienen avances pero aún no se ha logrado una normatividad electoral que garantice equidad en la organización, desarrollo y culminación de los procesos electorales ... las inercias del fraude electoral y del 'carro completo' no han sido suprimidas, como pudo verse el 18 de Agosto.

El esfuerzo considerable que se hizo para elaborar un nuevo padrón electoral, que tantas expectativas generó en los ciudadanos, resultó no solo insuficiente, sino dolosamente desviado de su propósito genuino. Lo mismo puede decirse de la elaboración y distribución de las nuevas credenciales de elector que, además, todavía no cuentan con la fotografía de sus titulares, elemento indispensable para hacerlas genuinas identificaciones. Todavía es parcial la composición de un elevado porcentaje de los organismos electorales y lo que es peor, persiste la identificación partido-gobierno..."



En esa tesitura, en el documento se procede a esbozar una serie de propuestas en materia electoral (punto 9), entre las que destacan:

- ◆ eliminación del partido oficial, y distinción clara entre partidos, gobierno y Estado;
- ◆ suspensión total del flujo ilícito e indebido de recursos públicos hacia el partido oficial;
- ◆ conformación justa de los organismos electorales;
- ◆ revisión del padrón, verificación de la credencialización e inclusión de la fotografía en las credenciales de elector.

El "Consenso...", no obstante la amplitud de sus pretensiones, respondía a un momento coyuntural. Los planteamientos blandidos en el tema electoral tenían que ver con las deficiencias encontradas durante el proceso electoral federal de 1991; pero la visión panista hasta ahí llegaba. Prueba de ello, la exclusión en el desplegado de uno de los puntos de mayor controversia durante la reforma 1989-1990: las fórmulas de representación en el Congreso. Tal vez no se consideró apremiante incluirlo debido a que el PRI no recurrió a las estipuladas en el COFIPE, gracias a la votación de más del 60% obtenida; pero la "cláusula de gobernabilidad" estaba vigente, de cara a las elecciones de 1994.

En respuesta a la iniciativa de Acción Nacional, la dirigencia del PRD celebró en términos conciliadores la convocatoria hecha extensiva al gobierno, partidos políticos y fuerzas sociales. Sin embargo, Cárdenas ponía el acento en uno de los puntos propuestos, el relativo a la reforma del régimen político que significaba "... la reforma del Estado y la democratización de la vida política del país, esto es, el poner fin al régimen de partido de Estado y su sustitución por un sistema cabalmente democrático (punto nueve de la propuesta panista)". Esta era una manera de condicionar el debate, ya que, según Cárdenas, la solución a este punto era indispensable "... para dar una solución satisfactoria a los demás puntos". [citado por Ariola 1994, pp. 236-237]

En tono sosegado e incluso conciliador, el presidente Salinas no dejó de hacer mención a las elecciones en el Tercer Informe de Gobierno. Primero, evaluó la intensidad de la jornada electoral como una "prueba ejemplar de civismo", por tratarse de las elecciones intermedias de mayor participación en los últimos tiempos. Posteriormente, justificó tanto la actuación de los organismos electorales como las condiciones de competencia instauradas al caso:

"La nueva organización electoral incorpora en mayor medida a la sociedad por medio de dos mil representantes ciudadanos en sus órganos colegiados. Un nuevo tribunal de pleno derecho atendió los recursos de inconformidad de los partidos. Los partidos políticos, responsables también de la movilización en pro del voto, ejercieron sus derechos y promovieron sus programas y a sus candidatos en todo el país; aprovecharon las prerrogativas que les concede el nuevo Código Electoral, y recibieron, oportunamente y en conjunto, más de 100 mil millones de pesos de recursos públicos que les entregó la autoridad electoral". [Salinas 1991, p. 20]

De la evaluación positiva, Salinas procede a reconocer que "se requiere perfeccionar algunas disposiciones electorales"; entre las mencionadas, las que afectaron el padrón, la entrega de credenciales para votar y el sistema de información ("no fue suficientemente ágil"). Por ello, en el mensaje se hacía otra convocatoria a una reforma electoral:

"Convoco ... a los partidos políticos a estudiar y proponer las modificaciones apropiadas para perfeccionar el marco electoral y adoptar métodos análogos a los que utilizan muchos países avanzados con el fin de proporcionar los resultados el mismo día de la jornada electoral ... La responsabilidad en el análisis y en el cambio legislativo, en su caso, corresponde a este Honorable Congreso". [Ibid., p. 21]

#### 4.4.1 *La Hegemonía del PRI*

Los resultados oficiales de las elecciones de 1991 son contundentes. Los avances de los partidos de oposición se vieron minados por la votación mayoritaria hacia el PRI, poniendo en duda la apertura del sistema de partidos. Varios analistas políticos se refieren a ellas como las elecciones "de la restauración" o "de la recuperación oficial". Lo cierto es que, por la distribución de los votos y los porcentajes, y por la integración de los órganos de representación del Estado, el papel hegemónico del PRI se mantuvo.

Los siguientes son puntos para la reflexión.

• Para el partido oficial los resultados fueron favorables. Obtuvo el 61.5% de la votación válida (en elecciones de diputados), 10.4% más si se le compara con el antecedente de los comicios de 1988. [Cfr. Cuadro 7] Pero en términos absolutos la recuperación es impresionante; la diferencia de votación hacia el PRI entre 1988 y 1991 es de casi 5 millones de votos, cifra que misteriosamente coincide con otra: la diferencia de la votación total emitida en ambas fechas es de poco más de 4 millones 800 mil votos. [Cfr. Favela 1991] Pero quizá lo más impresionante sea la tasa de recuperación del voto, que si bien no fue cuantitativamente similar en todas las regiones del país, si es tendencialmente homogénea. Tan solo en cuatro de las entidades en las que Salinas perdió en 1988 (DF, México, Michoacán y Baja California), la tasa fue en promedio de 137%, casi tres veces más que el promedio nacional.<sup>59</sup> [Crespo 1995, p. 148]

<sup>59</sup> Veamos el caso de la recuperación del PRI en el Distrito Federal. Tomando en cuenta los datos de la votación total de las elecciones para diputados federales, el PRI obtiene 16.64% más de las preferencias en 1991 comparado con 1988, lo que se traduce en un incremento de casi 750 mil votos. Sin embargo, el triunfo es de mayoría relativa, no absoluta (44.25%). Vale la pena aclarar que, con el levantamiento del nuevo padrón, el número de individuos registrados descendió de 5 095 462 (1988) a 4 511 172 (1991).

En lo que respecta al PAN, en términos porcentuales su votación cayó en 5.34%, pero el efecto fue menor en relación a la votación, pues apenas perdió 26 mil votos. El PRD, comparada su votación con la del PMS, repuntó con un 2.72%, lo que en números absolutos se traduce en poco más de 150 mil votos. (Con la votación conseguida por el PRD, se confirma el trato provechoso que el electorado de la capital brinda siempre a las formaciones políticas de reciente creación y registro).

De lo anterior, llama la atención dos cosas. Primero, que el incremento del voto priista se da en prácticamente todo el país con tasas diferenciadas, exceptuando dos entidades en los que disminuye la tendencia: Guerrero y Nuevo León.<sup>60</sup> Segundo, que la recuperación del voto no solo abarcó las zonas rurales—como la costumbre dictaba—sino que se extendió a importantes centros urbanos, como es el caso del Distrito Federal.<sup>61</sup>

•Para los principales partidos de oposición, aunque el retroceso parecía evidente, en realidad solo se trataba de un estancamiento. La votación del PAN (en elecciones de diputados) prácticamente se mantuvo estable en términos porcentuales, pero en números absolutos aumentó en 823 mil votantes. Acción Nacional mantuvo presencia en las zonas urbanas y en los estados de mayor industrialización.

En lo que respecta al PRD, no parece haber punto de referencia objetivo. Por ser circunstancias particularmente distintas, comparar su porcentaje de votación en relación al obtenido por la conjunción de partidos llamado FDN, sería erróneo; de tal comparación, obtendríamos una reducción del orden del 21.34%, algo así como millón y medio de votos. La comparación entre la votación entre PMS y PRD parece más factible, en tanto que se trata dos unidades de análisis semejantes, que representaban—sin ser estrictos—una opción similar en la estructura partidaria. Además, recuérdese que el primero cedió el registro al segundo para que pudiera legalizarse su participación electoral. En estos términos, el PRD gana un 3.9%, es decir, un incremento de poco más de un millón de votos.

•La conformación de las Cámaras del Congreso de la Unión es el reflejo de las cifras. El PRI obtuvo—en la Cámara de Diputados—una mayoría absoluta superior a la tenida los tres años previos. [Cfr. Cuadro 7] Ahora, con el triunfo en 290 de los 300 distritos uninominales, se le asignaron 30 diputados plurinominales para, en suma, tener 320 legisladores (60 más de los reconocidos en el Colegio de 1988). La sobrerrepresentación fue mínima: apenas de 2.5%. [Cfr. Gráfica V] El PAN conquistó los restantes 10 distritos electorales, 28 menos que los logrados en 1988; de estos 10, 7 los refrendaron y los 3 últimos eran “nuevos”. Se le asignaron 79 diputados por el principio de representación proporcional, por lo que por ambos principios quedó representado con 89 legisladores, 12 menos a los tenidos en la anterior Legislatura. El PRD no alcanzó a triunfar en ningún distrito de mayoría relativa, por lo que se le dieron 41 diputados plurinominales, 22 más que los reconocidos al PMS. Curiosamente, tanto la representación del PAN como la del PRD, coincidía porcentualmente con la votación válida reconocida a ambos partidos políticos. Esto es, que no quedaban subrepresentados. [Cfr. Gráficas VI y VII]

En lo correspondiente a la integración de la Cámara Alta [Cfr. Cuadro 8], se acentuó su carácter excluyente. De la renovación de los 32 escaños, solo uno de ellos lo ganó un partido de oposición, el PAN (por vez primera en su historia iba a acceder al Senado). En

<sup>60</sup> Dato curioso: en estos dos estados donde disminuye la votación para el PRI, también disminuye la participación electoral en comparación a 1988. Así, mientras la diferencia en la votación total en Guerrero es de 6 205 votos, la diferencia en la votación pro PRI es de 684; en Nuevo León, la primera diferencia es de 95 697 votos, y la segunda de 97 059. Esto significa, contrario a la hipótesis que haría rendir mejores frutos a la oposición cuando la participación de los votantes aumenta, “... que el incremento en la participación electoral fue indispensable para la mejor colocación del partido oficial”. [Peschard 1991 (1), p. 26]

<sup>61</sup> No obstante, los distritos con más altos índices de crecimiento de votación para el partido oficial estuvieron ubicados en zonas rurales. Se trata del distrito XV del municipio de Chalco, México (sitio que sirvió para “apadrinar” el programa social del sexenio del presidente Salinas, el PRONASOL), con una tasa de 312%, seguido del distrito XL del Distrito Federal, con el 268.47%. [Cfr. Alcocer y Morales 1991]

los demás, el partido oficial mantuvo la posesión de 29 lugares, y arrebató 2 que estuvieron en manos de miembros del PRD (los del Distrito Federal y Michoacán). Empero, la sobrerepresentación del PRI se moderó relativamente: pasó del 42.8% al 33.8%; de 64 senadores, 61 correspondían ahora al PRI. [Cfr. Gráfica VIII] Mientras, los partidos de oposición quedaron, si puede decirse así, "menos subrepresentados": el PAN (que en 1988, con el 18.1% de la votación válida no tenía representantes en esa Cámara) con 16.1%, y el PRD con 5.5% (en 1988, con la votación reunida del FDN, era del 23%). [Cfr. Gráficas IX y X]

•La participación electoral fue elevada (65%) si se le compara, nuevamente, con la habida en los comicios anteriores (51%): "... en una de las elecciones más competidas de la historia reciente del país, la de 1988, votaron 18 millones de personas (18.7 millones considerados los nulos) y en una elección intermedia (no presidencial) votaron casi 23 millones (poco menos de 24 millones considerados los nulos) con un padrón efectivo menor en 2 millones al de 1988". [Rodríguez Araujo 1991 (2), p. 122]

Este hecho, verdaderamente sorprendente, contradecía uno de los principios de racionalidad básica operantes en cualquier régimen democrático: "mientras más competidas son las elecciones y más importante es lo que está en juego, habrá mayor participación electoral". Quizá la frase final "habrá mayor participación electoral", debiera ser cambiada para ubicar el caso mexicano: "habrá mayor movilización social". Porque los comicios de 1991, sin ser de grandes expectativas, registraron una alta tasa participativa; pero los de 1988, de extensa movilización y agitación sociales, tuvieron un índice que apenas rebasó el 50%. Es decir, no parece haber un patrón de conducta confiable en la participación de los votantes, efecto producido—probablemente—por la consuetudinaria manipulación de los resultados electorales.<sup>62</sup>

En palabras de Crespo [1995, p. 154]: "El comportamiento electoral de los mexicanos, siempre de acuerdo a las cifras oficiales, resulta altamente irracional; mientras más trascendentales son las elecciones en México, mayor competencia se presenta entre los partidos, y más incierto es el resultado, los mexicanos asisten menos a las urnas ... el proceso de 1988, precisamente el más importante y disputado de las últimas décadas, resultó ser también el menos atractivo para los ciudadanos, incluso a la relación a la elección presidencial de 1976, en la que el candidato oficial contendió solo".

Estos cuatro puntos nos hacen preguntar, ¿se trata, efectivamente, de la restitución de la hegemonía partidaria? Visto en perspectiva, por la prontitud con que el partido oficial recuperó los espacios perdidos, tal parece que estas elecciones fueron un eslabón del mismo sistema establecido. Desde esta opinión, si bien la hegemonía del PRI se cuestionó severamente por una movilización social sin precedentes, los partidos de la oposición no lograron mantener el impulso para imponer cambios de mayor envergadura;

<sup>62</sup> No podemos afirmar con certeza que la "manipulación" se practicó en los resultados de los comicios de 1991. Sin embargo, hay datos que mueven a la duda. Rodríguez Araujo [1991 (2), pp. 124-127] sostiene, en base a la revisión de una serie de distritos del estado de Guadalajara, que la incontrovertible tendencia a la baja en la votación por el PRI se rompe en 1991, superando con mucho los niveles de votación provenientes—incluso—de las elecciones de 1982. Por ejemplo, en el II distrito, habiendo una disminución efectiva en el padrón de 17 647 registros, el PRI aumentó en 100% el número de votos obtenidos. En el III distrito, con 12 mil empadronados menos en relación a 1988, el PRI aumentó en 136% el número de votos obtenidos. Casos similares el autor detecta en distritos de otras tres entidades federativas: México, Michoacán y Tlaxcala.

en consecuencia, se trató de un escenario coyuntural, limitado por la capacidad de renovación y regeneración de la élite gobernante.

Porque, si recordamos, la hegemonía del partido oficial había estado entrelazada directamente con la forma y el origen del régimen y sistema políticos. En tal virtud, sus elementos definitorios no se vieron modificados en los tres años que corrieron entre ambos procesos (1988 a 1991); las ventajas para la participación del PRI no solo se mantuvieron, sino que se incrementaron en algunos aspectos. A este respecto, vale la pena ponderar los cuatro indicadores que Paoli [1991, pp. 6-7] usa para destacar "la lentitud de la transición para lograr un sistema competitivo", y que bien coinciden con los elementos que en este párrafo relacionamos con la estructura institucional. A continuación, por su valía en lo que nos interesa explicar, los reproducimos íntegramente:

1. El partido de Estado y el fraude electoral no acaban de liquidarse, si bien se maquilla un poco y acepta algunas derrotas.
2. Algunos partidos opositores han alcanzado no solo el registro sino la dimensión de nacionales por estar presentes en un número amplio de entidades, pero todavía están lejos de tener fuerza significativa en todas ellas. Por más que los partidos de auténtica oposición han hecho un esfuerzo y lanzan candidatos en muchos distritos y municipios, solo el PRI tiene candidatos a todas las posiciones. En muchas pequeñas poblaciones rurales sigue habiendo candidatos únicos del PRI o bien, los opositores son muy débiles, sea por falta de recursos, sea porque aún no tienen bases amplias y organizadas de apoyo. La competencia de los partidos es notoria en las ciudades, sobre todo en las de proporciones mayores.
3. Los partidos y candidatos sostenidos directa e indirectamente por el gobierno, promueven confusión ideológica y política entre la ciudadanía, pero sobre todo consiguen, como efecto de su existencia equívoca, la permanencia del partido estatal.
4. El dominio que sobre el PRI tiene el presidente de la República, extralegal pero efectivo; su decisión sobre quienes deben ser los candidatos a los puestos esenciales de elección popular y los dirigentes de esa entidad oficial; el empleo de recursos públicos para su funcionamiento, tanto humanos ("comisionados") como materiales (vehículos, instalaciones, viáticos, espacios en los medios informativos, etc.) adicionales a los que se le otorgan abiertamente y legalmente, son elementos que muestran la cara estatal de ese organismo que en muchos sentidos no opera como un partido ... Todas esas ventajas, más otras que le proporciona al partido oficial la legislación, no dejan que se produzcan condiciones de clara competencia.

Hasta aquí la cita. En ese marco encaja bien el papel de la nueva ley electoral: regular las relaciones entre los partidos que luchan por el poder, con prerrogativas más amplias, un organismo organizador de las elecciones integrado con mayor equidad e instancias de lo contencioso perfeccionadas en su funcionamiento. Pero, ¿quién regula y como el apoyo metalegal que el presidente brinda indiscriminadamente a los candidatos y dirigentes de su partido?, ¿cómo deslindar el patrimonio público, estatal, de las necesidades de subsistencia del partido oficial?

Las premisas del sistema de partido hegemónico [Cfr. supra. 2.2.3] se mantuvieron<sup>63</sup>, con todo y los breves cambios que se experimentaron en el andamiaje político (verbigracia, la alternancia a nivel gubernatura practicada en Baja California). Pero, cabe recordarlo, una reforma electoral en el marco de un régimen político autoritario no sirve para instaurar condiciones democráticas en todos los órdenes; es decir, contribuirá a la liberalización política y a la distensión entre los actores políticos inmiscuidos, pero no transformará los fundamentos de la estructura institucional. Las elecciones de 1991 confirman esta idea.

#### 4.4.2 *La Pérdida de Confianza*

El balance del proceso electoral es claro en dos aspectos:

- ⇒ En el terreno de la representación el partido oficial fue el claro ganador, no solo por sus triunfos a nivel distrital y estatal, sino por conseguirlos sin arriesgar demasiado en la alianza sostenida con el PAN. Pero el de éxito mayor fue el presidente Salinas: a partir de ese año, su imagen creció como "demócrata", comprometido con los cambios en el país, con la ventaja de tener ahora en ambas Cámaras del Congreso el control efectivo de la mayoría de sus miembros. Empero, a pesar del ánimo optimista en el entorno de la élite gobernante, quedaban dos asignaturas pendientes para la reforma electoral convocada por el Ejecutivo en el Tercer Informe de Gobierno: la "cláusula de gobernabilidad" y la apertura de las minorías en el Senado de la República.
- ⇒ En el terreno de la estructura partidaria, aunque la hegemonía del PRI se sostuvo con nimios matices, resultaba alentador que el espectro de partidos políticos se definiera. En este sentido, siguiendo las cifras oficiales, encontramos la manifestación de un reacomodo que expresaba la presencia de tres fuerzas a nivel nacional: PAN, PRI y PRD. El PAN afianzaba un segundo lugar que—provisionalmente—ocupó el FDN, mientras el PRD en su primera incursión electoral, conseguía el tercer lugar (a contracorriente de la ofensiva gubernamental mantenida desde su creación).<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Aziz [en Aziz y Peschard 1992, pp. 225-229] no comparte esta visión. El autor hace un ejercicio para calibrar el cambio electoral habido en 1991, a partir de una "tipología sobre los formatos de competencia, con base en los porcentajes del voto - PRI en los estados". No pretendemos aquí extendernos en la explicación de su ensayo analítico, sino solo consultar su conclusión: "... hemos pasado del partido prácticamente único al partido dominante en términos globales". De los cinco tipos de sistema que elabora, el de partido dominante significa la existencia de algunas zonas de competencia, en las que el PRI tiene votaciones de 60% a 69.9%. En esta circunstancia se encuentran 15 entidades, de acuerdo a los comicios de 1991. Distribuidas entre los restantes tipos de sistema (de partido prácticamente único, de partido dominante en crisis, bipartidista y multipartidista) se encuentran las restantes 16 y el Distrito Federal.

<sup>64</sup> Los partidos ficticios unidos en el FDN bajaron su votación a los niveles que ya les eran tradicionales. El PPS fue el que sufrió el mayor impacto en el decremento de la votación, pues cayó en 7.6% (en 1988 su porcentaje de votos había sido el segundo mayor de todos los partidos del Frente, y ahora era el menor de entre los mismos partidos); mientras que el PFCRN, tal vez por su identificación cardenista (en el nombre,

Un balance como el anterior no puede omitir la cuestión de la legitimidad de las autoridades, tanto la de gobierno como la electoral. Ambas son de relevancia e involucran a los mismos actores en dos contextos diferentes. Veamos.

La primera cuestión se mezcla con la lectura de las elecciones hecha por el gobierno de Salinas; según ella, aquellas eran—por su alto grado de participación—una muestra de confianza en la gestión desempeñada. Esta percepción es discutible, pues implica desconocer que, durante el periodo que abordamos, el procedimiento electivo estuvo trabado por obstáculos que impedían su funcionamiento pleno; por ejemplo, la libertad del sufragio en muchas zonas del país (no solo rurales) estaba condicionada por las amenazas de voto por el PRI.

Pero aún obviando los obstáculos, son varios los factores que explican el comportamiento del electorado en estos comicios—y que no obligadamente expresan confianza. Crespo [1995, p. 157 y ss.] sostiene que el más viable fue la estrategia de promoción electoral implementada por el PRI desde Mayo de 1989: el ya mencionado Plan Nacional Electoral. [Cfr. supra. 4.2] En su opinión, el PRI tenía por necesidad—ante el declive del apoyo corporativo constatado en 1988—que ensayar alternativas de acercamiento con el potencial votante (que bien podía ser abstencionista). Y en esta estrategia, recursos legales e ilegales pasaron por buenos.

En opinión de otro analistas [Alcoer 1991 (3), Peschard 1991 (1)], el cambio en las intenciones del voto se cifró en el de las expectativas económicas: si bien la gente no tenía un mejor nivel de vida que hacía diez ó quince años, percibía el presente estable y el futuro mucho mejor (las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos, así como la propaganda oficial al respecto, acicateaban esa percepción). En palabras de Peschard: "El aumento de los votos y la recuperación del apoyo electoral priista son una expresión de temor y rechazo al espectro de la violencia y, por ende, un respaldo a la estabilidad política". En todo caso, sería confianza en el porvenir, contrapuesta a la imagen guerrera que la estrategia gubernamental creó para el PRD

En cuanto a las nuevas autoridades electorales (en todos los órdenes), el proceso suscitó interrogantes sobre su desempeño. El defectuoso funcionamiento—si se quiere ser crédulo de la versión gubernamental—del sistema de información la noche del 18 de Agosto, fue el punto final de una escalada de imputaciones que apuntaban la desconfianza de los partidos de oposición. El problema fundamental, el de la credibilidad, se remedió en parte; las decisiones tomadas por los órganos del Instituto tuvieron menos impugnaciones, y se consiguió—en algunas de ellas—un alto grado de consenso. Las sospechas de "fraude", con menores indicios de su ejecución, ya no fueron el centro principal de atención. Pero no dejaron de gravitar en la discusión poselectoral. El activismo presidencial y la identificación del programa social del gobierno (el PRONASOL) con el partido oficial, fueron las principales fuentes de queja.

---

declinó en 5.14%. El PARM, por otra parte, fue el partido que recibió el menor impacto en la disminución de la preferencia electoral, dado que su porcentaje decreció en 4.1%. [Cfr. Cuadro 7]

## FUENTES

## DOCUMENTOS Y LIBROS

- AGUILAR M., Manuel y SCHOIJET, Mauricio (comps.) [1991]. La Revolución Mexicana contra el PRI. México: Fontamara. 240 pp.
- ALCOCER V., Jorge y MORALES, Rodrigo (coords.) [1994]. La Organización de las Elecciones. Problemas y Proyectos de Solución. México: CIIH-UNAM/M. A. Porrúa. 251 pp. (Serie "La Democracia en México: Actualidad y Perspectivas")
- ARRIOLA, Carlos [1994]. Ensayos sobre el PAN. México: M. A. Porrúa, 349 pp. (Colecc. "Las Ciencias Sociales")
- AZIZ NASSIF, Alberto [1992 (1)]. "México 1988: entre la Herencia y la Tradición" en Martínez Assad, Carlos (coord.). La Sucesión Presidencial en México 1928 -1988. 2ª edición. México: Nueva Imagen, pp. 331-371
- AZIZ NASSIF, Alberto [1992 (2)]. "La Reforma Electoral: Adecuaciones a una Democracia Tutelada" en Alonso, Aziz y Tamayo (coords.). El Nuevo Estado Mexicano. II Estado y Política. México: Nueva Imagen, pp. 135-155
- AZIZ NASSIF, Alberto y PESCHARD, Jacqueline [1992]. Las Elecciones Federales de 1991. México: CIIH-UNAM/M. A. Porrúa. 245 pp. (Serie "La Democracia en México: Actualidad y Perspectivas")
- CODIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [1990]. México: Secretaría de Gobernación. 285 pp.
- CODIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [1991]. México: Instituto Federal Electoral. 299 pp.
- CODIGO Federal Electoral [1987]. 2ª edición. México: Comisión Federal Electoral. 279 pp.
- CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos [1991]. México: Instituto Federal Electoral. 188 pp.
- CORDERA C., Rafael (comp.) [1991]. La Nueva Reforma Política. Las Perspectivas de la Reforma Política a partir de las Elecciones de 1991. México: UNAM/El Nacional. 228 pp.
- CRESPO, José A. [1995]. Urnas de Pandora. Partidos Políticos y Elecciones en el Gobierno de Salinas. México: Espasa Calpe. 312 pp.
- CHANES N., José [1993]. La Designación del Presidente de la República (Desde el Momento de Señalar a su Sucesor el Poder del Presidente en Ejercicio se Resquebraja). 2ª edición. México: Plaza y Valdés eds. 276 pp.
- DE LA MADRID, Miguel [1987]. "Quinto Informe de Gobierno" en Seis Informes de Gobierno. 1983 -1988. México: Presidencia de la República, pp. 293-377
- DE LA MADRID, Miguel [1988]. "Sexto Informe de Gobierno" en Seis Informes de Gobierno. 1983 -1988. México: Presidencia de la República, pp. 379-445
- DE LA PEÑA, Sergio [1988]. "La Política Económica de la Crisis" en González C., Pablo y Cadena R., Jorge (coords.). Primer Informe sobre la Democracia: México 1988. México: UNAM/Siglo XXI, pp. 73-114
- GARRIDO, Luis J. [1993]. La Ruptura. La Corriente Democrática del PRI. México: Grijalbo. 224 pp.
- GONZÁLEZ C., Pablo (coord.) [1990]. Segundo Informe sobre la Democracia: México el 6 de Julio de 1988. México: Siglo XXI. 185 pp.



GONZALEZ GRAF, Jaime [1989]. Las Elecciones de 1988 y la Crisis del Sistema Político. México: IMEP/Diana. 341 pp.

GOMEZ TAGLE, Silvia (coord.) [1993]. Las Elecciones de 1991: La Recuperación Oficial. México: La Jornada eds./García y Valadés eds. 534 pp. (Serie "Disidencias")

GOMEZ TAGLE, Silvia [1997]. La Transición Inconclusa. Treinta Años de Elecciones en México. México: El Colegio de México. 166 pp.

GUERRERO M., Javier [1989]. Las Elecciones del 88. México: Quinto Sol. 194 pp.

HIRIART LE BERT, Pablo [1993]. Crónicas de Campaña. México: Gobierno del Estado de Veracruz. 319 pp.

LAS Elecciones Federales de 1991. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 53 pp. (Cuaderno No. 7)

LEAL, Juan Felipe et. al. (eds.) [1988] Las Elecciones Federales de 1988 en México. México: FCPyS-UNAM. 492 pp. (Colecc. "Procesos Electorales 4")

LOAEZA, Soledad [1989]. El Llamado de las Umas. México: Cal y Arena. 319 pp.

LOPEZ GALLO, Manuel [1989]. El Elegido. Relación de Dichos y Hechos desde los Seis Distinguidos hasta el Grito de Independencia. México: El Caballito. 535 pp.

MEMORIA del Proceso Electoral Federal de 1991 [1993]. Tomo I, Vol. I. El Instituto Federal Electoral y sus Organos Centrales. México: Instituto Federal Electoral. 135 pp.

MENDEZ DE HOYOS, Irma [1991]. El COFIPE como Estrategia Política para los Procesos Electorales de 1991 y 1994. Tesis de Licenciatura. UNAM/ENEP-Acatlán. 354 hs.

NUNCIO, Abraham (coord.) [1987]. La Sucesión Presidencial en 1988. 3ª edición. México: Grijalbo. 467 pp.

PESCHARD, Jacqueline [1989]. "Las Elecciones de 1988 en México: Balance y Desafíos" en Córdova, Arnaldo et. al. Ciencia Política, Democracia y Elecciones. México: FCPyS-UNAM, pp. 9-21

RAMOS, Alejandro [1988]. Salinas de Gortari: Candidato de la Crisis. 2ª edición. México: Plaza y Valdés eds. 391 pp.

SALINAS DE GORTARI, Carlos [1988]. "Mensaje a la Nación. 1º de Diciembre de 1988" en El Gobierno Mexicano. México: Presidencia de la República, pp. 28-41

SALINAS DE GORTARI, Carlos [1989]. Primer Informe de Gobierno. México: Presidencia de la República. 62 pp.

SALINAS DE GORTARI, Carlos [1990]. 2º Informe de Gobierno. México: Presidencia de la República. 48 pp.

SALINAS DE GORTARI, Carlos [1991]. Tercer Informe de Gobierno. México: Presidencia de la República. 63 pp.

SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo (comp.) [1992]. Las Elecciones de Salinas. Un Balance Crítico a 1991. México: FLACSO/Plaza y Valdés eds. 534 pp.

SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo (comp.) [1994]. Elecciones a Debate 1988. Las Actas Electorales Perdidas. México: Diana. 230 pp.

SOLER DURAN, Alcira [1993]. La Crisis del Corporativismo en México: La CTM en 1987. Cuernavaca: CRIM-UNAM. 52 pp. (Colecc. "Aportes de Investigación", No. 62)

WOLDENBERG, José [(A)]. La Reforma Electoral 1989-1990. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 74 pp. (Cuaderno No. 5)

## ARTICULOS

ALCOCER V., Jorge [1988]. "Dureza y Continuidad" en PROCESO, No. 631, 5 de Diciembre.

ALCOCER V., Jorge [1991(1)]. "Rosas al Infierno: Pronaso!" en PROCESO, No. 776, 16 de Septiembre.

ALCOCER V., Jorge [1991(2)]. "Cifras Desentrañadas" en PROCESO, No. 774, 2 de Septiembre.

ALCOCER V., Jorge [1991(3)]. "Votaciones: Ojos Abiertos" en PROCESO, No. 778, 30 de Septiembre.

ALCOCER V., Jorge [1996]. "El Ciclo de las Reformas Electorales (1ª. Parte)" en VOZ Y VOTO, No. 45, Noviembre, pp. 6-11.

ALCOCER V., Jorge y MORALES, Rodrigo [1991]. "Mitología y Realidad del Fraude Electoral" en NEXOS, No. 166, Octubre, pp. 27-40.

BECERRA Ch., Pablo J. [1991]. "El COFIPE y las Elecciones Federales de 1991" en IZTAPALAPA, No. 23, Julio-Diciembre, pp. 49-64.

BECERRA Ch., Pablo J. [1995]. "Entre el Autoritarismo y la Democracia. Las Reformas Electorales del Sexenio de Salinas" en POLIS 94, UAM-Iztapalapa, pp. 139-160.

"CAMPAÑAS: El Espacio de los Medios" en NEXOS, No. 165, Septiembre de 1991(Suplemento Cuaderno de NEXOS, IV-VIII).

CASTAÑEDA, Jorge G. [1991]. "Campañas: Peor de lo Mismo" en PROCESO, No. 766, 8 de Julio.

CONSEJO para la Democracia [1991]. "Avances y Retrocesos de la Democracia en México" en MEMORIA, Vol. IV, No. 32, Enero-Febrero, pp. 235-242.

CORDOVA, Arnaldo [1989 (1)]. "El Acuerdo PRI-PAN (I)" en UNOMASUNO, 13 de Octubre.

CORDOVA, Arnaldo [1989 (2)]. "El Acuerdo PRI-PAN (II)" en UNOMASUNO, 21 de Octubre.

CORDOVA, Arnaldo [1989 (3)]. "El Acuerdo PRI-PAN (III)" en UNOMASUNO, 22 de Octubre.

FAVELA, Alejandro [1991]. "Las Elecciones del 91: Una Explicación Posible de la Realidad Política Nacional" en ESTUDIOS POLITICOS, 3ª época, No. 8, Octubre-Diciembre, pp. 133-145.

FERNANDEZ, Paulina [1991 (1)]. "De la Libertad Ciudadana al Control Gubernamental. Historia Legal de los Candidatos Comunes y las Coaliciones Electorales (1946-1990)" en ESTUDIOS POLITICOS, 3ª época, No. 8, Octubre-Diciembre, pp. 89-108.

FERNANDEZ, Paulina [1991 (2)]. "¿Lentitud Intencional?" en LA JORNADA, 22 de Agosto.

GRANADOS Ch., Miguel A. [1991 (1)]. "Plaza Pública" en LA JORNADA, 23 de Agosto.

GRANADOS Ch., Miguel A. [1991 (2)] "Plaza Dominicana" en LA JORNADA, 25 de Agosto.

HINOJOSA, Juan J. [1988 (1)]. "De la Incógnita Amenazante" en SIEMPRE!, No. 1810, 2 de Marzo.

HINOJOSA, Juan J. [1988 (1)]. "Allí Están: Tres Opciones frente al Pueblo" en SIEMPRE!, No. 1827, 29 de Junio.

ORTIZ R., Alicia [1988]. "Los Empresarios en la Campaña Presidencial de 1988" en IZTAPALAPA, No. 16, Julio-Diciembre, pp. 47-56.

PAOLI B., J. Francisco [1991]. "1991: Perspectivas del Cambio Político" en TOPODRILO, No. 16, Marzo-Abril, pp. 5-7.

PESCHARD, Jacqueline [1990]. "El Nuevo Código Electoral" en NEXOS, No. 152, Agosto (Suplemento Cuaderno de NEXOS, IV-V).

PESCHARD, Jacqueline [1991 (1)] "1991: El Voto por la Estabilidad" en ECONOMIA INFORMA, No. 200, Noviembre-Diciembre, pp. 22-27.

PESCHARD, Jacqueline [1991 (2)] "El DF: un Reducto Pluralista" en NEXOS, No. 165, Septiembre (Suplemento Cuaderno de NEXOS, XVII-XVIII).

RAMIREZ H., Rafael [1987]. "Eso del PRI: ¿Nuevos Métodos?" en SIEMPRE!, No. 1788, 30 de Septiembre.

RAMIREZ H., Rafael [1988 (1)]. "Juego de Espejos: Las Campañas Políticas" en SIEMPRE!, No. 1810, 2 de Marzo.

RAMIREZ H., Rafael [1988 (2)] "Clouthier en Monterrey, Alfileres, Diarrea y Embarazo" en SIEMPRE!, No. 1826, 22 de Junio.

RODRIGUEZ A., Octavio [1991 (1)]. "Fraude Termita" en LA JORNADA, 21 de Agosto.

RODRIGUEZ A., Octavio [1991 (2)]. "Elecciones en México (1988-1991)" en ESTUDIOS POLÍTICOS, 3ª época, No. 8, Octubre-Diciembre, pp. 109-131.

SUAREZ, Luis [1987]. "Primero las Necesidades Nacionales" en SIEMPRE!, No. 1777, 15 de Julio.

TAMAYO R., Jorge [1990]. "Los Movimientos Sociales y el Proceso Electoral de 1988" en MEMORIA, No. 29, Enero-Febrero, pp. 71-83.

TEJEDA, J. Luis [1992]. "Problemas de la Democracia en México (1988-1990)" en MEMORIA, No. 43, Junio, pp. 14-22.

WOLDENBERG, José [1989 (1)]. "Lo que se Ve, No se Niega" en LA JORNADA, 21 de Octubre.

WOLDENBERG, José [1989 (2)]. "La Integración del Senado" en LA JORNADA, 9 de Septiembre.

YAÑEZ M., Matilde [1992]. "La Alianza PAN-Gobierno en la Aprobación de las Reformas Constitucionales en Materia Electoral (1988-1989)" en ESTUDIOS POLITICOS, 3ª época, No. 12, Octubre-Diciembre, pp. 23-39.

#### PERIODICOS Y REVISTAS

LA JORNADA : 6/IX/89, 7/IX/89, 13/IX/89, 21/X/89, 19/III/90, 17/VII/90, 18/VII/90, 19/VII/90, 21/VII/90, 29/IX/90, 30/IX/90, 13/IV/91, 20/VIII/91, 22/VIII/91, 23/VIII/91.

PROCESO: No. 540, 9/III/87; No. 618, 5/IX/88; No. 629, 21/XI/88; No. 630, 28/XI/88; No. 748, 31/XII/91; No. 751, 25/III/91; No. 765, 1/VII/91; No. 769, 29/VII/91; No. 770, 5/VIII/91; No. 771, 12/VIII/91; No. 773, 26/VIII/91; No. 774, 2/IX/91; No. 781, 21/X/91.

**CAPITULO III.**  
**LA NECESIDAD DE UNA NUEVA REFORMA ELECTORAL.**

## 5. Las Elecciones de 1994

Aunque por razones distintas, los comicios de 1994 fueron similarmente convulsos a los de seis años antes; no obstante, el resultado electoral estuvo marcado por dos expectativas claras: la posibilidad real de la alternancia en el poder, y la posibilidad (también real) de que los cimientos del régimen y sistema políticos se modificaran ante el impacto de sucesos inéditos en la historia contemporánea del país.

Si bien en el proceso electoral de 1988 la disidencia interna en el partido oficial, luego materializada en oposición, puso en riesgo la certidumbre del triunfo del candidato Salinas (y con ello, el peso único del presidencialismo), para el de 1994 una serie de circunstancias difíciles no solo cuestionaron el entramado institucional, sino la estabilidad misma, la manida "paz social". Fue la ruptura de un mito: el PRI era el único capaz de garantizarla gracias a la "justicia social", principio vital de los gobiernos posrevolucionarios.

El levantamiento armado en Chiapas, la candidatura potencial de Camacho Solís, el asesinato del candidato presidencial Colosio, el enfrentamiento entre ambos personajes durante los dos primeros meses del año, son algunos hechos que por sí mismos revelan el tenso contexto en que se desarrolló el proceso que aquí analizamos. Más sorprendente aún si consideramos el antecedente previo: la nochebuena de 1993, el presidente Salinas podía disfrutar de un más o menos alto índice de popularidad, ganado por la perspectiva creada de que México se insertaba en el mercado global a través de un tratado de comercio con los Estados Unidos y Canadá. Carlos Fuentes [1995; pp. 130-131] reconoce este punto y lo expresa así: "A los presidentes mexicanos se les conoce por una sola cosa ... Carlos Salinas, hasta el 31 de diciembre de 1993, hubiera pasado a la historia con una sola expresión: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). A Partir del 1 de enero, su sambenito dice: Chiapas".

Nuevamente el contexto impulsó el cambio. El presente capítulo pretende dibujar—en líneas generales—los hechos antes mencionados, su impacto en las campañas presidenciales y, sobre todo, el influjo sobre las modificaciones al sistema electoral. La apurada negociación de la reforma electoral a mitad del desarrollo de los comicios tuvo un significado patente que desglosamos: la urgencia de refrendar la vía electiva como única viable para el cambio en el poder. Sin embargo, el sentido último de lo que aquí se escribe apunta el título del capítulo: dadas las circunstancias, los mensajes de los actores participantes, los resultados (en los que el PRI se ve favorecido), el litigio electoral queda vigente, y la nueva administración sexenal urge a los partidos políticos a negociar la reforma electoral "definitiva". Es decir, se impone—otra vez—el expediente de la reforma electoral como resultado de la consolidación de las fuerzas partidarias opositoras (PAN y PRD) y de la fuerte conmoción institucional de 1994, en un clima en que el triunfo del candidato del PRI no fue severamente cuestionado.

Antes de pasar al análisis del proceso electoral de 1994, conviene revisar lo más rápido posible las condiciones legales establecidas en la reforma electoral de 1993.

### LA SEGUNDA ENMIENDA

La reforma electoral de 1993, en la que se aprobaron cambios importantes en varios rubros del sistema electoral, ha sido opacada por la primera del periodo del presidente Salinas; quizá por ello, como señala Alcocer [1996, pp. 9-10], de todas las reformas desde 1977, "...la menos analizada, la menos valorada, sea precisamente la reforma aprobada por PAN y PRI en 1993, y sin embargo, pese a los cambios de fondo que a los pocos meses de aprobada se estarían realizando, cabe señalar que, en vista de sus contenidos, es equiparable a la de 1990, y analizada en perspectiva, significó el fin de la segunda etapa del ciclo de que hemos venido hablando (la etapa bilateral-defensiva)".

La cronología de esta reforma [Cfr. Cuadro 12] muestra el tortuoso camino de la negociación emprendida por el gobierno y el PAN. De nueva cuenta, de acuerdo a la actitud asumida tanto por el presidente Salinas como por la dirigencia nacional del PRD<sup>1</sup>, la reforma se aprobó en el Congreso de la Unión con el voto favorable del PAN y el PRI, no sin antes enfrascarse en un conflicto político que pronto estuvo de romper la alianza entre los dos partidos políticos.

La ruta de la reforma dio inicio formal con la lectura del Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En su evaluación, el gobierno cumplía con el empeño democratizador demandado por la sociedad:

"Las elecciones en México tienen que seguir siendo cada vez mejores y las actitudes apegadas a la ley, porque este es el único camino del futuro. Se han evitado divisiones infranqueables, que solo afectarían la tranquilidad de las familias y la unidad que requiere la defensa de la soberanía. Hay un compromiso democratizador del gobierno de la República ... Solo la certidumbre de la legalidad sostenida es protección para todas las fuerzas políticas y respuesta a la exigencia democrática de la población". [Salinas 1992, IV]

El "compromiso democratizador" lo comprobaba con hechos: la expedición de una nueva credencial para votar con fotografía, la expedición del estatuto del Servicio Profesional Electoral, el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos. El cambio político estaba en marcha. Pero el mismo Salinas abrió la puerta para la nueva reforma electoral:

<sup>1</sup> Cabe hacer notar que durante el proceso de negociación, el PRD contó con dos presidentes: Roberto Robles Garnica y Porfirio Muñoz Ledo. El primero de ellos sustituyó a Cuauhtémoc Cárdenas quien, el 5 de Febrero, anunciaba su postulación a la candidatura presidencial y por consiguiente, su renuncia al cargo que ostentaba desde la fundación del partido. Muñoz Ledo resultó electo presidente en el Congreso Nacional, llevado a cabo los días 15, 16 y 17 de Julio. Como se mira, éste último llevó el peso mayor en el proceso de reforma. [Cfr. Reyes y Valdés en Valdés 1994]

"Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales, y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales ... El diálogo maduro de todas las fuerzas políticas construirá los consensos que requiere la grandeza y prosperidad de la nación". [Ibid., XI]

Es interesante la lectura que se obtiene de este último fragmento del informe de gobierno: el presidente Salinas ya no es el que convoca (como ocurrió con el "Mensaje a la Nación" de 1988), sino que es el interés de los partidos el que mueve a revisar la normatividad electoral; es decir, no parece haber interés manifiesto del gobierno en negociar una nueva reforma electoral. Pero la trampa se descubre de inmediato: "... mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales ..."; esto es, se desdeña la iniciativa para convocar, pero se llama a discutir tres puntos de la agenda, de suyo limitados. Entonces, el interés presidencial existe al querer limitar la discusión a aspectos no fundamentales<sup>2</sup>, pero se esconde con un dejo de indiferencia.

La limitación de la agenda de la discusión resultó obvia en las dos primeras propuestas que al respecto presentó el partido oficial. En la primera de ellas, sin prever cambios a la Constitución, se limitaba a los "tres aspectos fundamentales" del discurso presidencial; en la segunda, se agregan algunos temas novedosos (observadores electorales, documentación electoral, auxiliares electorales) pero se deja de lado asuntos de inconformidad para los partidos políticos de oposición (la "cláusula de gobernabilidad", la integración de los órganos electorales y del Senado de la República, y los Colegios Electorales). [La Jornada, 25 de Mayo y 15 de Junio de 1993] De la inconformidad de la oposición surge una nueva propuesta, que esboza los términos en que se acordaría la reforma: creación de una nueva senaduría para la segunda fuerza política en cada entidad (manteniéndose las dos curules de mayoría relativa), eliminación de la "cláusula de gobernabilidad" en la integración de la Cámara de Diputados (tope de 65% de diputados para el partido mayoritario) y fin del principio de autocalificación de los miembros del poder Legislativo. [La Jornada, 8 de julio de 1993] Es decir, finalmente se reformaba la Constitución.

El acuerdo PAN-PRI para aprobar las reformas a ocho artículos de la Constitución<sup>3</sup>, y 153 modificaciones y 40 adiciones al COFIPE, se vio nublado por dos "episodios". En primer lugar, la reforma a la fracción 1ª del artículo 82 constitucional, la cual originalmente establecía como requisito para ser presidente de la República: "Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres

<sup>2</sup> Seguían pendientes aspectos relevantes que el presidente Salinas omitió, pues quizá en su visión habían sido bien ventiladas en la reforma precedente. Para ejemplificar, mencionemos dos: el acceso de los partidos de oposición a la Cámara de Senadores y la posibilidad de postular candidatos comunes a puestos de elección popular.

<sup>3</sup> Fueron los siguientes: 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82 y 100.

mexicanos por nacimiento ...” [Constitución 1994 (2), p. 66] Siendo esta modificación una exigencia del PAN<sup>4</sup>, el problema surgió porque en el texto aprobado se pospuso su entrada en vigor hasta el 31 de Diciembre de 1999 (según el artículo 4º transitorio del decreto de reforma). De tal forma, la reformada fracción primera quedó así: “Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años”. [Idem]

Importa destacar que la citada reforma al artículo 82 constitucional no tenía nada que ver con el tema electoral y, sin embargo, empañó todo el proceso de negociación. De hecho, fue necesario primero aprobar los cambios a siete artículos de la Constitución (Agosto 24 y 27) para, después de largas discusiones entre los grupos parlamentarios (y la intervención del presidente Salinas), hacer lo propio con el multicitado artículo (Septiembre 3 y 8).

El otro “episodio” que retrasó la concreción de la reforma sí tenía relación con el sistema electoral; se trató de la integración de los organismos electorales. La iniciativa de reformas y adiciones al COFIPE establecía dos modificaciones en la integración de los Consejos Distritales y Locales: uno, que a los Consejos solo acudirían con voz y voto dos Vocales miembros de las Juntas Distritales y Locales (el Presidente y el Secretario), a diferencia de la disposición hasta entonces vigente, que hacía miembros del Consejo a todos los Vocales de las Juntas; dos, el número de Consejeros Ciudadanos se elevaba de seis a nueve, con lo que la balanza se equilibraba (al menos en teoría) entre la representación ciudadana y la del Instituto. [COFIPE 1994 (1), arts. 102 y 113, fraccs. 1º, pp. 98 y 107] Pero en la redacción que el subsecretario de Gobernación puso a consideración de la dirigencia nacional del PAN, se creaba un artículo transitorio (el 18º) que posponía la entrada en vigor de ambas modificaciones hasta 1997. Después de agrias recriminaciones y arduas negociaciones, se llegó a una solución relativamente salomónica: la primera modificación entraría en vigor inmediatamente, la segunda hasta 1997.<sup>5</sup> Con ello se salvaba el acuerdo PAN-PRI; así lo demuestran las votaciones correspondientes.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Al respecto dice Woldenberg [1993 (4)]: “La inclusión del 82 en la agenda de la reforma, visto en retrospectiva, significó una sobrecarga innecesaria y costosa a la ya de por sí recargada agenda de la reforma electoral. Apareció súbitamente, al parecer por las presiones que sobre el PAN ejerció una de sus personalidades más fuertes (Vicente Fox), y cuando la dirección de ese partido decidió pasarle el toro al PRI y al gobierno de la República. Más allá del contenido mismo de la reforma ... lo cierto es que desató una cantidad de reacciones en contra que acabaron desplazando el hilo lógico de las intenciones del expediente reformista”.

<sup>5</sup> El artículo 18º transitorio quedó así: “En cada uno de los Consejos Locales y Distritales quedarán vacantes, durante el proceso electoral de 1994, los cargos de tres consejeros ciudadanos de los nueve a que se refieren los párrafos 1 de los artículos 102 y 113”. [COFIPE 1994 (1), p. 324]

<sup>6</sup> De hecho, de las diez votaciones en el pleno de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, tan solo en dos el PAN votó en contra de las iniciativas de ley: el caso de la aprobación—en lo particular—de las reformas al COFIPE (Septiembre 12) en la Cámara Baja, y la aprobación—en lo general—de las mismas reformas pero en la Cámara Alta (Septiembre 14). Cuando se votó la rectificación del artículo 18º transitorio, el PAN lo hizo a favor junto al PRI y al PFCRN (Septiembre 17). [La Jornada, 13, 15 y 18 de Septiembre de 1993]



Aprobados tanto los cambios a la Constitución como al COFIPE, las expectativas se centraban en el proceso electoral. Sin embargo, protagonistas de esta historia presentaban opiniones divergentes, algunas opuestas entre sí. La (auto)exclusión del PRD de las discusiones y aprobación de los cambios en el Congreso, nuevamente ponía en entredicho la voluntad "democratizadora" resaltada por el presidente Salinas en su Cuarto Informe de Gobierno. Alcocer [1993 (1)] lo resume así: "Una reforma que concluye como el rosario de Amozoc no puede ser, ni será, base para la credibilidad, la transparencia y la legitimidad de los próximos comicios. Para todo fin práctico estamos, quizá, peor que en 1987. La reforma fracasó ... Si en noviembre de 1992 Carlos Salinas tenía en mente una reforma que afianzara la credibilidad electoral, al llegar a término el proceso nadie quiere asumir la paternidad del producto".

Todavía más drástico, el despliegado del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados publicado en la prensa escrita. [La Jornada, 14 de Septiembre de 1993] Después de enumerar las "grandes cuestiones" que la reforma omitió resolver (organismos electorales bajo control del gobierno, conformación no democrática del Congreso de la Unión, calificación electoral inadecuada, restricción de las alianzas y coaliciones, y cancelación de la posibilidad de postular candidatos comunes), el documento concluye: "... la Cámara ha aprobado una reforma electoral más que se suma a las 10 aprobadas en los últimos 82 años. No es acelerando la tasa de crecimiento en la producción de reformas electorales como vamos a recuperar la confianza entre gobernados y gobernantes; no es  *cambiando mucho para que todo quede igual*  como vamos a lograr hacer realidad la demanda de sufragio efectivo ... Ni las reformas constitucionales aprobadas recientemente, ni las que se introdujeron con posterioridad en el Código ... representan una base para la transición democrática del país o para la seguridad y credibilidad ciudadana en las elecciones federales del próximo año".

El presidente Salinas, por su lado, presenta una visión positiva del asunto. En su Quinto Informe de Gobierno se refirió a la reforma en estos términos:

"El país continúa construyendo su reforma democrática. Ha venido cambiando gradualmente sus instituciones políticas ... Desde diciembre de 1992 hubo un intenso intercambio de opiniones y propuestas sobre la consolidación de nuestras instituciones político-electorales. El debate enriqueció las diversas iniciativas de reformas que, en la materia, presentaron los diversos partidos políticos en el periodo extraordinario de sesiones convocado para ese propósito ... Debo destacar que tales reformas fueron aprobadas, en lo general, por el voto favorable de los legisladores de aquellos partidos políticos que representan el 84% de los integrantes de la Cámara de Diputados y el 87% de los miembros del Senado de la República". [Salinas 1993, pp. 26-27]

De nueva cuenta, el discurso presidencial recurre a la votación obtenida en ambas Cámaras, para justificar la conclusión de la reforma electoral. Con ello olvida decir que la tercera fuerza política (el PRD) no participó en el proceso de aprobación de los cambios constitucionales y a la ley reglamentaria, y lo minimiza con el argumento de que los "mayores grados de consenso" y el "mayor debate" son situación "... natural en una

sociedad en plena transformación y en un Congreso que expresa las fuerzas, los pesos y las diversas posiciones de un México plural". [Ibid., p.26]<sup>7</sup>

El presidente finaliza su alocución a este respecto atisbando el futuro 1994, con lo que sigue:

"Ha concluido así esta etapa de reformas. En los próximos meses tendremos la posibilidad alentadora de hacer realidad los cambios y de mejorar, a partir del compromiso de todos con la nueva legalidad, las relaciones entre las distintas fuerzas políticas ... El próximo año se realizarán elecciones federales para Presidente de la República, diputados y senadores de acuerdo con el nuevo texto constitucional. Hoy, por las reformas, el panorama apunta hacia un régimen de partidos fortalecido. La ciudadanía ha visto ampliada sus opciones ... Todos, con sus acciones, han contribuido a la reforma democrática de México". [Ibid., p. 27]

## EL CONTENIDO

De los tres rubros que nos interesa analizar en el presente trabajo<sup>8</sup>, es probable que el correspondiente a las fórmulas de representación política haya sido el que mayores avances dejó la reforma electoral de 1993. No obstante, el esquema de negociación PAN-PRD (gobierno) prácticamente impidió cualquier otra modificación positiva. En cuanto a los organismos electorales, los cambios fueron mínimos, sin afectar en lo esencial las estructuras ejecutiva y directiva del IFE en sus tres niveles; en lo correspondiente a las fórmulas de participación política, no hubo avances y sí restricciones mayores a las coaliciones entre partidos.

Veamos brevemente las novedades de la reforma.

### • *Integración del Congreso de la Unión*

El Senado de la República sufrió cambios tanto en el número de integrantes como en la forma de elección. Así, la Cámara Alta quedaría integrada por 128 legisladores, electos del siguiente modo, según al artículo 56 de la Constitución [1994 (2), pp. 47-48] y el artículo 11, fracciones 2ª a 6ª, del COFIPE [1994 (1), pp. 7-8]: por cada entidad federativa se elegirá a cuatro senadores, tres por el principio de mayoría relativa y uno asignado al partido político primera minoría (es decir, al segundo lugar en la elección en

<sup>7</sup> Una revisión del significado de la reforma electoral en cuanto a la alianza PAN-PRD de cara a los comicios de 1994, puede verse en Garrido [1993 (2)] y Merino [1993]. Es claro que la referencia presidencial a los "grados de consenso" y al "mayor debate" no solo se limita al PRD, sino que alcanza por igual los "dos episodios" en que se vieron envueltos el gobierno mismo y la dirigencia nacional del PAN.

<sup>8</sup> Si se quiere ampliar la mira en torno a lo que resultó de la reforma (no solo lo que en este escrito evaluamos), véase Bocerra [en Valdés 1994], McCoy [1994], Santiago [en Valdés 1994] y Woldenberg [1993 (3)].

la entidad de que se trate). Además, se dispuso la renovación total de la Cámara cada seis años, con lo que terminó la renovación por mitades (cada tres años) introducida con el Código de 1986.

Para hacer funcionar la norma desde las elecciones de 1994, los artículos 3º y 5º transitorios del decreto de reformas dispusieron un complejo mecanismo: para 1994 sería elegidos tres senadores, dos por mayoría relativa y uno por primera minoría los cuales, junto al senador electo en 1991, conformarían el Senado con 128 miembros; para 1997, en vista de que los senadores elegidos en 1994 durarían en su cargo seis años, solo se renovaría una cuarta parte de la Cámara (aquellos 32 senadores que iniciaron funciones en 1991) por mayoría relativa, durando en su encargo—excepcionalmente—tres años. De tal modo que, hacia las elecciones de fin de siglo, la reforma a la Cámara de Senadores quedaría en plena vigencia al renovarse sus 128 integrantes. [Constitución 1994 (2), p. 48]

Respecto a este punto, conviene apreciar la contradicción que Santiago [en Valdés 1994, p. 230] halla en la integración del Senado: por un lado, se reconoce y representa la pluralidad en todas las entidades del país (de hecho la oposición—en el extremo—aseguraba el 25% de presencia en dicha Cámara); pero por el otro, no hay relación directa con la cuantía de la votación obtenida por el senador de la primera minoría. “La relación entre porcentaje de votos necesarios para que un partido acceda a la senaduría de la primera minoría variará enormemente, dependiendo de la entidad de que se trate. En muchos casos, la diferencia entre la votación del partido que alcance la mayoría y la votación de la primera minoría será significativa”. Aquí la cuestión radica en qué representatividad podía tener un senador de primera minoría con una votación inferior al 30%, en el supuesto probable de una votación arrolladora del PRI mayor al 60%.

En lo que toca a la Cámara de Diputados, lo sustancial no está en el número de sus integrantes (permanecieron los 500, 300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional), sino en la forma de distribución de las curules. Así, en apariencia la llamada “cláusula de gobernabilidad” desapareció, pero no implicó “... la desaparición de mecanismos explícitos de sobrerrepresentación del partido mayoritario”. [Becerra 1995, p. 154] Esto es, la sobrerrepresentación persiste con márgenes menores, si se le compara con la versión original del COFIPE.

Justamente de la comparación entre ambas versiones del Código, dos cosas llaman la atención:

- a) En su versión original, el Código establecía en el artículo 13 los cuatro dispositivos que constituían la “cláusula de gobernabilidad”, los que, de hecho, reglamentaban lo escrito en el artículo 54 constitucional. En el Código reformado, el artículo 13 no establece los mecanismos de representación en la Cámara de Diputados, pues éstos se encuentran en el artículo 54 constitucional; los artículos 12 al 18 del COFIPE 1993 plantean la manera de distribuir las diputaciones plurinominales conforme a las fracciones 3ª y 4ª del artículo constitucional citado.

- b) En el nuevo mecanismo de sobrerepresentación establecido en el artículo 54 constitucional, la referencia fundamental es al porcentaje de votación nacional emitida, sin hacerse mención de las constancias de mayoría obtenidas por el partido político más votado. Ello puede deberse a que la garantía de la sobrerepresentación pretendida por el partido oficial era más sutil (teniendo en cuenta los resultados de los comicios de 1991) y, por tanto, no se requería grado de especificidad alguno como el conseguido en el Código de 1990 (e incluso, con ello era esperable el aval de Acción Nacional).

El mecanismo de sobrerepresentación en la Cámara de Diputados quedó como describimos a continuación, conforme al artículo 54, fracciones 4ª a 6ª [Constitución 1994 (2), pp. 45-46]:

- a) Ningún partido político contará con 315 diputados electos por ambos principios (el 63% del total de miembros de la Cámara, un avance si se pondera que la disposición anterior era de 350, el 70%).
- b) El partido político con más del 60% de la votación nacional emitida, tendría derecho al reparto de diputados plurinominales en número tal que iguale el número de diputados electos por ambos principios con el porcentaje de votación obtenido (sin rebasar el tope del 63%). Esta regla puede leerse en dos direcciones: como representación paritaria, en el entendido de que el partido que obtenga un porcentaje que fluctúe entre el 60% y el 63%, igualará su representación en la misma proporción en la Cámara; o bien, como sobrerepresentación, en el caso de que el partido mayoritario obtenga más del 63% de la votación nacional emitida, su tope de legisladores se mantendrá en 315 (es decir, el mismo 63%).
- c) "Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios ..." En este punto está la verdadera clave de la sobrerepresentación. Léase esta disposición a la inversa: el partido político mayoritario que no obtenga el 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a disfrutar hasta 300 diputados por ambos principios (el 60% de la totalidad de la Cámara).<sup>9</sup>

#### • Organización Electoral

En este rubro, según hemos visto líneas atrás, solo se modificó la integración de los órganos directivos a nivel local y distrital (participación con voz y voto en los Consejos de los Vocales Presidente y Secretario, aumento de seis a nueve Consejeros Ciudadanos en el seno de los mismos). En los otros niveles no hubo cambios, ni siquiera fueron considerados en el acuerdo entre los grupos parlamentarios del PAN y el PRI.

<sup>9</sup> Respecto a estas reglas en la representación política, Becerra [en Valdés 1994, p. 240] apunta que la reforma introdujo dos extremos: "... si la elección es poco competida—esto es, si el margen del partido mayoritario sobre los minoritarios es considerable—, tiende a producirse la subrepresentación del primero (con el límite superior del 63% de la cámara); por el contrario, si la elección es muy competida y el margen entre el primero y los que le siguen es pequeño, entonces tiende a producirse la sobrerepresentación del partido mayoritario (con un límite de 60%)".

Si hubo, por otra parte, novedades en tomo a aspectos menos relevantes, de impacto menor gracias a un artículo transitorio que—en la práctica—las relegaba.

Según el artículo 82, fracción 1ª, inciso d, y el artículo 91, fracción 1ª, del COFIPE, el Consejo General [Cfr. Cuadro 13] tiene la atribución de designar tanto al Secretario General (que actúa como el Secretario del Consejo) como a los Directores Ejecutivos del Instituto con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta del Director General. La versión original del COFIPE [Cfr. Cuadro 10] estipulaba que el Secretario General era elegido por el Consejo con el voto de la mayoría de sus miembros, a propuesta del Presidente del Consejo (es decir, el secretario de Gobernación); y era atribución exclusiva del Director General seleccionar y nombrar a los Directores Ejecutivos, preferentemente de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral. La designación del Director General del Instituto no se modificó, con lo que en los hechos, la estructura operativa y directiva no sufría alteraciones de importancia.<sup>10</sup> [Cuadro..., pp. 79 y 91]

El otro punto a revisar se refiere a los requisitos que debiera reunir el Director General; en el artículo 88, fracción 1ª, se amplió en texto del inciso d ("*Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de cinco años grado académico de nivel profesional y los conocimientos que le permitan el desempeño de sus funciones*"), y se anexaron los incisos e al i, que a la letra dicen [Ibid., pp. 87-88]:

- ◆ Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.
- ◆ Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.
- ◆ No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político.
- ◆ No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación.
- ◆ No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación.

Los tres últimos requisitos parecen una tardía respuesta a los reclamos de los partidos de oposición, en el sentido de que ese lugar debía ser ocupado por una persona imparcial. Estos incisos eran un hecho positivo<sup>11</sup>; pero aislados, en el marco de organismos electorales no modificados en su estructura y facultades, perdían valor.

<sup>10</sup> "Un balance de los cambios en este apartado indica que la dualidad que ha caracterizado al IFE desde el COFIPE original no se ha modificado, sino, por el contrario, reforzado. En efecto, la separación entre la estructura de dirección política (los consejos general, locales y distritales) y la dirección administrativa (las juntas ejecutivas correspondientes) siguen operando en favor del control gubernamental sobre las tareas cotidianas de la preparación, organización y vigilancia de los comicios". [Becerra en Valdés 1994, p. 235]

<sup>11</sup> Pero su vigencia, de modo igual que el nombramiento de los funcionarios a que hicimos referencia, se limitaba drásticamente. El artículo 17º transitorio disponía [COFIPE 1994 (1), p. 324]: "Por lo que se refiere a los requisitos que establecen los artículos 88, párrafo I, incisos c) al i) ... así como por cuanto a los supuestos previstos en los artículos 82, párrafo I, incisos d) y e) ... éstas no serán aplicables a los actuales

• *Participación Política*

Las modalidades de participación política (registro definitivo y condicionado) se mantuvieron intactas en cuanto a los requisitos. De hecho, en este aspecto hubo ampliaciones a la redacción original del texto de la ley reglamentaria, sea para precisarlos en sus alcances<sup>12</sup>, sea para introducir algunos cambios significativos a la idea inicial.<sup>13</sup>

En lo conducente a las causas de pérdida de registro, encontramos nimios cambios que, según vemos, no ponen en riesgo la vida de los partidos. Comparado con la versión original de la ley, el COFIPE 1993 agrega una causal, la cual no se entiende si no se recuerda la amenaza explícita del PRD de evaluar las posibilidades de participación en los comicios:

- ◆ No participar en un proceso electoral federal ordinario.

Mantiene cinco de ellas (una ampliada en la redacción, lo que no desvirtúa su contenido: la relativa a acordar la no participación de los diputados en el Colegio Electoral) y desglosa otra en dos incisos, los que explican el mecanismo para mantener el registro en relación al umbral electoral (de acuerdo a las disposiciones del artículo 35). [Ibid., art. 66, pp. 69-70]

En el apartado de participación conjunta de los partidos políticos, el Código reformado no solo mantiene las restricciones, sino que las extiende y detalla con mayor finura en el apartado correspondiente. Las candidaturas comunes siguen prohibidas [Ibid., art. 58, fracc. 5ª, p. 56], y las coaliciones se antojan virtualmente imposibles gracias al perfeccionamiento de los candados. [Ibid., arts. 58 al 64, pp. 56-68]<sup>14</sup> Además, se ubica

---

Director General, Secretario General, Directores Ejecutivos y consejeros ciudadanos de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral". De este modo, el Director y Secretario Generales podrían dudar en el cargo los ocho años que les marcaba la ley, sin someterse a los requisitos (en el caso del primero) y forma de nombramiento (en el caso del segundo).

<sup>12</sup> Es el caso de los requisitos que las organizaciones aspirantes al registro condicionado deberán acreditar (art. 33, fracc. 3ª, inc. c): "Haber realizado *permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político, por lo menos durante los dos años anteriores a la solicitud de registro*". [Cuadro..., p. 25]

<sup>13</sup> En este sentido apunta la flexibilización para rebasar el umbral electoral, la cual beneficiaba directamente a los partidos minoritarios (art. 35). El COFIPE original establecía que el partido político con registro condicionado, que obtuviera el 1.5% de la votación emitida (es decir, del total de la votación) en cualquiera de las elecciones, obtendría el registro definitivo; en caso contrario, perdería todas las prerrogativas y derechos que le correspondían, al no tener ya reconocimiento de la autoridad electoral. La reforma de 1993 introdujo otra dinámica: el partido político con registro condicionado que obtuviera el 1.5% de la votación emitida, en cualquiera de las elecciones, obtendría el registro definitivo; pero lo perdería si no obtuviese ese porcentaje en dos elecciones federales consecutivas ordinarias. Pero si un partido con registro definitivo, en una ocasión no obtiene el 1.5% de la votación requerida, pero permanece por encima del 1%, mantendrá prerrogativas, derechos y obligaciones tal como los estipula la ley reglamentaria—en términos sintéticos, mantiene el registro y la posibilidad de participar una vez más en otro proceso electoral. [Cuadro..., pp. 26-27]

<sup>14</sup> No hemos querido aquí hacer la descripción detallada de los candados inhibitorios de las coaliciones por razones de espacio. En realidad, su perfeccionamiento apunta a confinar a los partidos coaligados a la

en el texto reformado al menos un premio y un castigo, en orden de desactivar los deseos de coaligarse:

*El Premio:* en el financiamiento por concepto "para el desarrollo de los partidos políticos", al partido que haya obtenido la votación por sí mismo (es decir, sin coalición de por medio) le será entregado hasta el doble del tanto asignado por este tipo de financiamiento. [COFIPE 1994 (1), art. 49, fracc. 7ª, inc. e, num. I, p. 40]

*El Castigo:* si un partido político con registro definitivo participa coaligado en las elecciones y no obtiene en ellas el 1.5% de la votación total emitida, pierde el registro. Es decir, su participación coaligada le resta el beneficio del artículo 35, fracción 2ª; es decir, le hace perder a un partido político su registro cuando en dos elecciones ordinarias consecutivas no alcanza el umbral del 1.5%. [Ibid., art. 66, fracc. 1ª, inc. c, p. 66]

Como se mira, las posibilidades de realizar coaliciones, más que regularlas la ley electoral, las limita y hace onerosas para los posibles interesados (los cuales, con razón, prefieren evadirlas). En esta dirección, el COFIPE pierde su dimensión; no brinda directrices, impone condiciones en la lógica del control gubernamental sobre los procesos electorales.

---

representación unitaria en los organismos electorales, así como al uso—unitario también—de las prerrogativas en materia de radio y televisión; asimismo, persiste el diseño que extiende la coalición de una elección a otra, aún cuando los partidos no estén interesados en ésta y sí en la primera. Una revisión al respecto se encuentra en Becerra [en Valdés 1994].

### 5.1 *Las Propuestas de Campaña*

En el proceso electoral de 1994 se perfilaron, nuevamente, tres candidatos fuertes, representantes de los tres partidos políticos con mayor capital en votos; en torno a ellos, giraron seis candidatos más<sup>15</sup>, quienes no captaron la atención del electorado. La disputa por el poder, tras el antecedente de 1988, involucraba a tres personajes distintos entre sí en un ambiente que se percibía cargado de competitividad.

Cuauhtémoc Cárdenas abrazaba, por segunda ocasión consecutiva, la candidatura presidencial, esta vez bajo el cobijo del partido político que convocó a crear, el PRD. Tras de sí dejaba una estela de conflictos, entre los que destacaba el enfrentamiento abierto con el presidente Salinas. Pero no solo eso: al interior del propio partido se expresaban una variedad de corrientes, lo que quedó claro en el Congreso Nacional de Julio de 1993, en el que Muñoz Ledo resultó elegido dirigente nacional. La diversidad de grupos intrapartidistas tendría consecuencias, sin duda, para la campaña presidencial del candidato Cárdenas.<sup>16</sup>

Desde temprana hora, el 5 de Febrero de 1993, Cárdenas aceptaba contender por la presidencia de la República. Después de una precampaña de más de medio año, fue postulado oficialmente por su partido—durante el II Congreso Nacional—el 17 de octubre de ese año, frente a 30 mil asistentes.<sup>17</sup> Tres días después, en Coatzacoalcos, Veracruz, daría inicio la campaña. En un seguimiento de las campañas realizado por Calderón y Cazés [1996, pp. 133-137], estiman que la cardenista fue la más intensa, pues "... es de quien se reportaron más actos durante la campaña presidencial. Estuvo presente en todas las entidades federativas, y solo en cuatro de ellas (Baja California Sur, Colima, Nayarit y Tlaxcala) convocó a menos de cinco reuniones, en todos los casos con

<sup>15</sup> Los siguientes: PPS, Marcela Lombardo; PARM, Alvaro Pérez Treviño; PFCRN, Rafael Aguilar Talamantes; PDM/UNO, Pablo E. Madero; PT, Cecilia Soto; y PVEM, Jorge González Torres.

<sup>16</sup> Una prueba al respecto: para que la candidatura asumiera "... cierta distancia de las disputas internas y (ganase) libertad para establecer vínculos con distintas fuerzas sociales ...", varios miembros del Comité Ejecutivo Nacional y del Consejo Nacional, renunciaron a sus cargos y crearon un equipo de trabajo (en el que participaban no afiliados) al margen del partido. Dicho equipo estaba formado por gente cercana a Cárdenas, entre quienes estaban Jorge G. Castañeda, Adolfo Aguilar Zinser, Adolfo Gilly, Ricardo Pascoe Pierce, Samuel I. del Villar, Rodolfo González Guevara y Andrés M. López Obrador. [Reyes y Valdés en Valdés 1994, pp. 206-207] En ese sentido, Cárdenas pretendía consolidar su candidatura no solo con el apoyo del PRD, sino de una serie de organizaciones sociales y partidos políticos sin reconocimiento legal; para tal fin, creó la Alianza Democrática Nacional (ADN): "... la idea de un candidato federador era una táctica electoral afortunada. Pero, a diferencia de 1988, esta vez dio la impresión de ser el resultado de la desastrosa situación del PRD; en su interior no se logró implantar una línea que hiciera del partido una organización liberada de las 'sectas'". [Espinosa T. 1996, pp. 143-144]

<sup>17</sup> "... la multitudinaria protesta de Cárdenas como candidato presidencial parece indicar que la campaña perredista volverá a constituirse en un referente fundamental para los comicios federales de 1994 ... el enigmático carisma de Cárdenas parece sustentarse en su capacidad para articular viejas tradiciones caudillescas de la historia patria—su nombre es de por sí emblemático—con los resentimientos heterogéneos provocados por un oficialismo ya populista ya modernizador pero siempre altamente insensible en relación a su prepotencia política." [Salazar 1993, V]



mítines". Según esta estimación, el total de actos fue del orden de los 562, logrando concentrar aproximadamente más de 1 millón 55 mil votantes posibles.

A decir de Alcocer [1993 (2)] la campaña de Cárdenas contaba con elementos a favor y en contra. De los primeros, la "tosudez opositora" del candidato a lo largo de seis años de enfrentamiento continuo con el presidente Salinas; además, "... la existencia de un partido con registro y derechos propios (PRD) que le da cobijo y le permite una mucho mejor posición negociadora frente a sus eventuales aliados". De los segundos, la inexistencia de los factores "descontento-expectativas" y "sorpresa", que en 1988 jugaron a su favor; pero también, la imagen negativa que tanto el gobierno como él mismo y su partido le generaron (la proclividad a las soluciones violentas). Como se ve, las condiciones no eran las mismas que en la elección presidencial anterior. El candidato del PRD se enfrentaba al problema de restaurar su imagen y hacer creíbles las propuestas de cambio que enarbolaba (con el Tratado de Libre Comercio en puerta); en síntesis, poner al día la validez de su presencia en la competencia por el poder.

En el partido oficial, el dominio de las "reglas no escritas" no varió. El presidente de la República hizo uso de su facultad exclusiva de nominar sucesor, pero con una variante especial: lo hizo en dos ocasiones en menos de seis meses, eligiendo a distintas personas en condiciones opuestas. Mientras Colosio fue nominado a un mes de entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio, en un clima favorable al gobierno de Salinas, Zedillo lo fue en uno distinto, cargado por las brumas del asesinato del primero, en plena ebullición la crisis política.

Hacia fines de 1993, el proceso del "destape" del abanderado del PRI estaba en marcha. En los medios políticos y periodísticos, tres individuos concentraban las posibilidades de la candidatura: Pedro Aspe Armella, secretario de Hacienda y Crédito Público; Manuel Camacho Solís, Jefe del Departamento del Distrito Federal; y Luis D. Colosio Murrieta, secretario de Desarrollo Social. Tanto el dirigente nacional del PRI como los líderes de los sectores, preveían el fin de tal proceso en los últimos días de Diciembre o en los primeros de Enero.<sup>18</sup> No se daban fechas precisas, nadie pronunciaba sus preferencias; la sucesión presidencial se apegaba a los cánones del sistema político.

Contra toda señal pública contraria, Colosio resultó el elegido de la contienda de la sucesión.<sup>19</sup> El 28 de Noviembre de 1993 era designado precandidato único a la

<sup>18</sup> La víspera del Quinto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Fidel Velázquez declaraba: "Hasta enero. Pero el tiempo corre de prisa ahora, apenas estamos recordando lo del año pasado y ya viene otro. Estamos a menos de un mes de Navidad y ese mes de diciembre es muerto, no sería propio, por eso hasta enero ... (el presidente de la República) nos consulta a todos. Creo que esta vez no va a ser así, sino que el partido es el que va a proponer". [Proceso 887, 1 de Noviembre de 1993]

<sup>19</sup> En la revista Proceso [No. 887, 6 de Diciembre de 1993], se narra el episodio del "destape". El sábado 22 de Noviembre en la noche, el secretario particular del presidente Salinas telefonó a los líderes de la cúpula del PRI, para invitarlos a un desayuno a celebrarse el día siguiente en el Campo Marte; reunidos allí, un oficial del Estado Mayor Presidencial se presentó y los convidó a que fueran a Los Pinos. Vale la pena reproducir el fragmento que explica bien la culminación de este procedimiento: "'Palabras más o menos,

presidencia de la República, y el 8 de Diciembre, en el marco de la VII Convención Nacional Ordinaria del PRI, rendía protesta en la capital del país, ante más de 9 mil delegados.

Colosio tenía una preparación académica similar a la del presidente Salinas, aunque en su carrera pública destacaban dos cargos de elección popular. Egresado de la licenciatura en Economía en el Tecnológico de Monterrey, obtuvo el grado de maestría en Desarrollo Regional y Economía Urbana, y realizó estudios de doctorado en la misma especialidad, ambos grados por la Universidad de Pennsylvania. Habiendo sido diputado federal y senador por su estado natal, Sonora, su figura se comenzó a conocer a principios del sexenio de Salinas, quien lo ubicó en la presidencia del partido oficial y posteriormente en la secretaria de Desarrollo Social (cargo en el que tuvo a disposición el programa más importante de la administración: el PRONASOL). La secretaria de Estado sería clave en sus aspiraciones, según Crespo [1995, p. 200], dado que el futuro candidato se vinculaba con líderes sociales de todo el país a través de cuantiosos fondos monetarios para emprender obras comunitarias y sociales. "De esta forma, la nominación de Colosio como sucesor de Salinas difícilmente provocaría una ruptura interna, y en cambio le aseguraría numerosos votos 'clientelares' ... Todo esto generaba pues un optimismo razonable en las filas del gobierno y del PRI. El triunfo de su candidato no sería abrumador ni tampoco estaba cien por ciento asegurado. Pero las condiciones eran perfectamente favorables para un triunfo modesto pero fundamentalmente creíble".

A la muerte de Colosio<sup>20</sup>, hecho inédito en la vida política del partido oficial, el presidente Salinas se vio en la necesidad de nombrar a otro candidato. Algunos grupos de militantes destacados proponían que el sustituto fuera Fernando Ortiz Arana, su dirigente nacional, mientras otros más rumoraban que el candidato idóneo era el ex secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios. A falta de un mecanismo preciso para una situación imprevista, el presidente Salinas hizo consultas entre la élite gobernante, disciplinó a los grupos promotores de candidatos, e impuso como candidato emergente a Ernesto Zedillo Ponce de León.<sup>21</sup>

---

Salinas les dijo que el partido tenía el hombre idóneo para ganar la Presidencia de la República. Se trata de un hombre—les decía—con gran preparación académica, con sólida formación política, con amplia experiencia parlamentaria, con un profundo conocimiento del país y del partido, con un gran sentido social. Se trata de un gran mexicano, de un patriota. A continuación, el Presidente se dirigió hacia la puerta de un salón contiguo, la abrió e invitó a Luis Donald Colosio a unirse al grupo. —Opine, don Fidel—ordenó el Presidente al líder del Congreso del Trabajo. —¡Nos adivinó el pensamiento!—exclamó don Fidel".

<sup>20</sup> El impacto de este suceso será revisado más adelante. [Cfr. infra. 5.3 y 5.3.2]

<sup>21</sup> La escena del "destape" de Zedillo es bien conocida, tanto que se le tildó como el "videodestape". En reunión en Los Pinos con los gobernadores y los líderes de la cúpula del PRI, el presidente Salinas inició el intercambio de impresiones: —Muy bien. Ahora debemos ponernos de acuerdo en el nombre. ¿A quién proponen? Manlio Fabio Beltrones (gobernador de Sonora) ya estaba preparado. Rápidamente sacó el videocasete que le había proporcionado Córdoba (Jefe de la Oficina de la Presidencia) la noche anterior. —Yo tengo una propuesta, señor Presidente. Es la propuesta de un sonorense, como lo era nuestro candidato Colosio—decía Beltrones, al tiempo en que pedía proyectaran el videocasete. Y todos vieron y oyeron la filmación de cuando Colosio designó coordinador de su campaña a Ernesto Zedillo. —¿Alguna otra propuesta—preguntó Salinas. Fidel Velázquez rompió el silencio: —No, señor Presidente. Esta también es nuestra propuesta". [Proceso 909, 4 de Abril de 1994]

La campaña presidencial del PRI (Colosio-Zedillo) fue intensa, aunque en menor proporción que la de Cárdenas. Se realizaron 410 actos de campaña, logrando cubrir un espectro de potenciales electores de poco más de 1 millón 500 mil (152 actos menos que los realizados por el PRD, pero 176 más que los del PAN). [Calderón y Cazés 1996, pp. 125-129] Pero la intensidad no se reflejó plenamente en el ánimo de los actos. Los problemas desde el inicio de la campaña de Colosio se relacionaron directamente con el levantamiento armado en Chiapas (la campaña dio marcha el 10 de Enero de 1994, día en que el presidente Salinas anunció el cambio de titular de la secretaría de Gobernación y el nombramiento de Manuel Camacho Solís como Comisionado para la Paz y la Reconciliación en aquél estado); pero también con la falta de apoyo del presidente Salinas, quien parecía coquetear con la idea de tener dos candidatos.

La campaña de Zedillo, en cambio, enfrentó problemas distintos; el fundamental, construirse una imagen propia, pues la que tenía no era la mejor para la palestra electoral.<sup>22</sup> Quizá se debiera al perfil del personaje, bastante similar al de Salinas (es decir, de alto nivel académico pero sin experiencia en cargos de elección popular): licenciado en Economía por la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, estudiante de posgrado en la Universidades de Bradford, Inglaterra y Yale, en los Estados Unidos (donde obtiene el grado de doctor). Zedillo trabaja casi 13 años en el Banco de México, para después ser subsecretario en la secretaría de Programación y Presupuesto durante el lapso en que Salinas era candidato a la presidencia. En el sexenio de Salinas, se le hace titular de ese despacho hasta que se fusiona con Hacienda y Crédito Público; desde entonces, Enero de 1992, se ocupó de la secretaría de Educación Pública, cargo que deja al ser nombrado coordinador de la campaña presidencial del candidato Colosio.

El Partido Acción Nacional eligió candidato en Noviembre de 1993, partiendo de una lección y una premisa: la lección, la excesiva confianza en la estrategia de alianza con el gobierno, que no redituó en un apoyo electoral notable en 1991; la premisa, que durante el periodo presidencial de Salinas, la obtención de puestos de elección popular había crecido significativamente<sup>23</sup>, lo que hacía guardar esperanzas en las elecciones venideras. El diagnóstico de sus miembros y militantes era, a todas luces, cauto pero positivo: Acción Nacional podía consolidarse como segunda fuerza electoral del país y con una buena campaña, aspirar al poder central.

El 21 de Noviembre de 1993, en el marco de la XL Convención Nacional, Diego Fernández de Cevallos, coordinador del grupo parlamentario de ese partido en la Cámara de Diputados en la LV Legislatura, resultó electo candidato presidencial con el 64.7% de los votos de entre los 1 126 emitidos. Para ello, compitió contra tres opciones

<sup>22</sup> En evaluación previa a los comicios, Castañeda [1994 (2)] señalaba: "Ernesto Zedillo ha tenido que aprender en cuatro meses lo que sus predecesores tardaron casi un año en asimilar: cómo volverse un candidato conocido, atractivo, verosímil ... (Zedillo) se limita a corear consignas y frases fáciles, unas buenas, otras no, unas con éxito, otras que dejan helados a sus auditorios".

<sup>23</sup> Comparando cifras entre 1986 y 1993 (Febrero), el incremento se mira así: gobernadores, ninguno contra 3; diputados locales, 60 contra 144; presidentes municipales, 18 contra 99; regidores, 669 contra 1368; diputados federales, 41 contra 89; y senadores, ninguno contra 1. [Reynoso en Valdés 1994, p. 195]

distintas, las cuales se distribuyeron el porcentaje de apoyo restante: Adalberto Rosas obtuvo el 10.4%; Javier Livas, el 24.6%; y Eduardo López García, el 2.8%. Fernández representaba la continuidad de la política de alianza con el gobierno de Salinas<sup>24</sup>, que la dirigencia del PAN había aplicado desde 1988 y refrendado a principios de 1993.<sup>25</sup> A pesar de haber conseguido—contra lo esperado—el triunfo en primera ronda de votación, el 35.3% que optó por los candidatos perdedores significaba la existencia de un importante sector del partido inconforme con la política citada.

Según el reporte de Calderón y Cazés [1996, pp. 129-136], la campaña presidencial del PAN resultó menos activa en cuanto a actos realizados, pues estuvo enfocada primordialmente a los medios de comunicación: Fernández efectuó 234 actos en total (328 menos que los del PRD y 176 menos que los del PRI), consiguiendo convocar a poco más de medio millón de personas. Pero el empuje mayor de esta campaña se recibió después del debate efectuado el 12 de Mayo de 1994: "El éxito logrado en el debate afianzó en el comité de campaña panista la idea de que era necesario profundizar el proselitismo en los medios electrónicos de comunicación. Pero al mismo tiempo hubo quienes siguieron pugnando por emprender una campaña de movilización que aún no se había podido (o no se había querido) desarrollar". [Reveles V. 1995, pp. 191-193]

La confrontación de los tres candidatos, aunque en el discurso se manejaran distintos entre sí, abría el espacio para las coincidencias. En este apartado conviene destacar las propuestas de los partidos y los candidatos, a través de sus respectivas plataformas electorales. Como ha escrito Hernández Luna [en Pascual 1995, pp. 131-132], "... al comparar las plataformas, existe una dificultad evidente para diferenciar o ubicar ideológicamente a cada partido y en cambio son evidentes (las) coincidencias en temas diversos que no podrían ser ubicados recurriendo solo a los discursos de los candidatos que no podían en cada ocasión exponer la totalidad de la plataforma que su partido había elaborado".

Aunque tales documentos rara vez pasan a manos de los electores y, por ende, difícilmente definen el sentido del voto, importa resaltarlos porque ahí se esbozan las

<sup>24</sup> La conversión de Fernández en candidato presidencial de Acción nacional, "... apareció como el resultado de las acciones de un político capaz de concertar con el gobierno sin transigir en aspectos considerados esenciales ... Hombres de decisiones y de convicciones—se decía en su beneficio—, otra de sus características explotadas fue la de ser un político proclive a acciones concertadoras, comprometido con el diálogo y los acuerdos. Su personalidad es una de las más fieles expresiones de la modernidad de su partido". [Espinosa T. 1996, p. 141]

<sup>25</sup> Dicho refrendo se dio en Marzo de 1993, al término del segundo periodo en la dirigencia del PAN de Luis H. Álvarez. Tres candidatos contendieron para sucederlo, ninguno de ellos contrario a la línea política de Álvarez. Al final, triunfó quien puede ser considerado su más cercano colaborador: Carlos Castillo Peraza. [Reynoso 1994, p. 16] El nuevo presidente Castillo acuñaría una frase de batalla, que quería sintetizar el alcance de la política de Álvarez: México asiste a la "victoria cultural" del PAN, ahora resta la victoria política. En sus palabras: "La razonabilidad de lo que nosotros postulamos acabó por prevalecer no solo en nuestro país, creo que en muchos del mundo ... Esto no quiere decir que para nosotros sea el fin de la tarea; al contrario: a la victoria cultural debe seguirle la victoria política". [La Jornada, 20 de Septiembre de 1993]

líneas generales de acción de los futuros programas de gobierno. Además, en un proceso electoral lleno de acontecimientos múltiples, las propuestas de los candidatos se sofocaban en el laberinto de las declaraciones de coyuntura. Y en el límite de la estabilidad, lo ofrecido por los partidos cobraba doble importancia, pues la sensación de que el PRI podía perder las elecciones estaba muy presente.

Veamos brevemente lo propuesto por los partidos en el tema que nos compete: lo electoral.

La plataforma electoral del PRD, intitulada *Cuauhtémoc Cárdenas 94*, parte de dos vicios en la situación política del país: el fraude electoral<sup>26</sup>, es decir, la "manipulación y alteración sistemática del sufragio y la ausencia ...de autoridades legítimamente constituidas ...", causante de conflictos interminables; y el "presidencialismo absolutista", el cual ha "recrudescido la falta de democracia y la corrupción". Ambos son causa del "autoritarismo, la impunidad y el centralismo (que) han hecho de México un país marcado por la violencia y la inseguridad pública".

En la propuesta de gobierno referida a la "democratización del Estado y la sociedad", se enumera una serie de enunciados, entre los que destacan la supresión del régimen de partido de Estado y el aseguramiento del ejercicio pleno de la soberanía popular (es decir, el sufragio efectivo). De los ofrecimientos relacionados con el sistema electoral destacamos los que siguen [Plataformas..., pp. 270-271 y 279-283]:

- ◆ autonomía e imparcialidad de los órganos electorales,
- ◆ comicios bajo supervisión ciudadana,
- ◆ derecho de los ciudadanos a participar y a decidir en cuestiones fundamentales de la vida nacional (plebiscito, referéndum e iniciativa popular),
- ◆ promover el reconocimiento de los partidos regionales,
- ◆ eliminar la sobrerrepresentación política en el poder Legislativo,
- ◆ obtener mayor equidad entre las vías uninominal y plurinominal en la integración de la Cámara de Diputados, y
- ◆ ampliar proporcionalmente la formación de la Cámara de Senadores.

El énfasis es puesto en "... la necesidad de una vida democrática para el país. Sin embargo, el ganar la Presidencia de la República acaba siendo la condición única y básica para la existencia de la democracia, evento del cual se desprenderían las soluciones a los diversos problemas nacionales, sin considerar entonces plenamente la capacidad para incidir en el gobierno desde la tarea legislativa, aún cuando no se tenga la titularidad del Poder Ejecutivo..." [Hernández L., op. cit., p. 136]

<sup>26</sup> En sus discursos, Cárdenas recurría frecuentemente a la advertencia: "En julio de 1988 el triunfo conquistado nos fue arrebatado por la imposición de un gobierno ilegítimo que nos ha llevado a la presente crisis. Hoy estamos ante el fin no solo del gobierno sino del régimen todo ... si hay fraude, si hay negación y violación de la ley y de la voluntad ciudadana, no nos quedaremos cruzados de brazos ... No aceptaremos ser humillados y burlados". [La Jornada, 14 de Agosto de 1994]

A diferencia de la amplitud de ofrecimientos del PRD, la plataforma electoral del PRI, *Certidumbre, Responsabilidad y Cambio para México*, es pobre en propuestas. Su diagnóstico de la "transformación democrática de México" no dice mucho. Así, por ejemplo, la "... democracia es garantía de nuestra seguridad y el medio privilegiado para que nuestra pluralidad sea recurso de fortaleza y no causa de fragmentación; porque solo ella asegura la representación cabal de la voluntad de la nación". Y las definiciones de "transformación democrática" se extienden—es "nuestro compromiso", es un empeño que compromete a todos, es un proceso complejo que atañe a los procesos electorales—sin presentar veta alguna para la discusión, ni mucho menos evaluar las características del sistema político.

En el apartado correspondiente a "democracia y procesos electorales", las propuestas se circunscriben a las "iniciativas" que procuren la realización de los comicios de 1994 "en condiciones de plena transparencia y equidad"; esto es, se acude a formular medidas aplicables al proceso electoral en curso (auditoría externa al padrón, debate entre los candidatos, grupos de observadores nacionales, entre otros), pero no se propone reforma alguna al sistema electoral de llegar al gobierno.<sup>27</sup> Esto es comprensible si se lee: "La imparcialidad de los órganos electorales, su profesionalismo y su capacidad para ser punto de convergencia de los diversos partidos, son aspectos reconocidos actualmente por la mayoría de los actores políticos ... De igual forma, las nuevas reglas para la integración del Congreso de la Unión y la resolución de conflictos, apuntan hacia una mayor representatividad y legitimidad electorales". [Plataformas ..., pp. 111 y 123-124]

La lógica de tal señalamiento apunta en un sentido: si los órganos electorales responden a las expectativas de los actores políticos, si la conformación de las Cámaras del Congreso es representativa y legítima, entonces no hay materia para la reforma; solo resta afinar detalles menores que hagan "perfectos" los procesos electorales.

La plataforma electoral del PAN, *La Fuerza de la Democracia*, contiene una evaluación muy similar a la hecha por el PRD, así como las propuestas de cambio. El texto reconoce que de las principales causas del retraso y falta de democracia política, está el presidencialismo, el cual "... se deriva de la identidad entre el partido oficial y el gobierno". La disposición de tanto poder genera una actuación que pasa los límites de la legalidad, por lo que "... el tránsito a la democracia y al Estado de Derecho exige la transformación de la institución presidencial".

<sup>27</sup> En este tenor se inscribe el discurso del candidato Colosio pronunciado el 6 de Marzo de 1994: "Solo es admisible el triunfo claro e inobjetable del pueblo de México ... congruente con mi exigencia de una elección democrática, aspiro a que el Congreso de la Unión decida las reformas electorales que procedan, siempre a partir de los consensos que los partidos hemos venido construyendo en el marco del Acuerdo por la paz, la justicia y la democracia, firmado el 27 de enero ... juntos amplíemos la autonomía y afiancemos la imparcialidad de nuestros organismos electorales, a fin de que la voluntad popular y solo ella determine los resultados de los comicios". [La Jornada, 7 de Marzo de 1994]

Dicho tránsito, además, se ve detenido por la falta de un régimen electoral democrático: ni las reformas legales ni la disponibilidad de las fuerzas políticas para crear normas, han variado tal condición. Curioso que el partido político corresponsable en la aprobación de las reformas electorales de 1989-1990 y 1993, exponga en este documento tamaña inquietud. Quizá se entienda esta aparente contradicción si se lee: "La transición democrática en México requiere, además de cambios constitucionales y en la Ley Electoral, una transformación radical en las conductas y prácticas del grupo en el poder, relacionados principalmente con la acendrada permanencia de una cultura política patrimonialista, abusiva y profundamente autoritaria, que ha pervertido las normas e instituciones democráticas logradas por consenso".<sup>28</sup>

De lo que promete Acción Nacional, distinguimos lo siguiente [Ibid., pp. 9-11 y 20-21]:

- ◆ aseguramiento absoluto de la libertad y secreto del voto,
- ◆ simplificación y sencillez de las normas electorales,
- ◆ desaparición del vínculo partido oficial-gobierno,
- ◆ integración imparcial de los organismos electorales, y
- ◆ establecimiento del referéndum, plebiscito e iniciativa popular a nivel federal, estatal y municipal (la revocación de mandato, a nivel estatal y municipal).

No hay, en *La Fuerza ...*, mención alguna sobre la forma de integración de las Cámaras del Congreso de la Unión; en lo restante, la coincidencia es plena con lo postulado por el PRD, aunque en ambos documentos partidistas se extrañen elaboraciones acuciosas para plantear no solo el *qué*, sino también el *cómo*.

---

<sup>28</sup> De aquí que el candidato Fernández, enfatizara en "... el establecimiento de un Estado democrático de derecho. Aquél en el que, de entrada, los gobernantes nos sujetemos de manera voluntaria y consciente a normas anteriores y superiores al poder mismo, que son valores y exigencias de ética, obligatoria socialmente para todos por igual. Sin valores éticos el ejercicio del poder seguirá siendo irresponsable". [La Jornada, 14 de Agosto de 1994]

## 5.2 Condiciones de Competencia y Partidos

En los comicios de 1994 se renovaba la totalidad de los integrantes de la Cámara de Diputados, así como la titularidad del poder Ejecutivo. La novedad, según hemos visto, estaba en la elección de los miembros del Senado de la República: estarían en juego tres espacios de representación por entidad, dos bajo el principio de mayoría relativa y uno para la primera minoría. Los partidos políticos pondrían su esfuerzo no tanto en obtener las primeras, sino en conseguir el segundo lugar y así hacerse de un canal de participación cómodo: éste era uno de los atractivos esenciales de la reforma electoral de 1993.<sup>29</sup>

Las condiciones de la competencia mejoraron pero no lo suficiente para permitir el transcurso de unas elecciones equitativas. Las reformas electorales de 1993 y 1994, así como los acuerdos emprendidos al seno del Consejo General (CG) del IFE y las acciones del gobierno federal, procuraron distender el ambiente preelectoral: financiamiento mejor regulado, límite a los gastos de campaña, mejoría en el acceso de los partidos a los medios de comunicación, extrema verificación del padrón electoral, son algunas de ellas. Empero, las medidas y acciones acordadas se topaban con dos limitaciones contundentes: por un lado, eran producto de las circunstancias (principalmente, del levantamiento armado en Chiapas) y, en consecuencia, fueron consensuadas al calor de la coyuntura (lo que no garantizaba su aplicación práctica eficaz, en vista del corto tiempo para controlar todos los aspectos del proceso electoral bajo reglas y modalidades nuevas); por otra parte, no impedían el flujo de recursos (humanos, materiales y financieros) ilegales hacia la campaña del candidato del partido oficial, hecho evidenciado en la designación y promoción del candidato sustituto.

### LAS POSIBILIDADES DE LOS PARTIDOS

La reforma electoral de 1993 cambió radicalmente el régimen de financiamiento de los partidos políticos. La versión original del COFIPE lo limitaba al entregado por el Estado bajo cuatro modalidades: por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores aportan para el sostenimiento de los partidos y por actividades específicas. De tal modo, se mantenía en la línea de la ley antecesora, el Código de 1986, dado que no se aventuraba a aceptar y regular los dineros que no provinieran del erario público o bien, a fijar mecanismos de fiscalización sobre cualquier tipo de ingreso.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> En este sentido, de acuerdo con los indicios de las elecciones a senadores de 1991, el PAN bien podría aspirar a obtener cuando menos 22, mientras el PRD 9. [Cfr. G. Tagle 1997]

<sup>30</sup> El COFIPE 1993 amplió las disposiciones en torno al régimen de financiamiento (art. 49), pero además creó tres artículos anexos (49-A, 49-B y 49-C) en los que se establecen normas para la supervisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales.



En torno a lo primero, las modalidades quedaron así: financiamiento público, financiamiento por la militancia, financiamiento de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Dentro del financiamiento público, quedaron establecidos los siguientes formatos: por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación estatal, por actividades específicas y para el desarrollo de los partidos políticos. En torno a lo segundo, el artículo 49-A plantea la obligación de los partidos políticos de entregar informes anuales e informes de campaña, en los que se reportará "... el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos ... así como el monto y el destino de dichas erogaciones". [Cuadro..., pp. 38-51]

No obstante lo anterior, no se modificó la correlación positiva al PRI de recursos que por ley le corresponden. Una cifra general: del total de ingresos declarados por los nueve partidos que compitieron en las elecciones de 1994, se desprende que el PRI contó con el 73.33%, el PAN el 14.45%, el PRD el 3.43%, el PPS el 2.12%, el PFCRN el 2.06%, el PARM el 1.36%, el PDM el 1.23%, el PT el 1.12% y el PVEM el 0.90%. [Aguirre 1995, p. 73] Es decir, el PRI monopolizó casi las tres cuartas partes del monto total de ingresos, contabilizando las cinco modalidades de financiamiento antes dichas.

En lo correspondiente al límite a los gastos de campaña, el COFIPE 1993 introdujo la atribución del CG del IFE (art. 82, fracc. 1ª, inc. m) de "... determinar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ... así como determinar los valores que serán tomados en cuenta para la fijación del tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa ..." [COFIPE 1994 (1), p. 78] En base a ellos, en sesión del 23 de Diciembre de 1993, el CG aprobó la cantidad de 700 millones de nuevos pesos como tope máximo para la elección presidencial; poco más de un mes después, el 27 de Enero de 1994, tal cifra se modificó al calor de los acontecimientos, y se redujo en cinco veces para quedar en 134 millones 460 mil nuevos pesos.

El monto tope era aún elevado, y solo el partido oficial tenía los suficientes recursos para abarcarlo.<sup>31</sup> De modo que, de acuerdo al informe presentado por los partidos al IFE, el PRI declaró haber gastado poco más de 128 millones de nuevos pesos, mientras el PAN declaró casi 32 millones, y el PRD casi 11. En concreto: el PRI gastó cuatro veces más que el PAN, y casi doce veces más que el PRD. Diferencia tan abismal midámosla por un dato: la campaña senatorial en el Distrito Federal de María de los Angeles Moreno Uriegas costó 9.6 millones de nuevos pesos, 1.4 millones menos que la campaña presidencial del PRD. [Magar y Horcasitas en Alcocer 1995 (2), p. 135]

Pero veamos la cobertura que los partidos políticos hicieron de las mesas directivas de casilla. En este punto, las reformas electorales de 1993 y 1994 no modificaron

<sup>31</sup> "...En la práctica, no existen verdaderos topes: 134 millones de nuevos pesos para una campaña presidencial escapa a cualquier intento de regulación. Pero aún cuando no fuera así, tampoco existe una instancia con facultades amplias para investigar y, en su caso, sancionar, a los candidatos que hayan obtenido el triunfo transgrediendo la ley". [Espinosa T. 1996, p. 137]

prácticamente nada<sup>32</sup>: cada partido político tiene derecho a nombrar tres representantes de casilla, dos propietarios y un suplente, además de los representantes generales (1 por cada 10 casillas urbanas, 1 por cada cinco rurales). Considerando exclusivamente a los de casilla, tomando en cuenta que se instalarían 96 415 casillas (63 419 básicas, 30 682 contiguas, 1 627 extraordinarias y 687 especiales), los espacios de representación de los partidos ascendían a 289 245, 24 321 más que en los comicios anteriores. A pesar de tal número y por tratarse de un proceso presidencial, todos los partidos hicieron un esfuerzo operativo para tener el máximo de representación en las casillas, y lo consiguieron en gran medida. Dos datos lo ilustran:

- ◆ porcentaje de cobertura de casillas por partido: PRI, 97.5%; PAN, 74%; y PRD, 80.6%
- ◆ porcentaje de casillas con representantes de al menos dos partidos: 93.9%.

### EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La regulación del acceso de los partidos a la radio y a la televisión fue más amplia, pues abarcó ahora la contratación de espacios comerciales para la propaganda política. En efecto, como resultado de la reforma de 1993, "... se modificó y adicionó el artículo 48 con el propósito de sentar en el mismo las bases fundamentales a que se debe sujetar la contratación de tiempo comercial en la radio y la televisión durante las campañas electorales, disponiéndose que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto y precisando que los candidatos solo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político o coalición". [Patiño 1996, p. 294]

Aunque la intención era positiva (es decir, establecer criterios generales para que los partidos pudiesen contratar anuncios publicitarios en los medios de comunicación a un costo no mayor al de la tarifa comercial), no bastó para que se contuviera el dispendio de los gastos en ese rubro de parte del PRI. La reforma aspiraba a hacer asequibles "catálogos" de precios y horarios a todos los partidos con registro, pero no preveía límites a su contratación. La disparidad en los gastos publicitarios tiene que ver, obviamente, con la disposición monetaria del partido en cuestión; en eso, el oficial contaba con el aparato institucional del Estado como respaldo.

Veamos algunos datos. En el informe de la organización no gubernamental Alianza Cívica-Observación 94 [(1)], se reseña un ejercicio de seguimiento de *spots* de los partidos políticos, en los canales 2 y 13 de la televisión, entre el 11 y el 17 de Julio y entre el 1 y el 11 de Agosto de 1994. "En las tres semanas estudiadas, se transmitieron 76 *spots* del candidato del PRI, 37 del PAN y 9 de la aspirante del Partido del Trabajo. Si esta publicidad fuera pagada con tarifas comerciales el costo sería de 961 mil nuevos pesos para Cecilia Soto; 4 millones 44 mil nuevos pesos para Diego Fernández; y 18

<sup>32</sup> El único cambio habido se relaciona al tiempo previsto para nombrar los representantes de casilla: la ley de 1993 establece "hasta diez días antes del día de la elección", mientras la de 1994 lo deja en trece días. [COFIPE 1994 (1) Y (2), art. 198, fracc. 1ª, pp. 169 y 170 respectivamente]

millones 133 mil nuevos pesos para Zedillo. El gasto de éste último es desproporcionado, ya que significa que en tres semanas de *spots* por televisión Zedillo pudo haberse gastado un 13 por ciento de lo que tiene autorizado para toda su campaña”.

Este ejercicio se completa con la cifra de gastos totales en publicidad en radio, prensa y televisión, que se desprende de los informes de los partidos políticos entregados al IFE: “... el PRI gastó en publicidad ... cuatro nuevos pesos por cada nuevo peso invertido por el total de los partidos de oposición, lo que patentiza de manera irrefutable las disparidades en este rubro”. [Aguirre 1995, p. 104] El PRI gastó poco más de 84 millones de nuevos pesos, mientras el PAN utilizó menos de 16 millones de nuevos pesos.

En este terreno, como en el correspondiente a la cobertura informativa de los medios de comunicación de las campañas electorales, el CG del IFE intervino para dar un mejor trato a los partidos de oposición.<sup>33</sup> Y en el activismo de este órgano, la presencia del secretario de Gobernación fue de vital importancia, ya que infundió validez a las decisiones del Instituto.

En el punto referente a la difusión de las campañas presidenciales en las cadenas de radio y televisión, la disparidad también se mantuvo<sup>34</sup>, aunque en menor proporción que antaño. A este resultado contribuyeron dos medidas esenciales, aprobadas en el seno del CG del IFE:

- ♦ Las bases de la imparcialidad en la información. El 15 de Febrero de 1994, la Comisión de Radiodifusión del IFE aprobó el documento intitulado “Lineamientos generales aplicables en los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos”; en él se formulaban ciertos criterios en la cobertura informativa (objetividad, calidad uniforme) a fin de que se

<sup>33</sup> Fueron cuatro las medidas propiciadas por el máximo órgano de dirección para ampliar el tiempo oficial a los partidos políticos en los medios de comunicación, a saber:

- a) Aumento de 180% del tiempo oficial de los partidos en radio y televisión.
- b) Adquisición del IFE de 116 *spots* radiofónicos.
- c) Suspensión de la propaganda partidista diez días antes de la jornada electoral (a excepción de los cierres de campaña, que serían transmitidos).
- d) Disposición—los tres domingos previos al día de la elección—del tiempo destinado al programa *La Hora Nacional*, para realizar programas de los partidos.

Aunado a esto, el gobierno se comprometió a suspender la difusión de los mensajes relacionados al Programa de Apoyo al Campo (PROCAMPO) y al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), desde el 1 de Agosto de 1994. [Espinosa T. 1996, pp. 10-11]

<sup>34</sup> Esta situación no era exclusiva de tales medios, sino que implicaba a la prensa escrita. En un estudio de diez diarios capitalinos hecho entre el 2 de Enero y el 2 de Julio de 1994, Alianza [(1)] señala: “En ninguno de los periódicos examinados ocupó el PRI menos de la tercera parte del espacio, y en tres de ellos (*El Herald*, *El Sol de México* y *UnomásUno*) superó el 40% ... el espacio dedicado a los demás partidos es extremadamente reducido, lo que nos lleva a concluir que la prensa de la ciudad de México está cargada a favor del PRI”.

evitara la confusión entre la nota y el editorial del noticiero.<sup>35</sup> En este sentido, se inscriben los exhortos y/o recomendaciones emitidas por el CG en sus sesiones del 18 de Junio, 20 de Julio y 6 de Agosto. Según el propio secretario de Gobernación, Jorge Carpizo [en Alcocer 1995 (1), pp. 65-67] el acuerdo tomado el 6 de Agosto era de "gran importancia y especial trascendencia" pues con él se trataba de "...armonizar dos derechos humanos fundamentales: la libertad de expresión y el derecho a la intimidad".<sup>36</sup>

- ◆ El seguimiento informativo a los medios de comunicación. Siguiendo la práctica de la organización no gubernamental Alianza Cívica-Observación 94, de monitorear los noticieros de la televisión mexicana (los dos principales en cadena nacional, *Hechos de Televisión Azteca* y *24 Horas de Televisa*, de Enero a Agosto), el CG aprobó la realización de sus propios monitoreos. La Comisión de Radiodifusión del IFE asignó esta actividad—previo concurso—a la empresa Delfos Comunicación, que se encargaría de darle seguimiento a nueve noticieros de televisión y siete de radio. La entrega de resultados fue quincenal, desde el 22 de Junio hasta el 16 de Agosto, y sirvió de base para que el Instituto hiciera los exhortos mencionados líneas antes. El comportamiento de los medios mejoró significativamente en la primera y última semanas de monitoreo: mientras en la primera entrega (del 22 de Junio al 5 de Julio) la cobertura global en favor del PRI fue del 41% del tiempo analizado, para la cuarta y última entrega el porcentaje disminuyó al 30%.<sup>37</sup> [Aguirre 1995, pp. 91-94]

Aunque resultaba evidente la parcialidad de los medios en favor del partido oficial<sup>38</sup>, podemos modular nuestro juicio si comparamos cobertura en 1988 y en 1994. En el primer año, el porcentaje promedio de tiempo total en pantalla para el PRI fue del orden del 83.14% [Reforma, 27 de Abril de 1997]; en el segundo año, dicha cifra quedó en

<sup>35</sup> Trejo [en Pascual 1995, p. 113] valora los "Lineamientos..." como "... un listado de criterios orientadores, pero no obligatorios, para la radio y la televisión".

<sup>36</sup> En ese acuerdo se exhortaba a los medios de comunicación a respetar "... irrestrictamente y sin reservas la vida privada y los derechos de los partidos políticos, sus militantes y candidatos en el marco del proceso electoral federal". Además, se pedía a los comunicadores se guiaran en su oficio con objetividad, y a los analistas y comentaristas lo hicieran con responsabilidad para que "... contribuyeran a crear y fortalecer las condiciones de civilidad y concordia en el proceso electoral". [Carpizo en Alcocer 1995 (1), pp. 66-67]

<sup>37</sup> En sesión del 2 de Julio, el CG del IFE mostró su preocupación no solo por el análisis cuantitativo del seguimiento, sino también por el cualitativo, para lo que dispuso efectuar un estudio con ambas características con las notas obtenidas entre el 11 de Julio y el 12 de Agosto de 1994. Dos conclusiones: no hubo tendencia generalizada a editorializar las notas informativas, y la mayoría de los comentarios emitidos hacia los partidos (durante las primeras tres semanas) fueron favorables al PRI y desfavorables a los restantes contendientes. [Aguirre 1995, pp. 96-99] Si se quiere revisar los resultados condensados de las mediciones encargadas por el IFE, puede consultarse a Magar y Horcasitas [en Alcocer 1995 (2), pp. 134-136] y a Aguirre [1995, pp. 87-99]. Asimismo, el trabajo de monitoreo efectuado por Alianza Cívica-Observación 94 puede verse sintéticamente en las tablas 1 a 4 de Trejo [en Pascual 1995, pp. 121-124]

<sup>38</sup> El candidato Zedillo declaró sobre el particular: "... Y si en verdad se considera que Televisa ha tenido, digamos, tiempo dedicado a mi campaña, pues habrá que analizar el contenido de las campañas. Hace un momento decía que yo me he esforzado en generar propuestas claras para enfrentar los problemas de México, y a mí me parece que eso merece mayor cobertura". [Proceso 922, 4 de Julio de 1994]

32.01%. [Alianza (1)]<sup>39</sup> En esta cifra general se mira el efecto de las medidas tomadas y aplicadas por el IFE durante el proceso electoral; no obstante ello, por tratarse de medidas circunstanciales, elaboradas con fin temporal, no podían influir decisivamente en el comportamiento de los actores políticos. Es decir, al tratarse de acuerdos y no de ley positiva, no había posibilidad de regulación estricta, ni de que los miembros de la élite gubernamental (especialmente los dirigentes del partido oficial) los cumplieran.

### EL PADRON ELECTORAL

De nueva cuenta el registro ciudadano, base para la emisión de las listas nominales de electores, fue puesto en el centro del debate, principalmente por los dirigentes y representantes del PRD. De suerte que, como en ninguna elección precedente, el padrón se sometió a una serie de ejercicios muestrales para dar fe de su confiabilidad, pues de ello dependía que los comicios estuvieran exentos de impugnaciones.

Si bien en 1991 los ciudadanos votaron con una nueva credencial—producto de la elaboración ciertamente precipitada de un nuevo padrón, bajo la técnica censal—,<sup>40</sup> para 1994 se decidió incluirle fotografía, pero sustituyendo el anterior formato (de color naranja) por otro. La base legal de esta decisión se encuentra en el decreto de reformas al COFIPE, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de Julio de 1992. En el adicionado artículo 17° del COFIPE, se estableció lo siguiente:

- "Para las elecciones federales a celebrarse a partir de 1994, se estará en lo siguiente:
- i. Se expedirá una Nueva Credencial para Votar con Fotografía. Para el efecto deberá realizarse una actualización y depuración integral del Padrón Electoral, cuyos procedimientos técnicos, así como la forma de participación de los partidos políticos en la supervisión y vigilancia de estas actividades, serán adoptadas por la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores ..." [citado por Patiño 1996, p. 74]

Asimismo, a través de una serie de acuerdos tomados en el seno del CG del IFE (publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de Julio y el 30 de Septiembre de 1992), se aprobó el modelo de la nueva credencial para votar con fotografía. [Idem] Con ello, el Registro Federal de Electores (RFE) inició, en Noviembre de 1992, el programa de fotocredencialización, considerando dos elementos clave:

<sup>39</sup> Otra diferencia notable entre ambos comicios, fue la extensión considerable de empresas y organizaciones civiles encargadas de realizar encuestas nacionales sobre las preferencias del electorado. En 1988, las encuestas prelectorales serias apenas eran ocho (aplicadas entre Febrero y Julio), y los resultados obtenidos variaban en extremo. [Cfr. Campuzano en G. Graf 1989] En 1994, no menos de cuarenta encuestas se aplicaron entre Mayo y Agosto, con resultados variables en menor proporción. [Cfr. Solís Cámara en Argüelles y Villa 1994 y Abundis y Banchik en Pérez F. 1994]

<sup>40</sup> El artículo 11° transitorio del COFIPE original [1991, pp. 295-296] establecía que "... para los documentos del Padrón Electoral que incluyen fotografía, el Registro Federal de Electores, con base en la evaluación técnica que realice, determinará el uso o no de la misma para la elección de 1991".

- ◆ La credencial con la que se votó en 1991 dejaría de tener validez, pues sería sustituida por el nuevo formato de credencial; éste tenía en la parte frontal el espacio para la fotografía del ciudadano. Con base en el padrón electoral levantado en 1990, se procedería a emitir las credenciales con fotografía, procurando actualizar los datos de los empadronados.
- ◆ El procedimiento para la entrega de credenciales cambiaría; ahora, el ciudadano tenía la obligación de acudir a las oficinas o módulos dispuestos por el RFE para tal fin.

El proceso de entrega de credenciales duró poco más de año y medio (del 12 de Noviembre de 1992 al 12 de Junio de 1994). La principal objeción en este tema no sería el mecanismo de entrega (como en los pasados comicios), sino la confiabilidad del padrón, esto es, que tanto representa la situación real de los ciudadanos registrados.

Para apuntalar dicha confiabilidad, convergieron una serie de ejercicios muestrales realizados (principalmente) por el IFE, con la anuencia de ocho de los nueve partidos políticos participantes (a excepción del PRD). De ellos da cuenta el secretario de Gobernación en un discurso pronunciado semanas después de las elecciones. Aquí reproducimos algunos:

- a) Auditoría externa (contrato ganado por la empresa McKinsey de México, S.A. de C.V.), realizada bajo la vigilancia de un Consejo Técnico integrado por diez reconocidos científicos mexicanos. El resultado: consistencia del padrón de 97.42%.
- b) 36 auditorías y verificaciones realizadas entre 1991 y 1993. El resultado: en promedio, 96% de consistencia.
- c) Verificación Nacional Muestral, realizada por ocho de diez partidos políticos. El resultado: nivel de inconsistencias del 2.37% al 3.91%.
- d) Verificación muestral y auditoría informática, realizados por el PAN con un costo cercano al millón de dólares. El resultado: nivel de inconsistencias del 2.59% al 4.13%, "nivel aceptable de error". [Carpizo 1994, pp. 12-15]<sup>41</sup>

El principal punto de conflicto para el PRD consistía en que el padrón electoral tenía, a juicio de sus dirigentes, un sesgo de entre 15% y 20%, lo que implicaba la existencia de cuatro y medio millones de ciudadanos "fantasma" registrados<sup>42</sup>, y el "rasuramiento" de un 11% de los electores. Tal fue el impacto de estas denuncias, que el Presidente del

<sup>41</sup> Los textos de la auditoría y la verificación de los incisos a y c, se encuentran en Pérez F. [1994, pp. 123-141]

<sup>42</sup> Un extraño acontecimiento atizó la hoguera de la desconfianza. El 2 de Junio de 1994, en el VI distrito electoral federal con sede en la ciudad de México, un candidato a asambleista encontró "... más de seis mil documentos de tipo electoral depositados en cestos de basura y colocados en plena vía pública ..." Entre estos documentos, había nueve formatos de credencial, además de una figura del personaje de caricatura llamado *Gasparín* (*el fantasma*). La imagen del presidente del PRD en el Distrito Federal, René Bejarano, mostrando con la mano derecha a *Gasparín*, simbolizaba las suspicacias de ese partido en relación a la confiabilidad del padrón. [Reforma, 3 de Junio de 1994]

CG del IFE (el secretario de Gobernación) invitó al representante del PRD ante aquella instancia a debatir el tópicó con el Director Ejecutivo del RFE. El debate se llevó a cabo el 30 de Mayo de 1994 y, según parece, el representante partidista no pudo demostrar consistentemente sus dichos.<sup>43</sup>

Pero la denuncia del PRD que provocó el franco enojo de los funcionarios del IFE, fue la que hizo el representante debatiente en sesión del CG del 29 de Julio de 1994; ahí, señaló que en el Distrito Federal existía un universo de homonimias (registros duplicados) del orden de 1 millón 21 mil, casi una quinta parte del padrón capitalino. El señalamiento parecía respuesta inmediata a la declaración de validez y definitividad del padrón electoral hecha por esa instancia directiva, con el voto favorable de los seis Consejeros Ciudadanos.<sup>44</sup>

El caso de las homonimias se turnó a la Comisión Nacional de Vigilancia del RFE, la cual dictaminó el 4 de Agosto (con el voto en contra del PRD): "De 5 362 760 registros que componen la lista nominal definitiva del Distrito Federal 4 350 029 son nombres auténticos, es decir, no se repiten en la lista. 324 638 corresponden a nombres que se repiten con diferentes frecuencias, hasta sumar en conjunto 1 011 831 registros, lo cual, de ninguna manera significa que este conjunto sea de registros duplicados". [Pérez F. 1994, p. 153]

Aunque las denuncias del PRD tenían fundamento en el acendrado comportamiento irregular de los funcionarios electorales ligados al partido oficial, en esta ocasión sus argumentos no parecían tener peso. Antes bien, la impresión dejada era la de un partido que no podía reunir elementos para probar las inconsistencias del padrón que en la perspectiva de sus dirigentes, sobrepasaban las cifras que promovía el gobierno. Pero lo importante era la falta de refrendo del PRD a instrumento tan vital del proceso electoral; quiérase o no, esta actitud dejaba dudas en su confiabilidad.

### LA VIGILANCIA SOCIAL

En ese mismo plano, el de la credibilidad, se inscribe la aparición de la figura de los observadores electorales. "Ya sea por las presiones de la sociedad civil, ya por la idea de que el gran problema de 1994 sería la legitimidad, ya por intentar romper el círculo

<sup>43</sup> Según encuesta de La Jornada, 47.7% de quienes vieron el debate consideraron que el padrón era confiable, contra el 35% de quienes no lo vieron; además, el 59% de quienes lo presenciaron consideraron que el IFE era confiable, frente a un 36.4% de quienes no lo hicieron. [citado por Crespo 1995, p. 216]

<sup>44</sup> Al respecto, los Consejeros Ciudadanos argumentaron: "... hemos analizado la documentación íntegra; hemos debatido nuestras dudas y diferencias de opinión, hemos analizado dudas e impugnaciones, que nos resultaron útiles para conocer diversos ángulos del tema, aunque algunas de ellas no hayan resultado sustantivas, y, tal como lo expresamos en la sesión del pasado día 3 de junio, pretendemos unir nuestros esfuerzos y obrar en común conforme a nuestras conciencias. El resultado de la documentación, y el informe que rindió el Consejo Técnico del Padrón Electoral, nos permite considerar válidos y definitivos el Padrón Federal Electoral y los listados nominales que de él surjan, de acuerdo con el artículo 159, párrafo 5 del Código de la materia". [Padrón..., pp. 14-15]

vicioso en que se encontraban los términos del debate entre los partidos, el hecho es que la figura de los observadores, y tras ella, las posibilidades de una participación ciudadana diferente en los comicios, se valoran". [Morales en *Ibid.*, p. 93]

La resistencia en la élite política a la creación de esta figura se venció parcialmente con la reforma de 1993. En la ley producto de ese año, se adicionó al artículo 5 una fracción tercera, la que estableció que es "... derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de las actividades electorales durante la jornada electoral, en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada proceso electoral ...". Los límites a la observación eran fundamentalmente tres: solo podían ejercerla los ciudadanos mexicanos, se confinaba a la jornada electoral y el espacio se circunscribía al correspondiente de la Junta Local que acreditó. [COFIPE 1994 (1), pp. 3-4]

Con la reforma de 1994, el ejercicio de observación se flexibilizó sustancialmente.<sup>45</sup> De modo tal que los observadores (incluidos los extranjeros, a quienes se les denominó "visitantes extranjeros"<sup>46</sup>) podían participar de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, además de los realizados durante la jornada electoral (se precisan cuáles). Asimismo, quedó claro que "... la observación podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la República mexicana", sin importar el domicilio del ciudadano observador o el de la Junta Distrital o Local donde solicitó la acreditación. [COFIPE 1994 (2), pp. 3-6]

Consecuencia de lo anterior, se registraron como observadores electorales 81 620 ciudadanos mexicanos, mientras que hicieron lo propio como visitantes extranjeros 934 personas.<sup>47</sup> Cabe destacar dos cosas. Por un lado, "... el secretario de Gobernación propuso, y se aceptó por consenso, que el IFE no invitara oficialmente a ningún visitante extranjero, quedando los partidos políticos en libertad de hacerlo y bajo su más estricta responsabilidad". [Carpizo en Alcocer 1995 (1), p. 30] Por otra parte, el secretario Carpizo giró una invitación al Jefe de la Oficina de Asistencia de la ONU, Horacio Boneo, para que enviara dos misiones técnicas, una encargada de realizar un dictamen sobre el sistema electoral mexicano<sup>48</sup>, y otra dedicada a brindar asesoría técnica a los grupos de observadores nacionales que lo requirieran. Ambas decisiones tenían el objetivo de dar certidumbre y validez a la observación y sistema electoral en su conjunto.

<sup>45</sup> De hecho, el candidato Colosio propuso el 3 de Febrero de 1994, como una de las "seis medidas concretas" para garantizar la limpieza electoral, la creación de un grupo de observadores nacionales que darían fe del cumplimiento de la ley de parte de las autoridades y los actores de la contienda. [Proceso 901, 7 de Febrero de 1994]

<sup>46</sup> El artículo 82, fracción 2ª, del COFIPE [1994 (2), p. 80] disponía: "El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas".

<sup>47</sup> En Pérez F. [1994, pp. 195-213] puede encontrarse una síntesis de los informes desarrollados por grupos de observadores electorales y de visitantes extranjeros.

<sup>48</sup> El cual puede consultarse en Pérez F. [1994, pp. 35-60]



Sin embargo, la vigilancia social no se limitó a las dos figuras mencionadas. Tuvieron participación activa organizaciones civiles de creciente influencia en la sociedad; pero de entre ellas, "... Alianza (Cívica) fue la que más convocó ciudadanos, la que tuvo mejor capacidad para montar un centro de información y ofrecer, en la misma jornada, una cuenta rápida y un juicio preliminar sobre lo que denominó la calidad de los comicios que, en la noche del 21 de Agosto, concentró en siete puntos ..." [Alvarado en Pérez F. 1995, p. 205] Tal capacidad de convocatoria e información se utilizó para la realización de encuestas nacionales, y del seguimiento de los noticieros de la televisión mexicana. Su aportación es invaluable; los documentos publicados en la prensa escrita, de los que aquí hemos rescatado dos [Cfr. Alianza (1) y (2)], son referencia obligada para dilucidar lo ocurrido en los comicios de 1994.

Sin la misma representatividad social pero con la influencia política de sus integrantes (académicos, funcionarios y ex funcionarios públicos, escritores, miembros de partidos políticos), el llamado Grupo San Angel hizo acto de presencia; primero tímidamente, sin acuñarse un nombre propio, pero después con una enorme difusión gracias al peso de los invitados a las reuniones tenidas. Con el grupo se reunieron los tres candidatos presidenciales principales (Fernández, el 29 de Junio; Cárdenas, el 14 de Julio; y Zedillo, el 17 de Julio<sup>49</sup>), el presidente Salinas (18 de Julio) y el secretario Carpizo junto a los seis Consejeros Ciudadanos (21 de Julio). [Proceso 925, 25 de Julio de 1994]

La preocupación principal del Grupo San Angel radicaba en evitar la confrontación en que podían derivar los comicios. Por entonces, se hizo famosa la frase de contener el "choque de trenes" entre dos posiciones irreconciliables: la del PRI y la del PRD.<sup>50</sup> El ambiente preelectoral ameritaba una reflexión en ese sentido. En el desplegado "La Hora de la Democracia III" [Proceso 927, 8 de Agosto de 1994], el grupo sostenía: "Gane quien gane, deberá preservarse la estabilidad, la paz y la concordia. Ningún grupo ha de anteponer sus intereses a los de la nación; nadie debe condicionar la estabilidad o la paz al triunfo de la opción política de su preferencia".

### EL PARTIDO OFICIAL: LA ESTRATEGIA

Frente a unas elecciones perfiladas como conflictivas, el PRI recurrió a la elaboración del Plan Nacional Electoral 1993-1994; la experiencia del plan anterior [Cfr. supra. 4.2] había sido altamente positiva. El objetivo último de esta estrategia era más que claro:

<sup>49</sup> Semanas antes de la reunión con el Grupo San Angel, Zedillo lo había fustigado en estos términos (confundiéndolo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional): "Que quede claro: ningún grupo puede erigirse en juez supremo de la voluntad ciudadana, por encima de la Constitución, de las leyes, de los partidos y del pueblo mismo". [Proceso 920, 20 de Junio de 1994]

<sup>50</sup> Carlos Fuentes [1995, p. 138] resume bien esta idea: "A Demetrio Sodi le debemos la metáfora de la actualidad política mexicana: dos locomotoras en ruta a la colisión desastrosa el próximo 21 de Agosto. Una es la locomotora del PRI, dispuesto a no perder el poder en México después de sesenta y cinco años de rectoría nacional. La otra es la locomotora del PRD, dispuesto a denunciar la victoria del PRI como un fraude más, aunque el más descarado, de una larga historia de irregularidades electorales".

defender los triunfos de las impugnaciones probables que hicieran los partidos de oposición.

El plan, de acuerdo a información de la revista Proceso [No. 887, 1 de Noviembre de 1993], se dividía en cinco programas: derecho electoral, estructura y capacitación, padrón, compromiso político y legitimación y debate, cada uno de ellos con metas específicas. Por ejemplo, dentro del último programa, de suyo importante, se establece: "... obtener el triunfo electoral no es suficiente; ahora, más que nunca, es necesario demostrar la claridad y contundencia de nuestros triunfos a la sociedad ... nuestro partido debe enfrentar un reto cualitativo: que el proceso electoral se desarrolle en un marco de legalidad, legitimidad, certeza y credibilidad". Resalta el lugar primordial que se da a la "legitimación" del proceso electoral y a los potenciales triunfos del partido, sobre todo si se piensa que durante la elaboración del documento las condiciones del país favorecían al presidente Salinas y al PRI. El énfasis en la legitimidad parecía un remanente de las consecuencias políticas de los comicios previos; es decir, se trataba de ganar, pero de disuadir de que la victoria correspondía a lo votado en las urnas (como suele decirse, "vencer y convencer").

La estrategia electoral consideraba el funcionamiento de tres sistemas, que en mucho rescataban la experiencia de 1991:

1. Sistema de Información: resultados electorales actualizados de los comicios federales y locales. Con esto, se pretendía realizar estudios de tendencias y escenarios político-electorales, y priorizar secciones, municipios y distritos de las distintas entidades federativas para evaluar la aceptación del PRI y de las acciones del gobierno federal.
2. Sistema de Opinión Pública: encuestas realizadas por empresas especializadas. Con ello se pretendía "... conocer la eficacia de las actividades del partido, la aceptación de nuestros candidatos y de sus campañas, el grado de popularidad de los distintos líderes políticos de las comunidades ..."
3. Sistema de Resultados Oportunos: resultados preliminares el mismo día de los comicios, sea en base a tendencias, información telefónica o—preferentemente—actas de escrutinio y cómputo recopiladas vía fax.

En realidad, lo ambicioso del proyecto no radicaba en la distribución de programas y sistemas, sino en su aplicación. A tal efecto, las cuentas de los autores del plan se detenían en una cifra: 2 millones 888 mil 386 personas dispuestas a defender los triunfos del partido. La extensión de esta estructura operativa iba desde los 258 mil "jefes de acera", hasta los representantes partidistas al seno del CG del IFE. Especial mención merecen los 264 mil 924 representantes de casilla y los 12 mil 200 representantes generales, figuras definitivas en las perspectivas del PRI.

Claro está que esta amplísima red electoral no prescindiría del habitual apoyo que el presidente otorga para las actividades de campaña, aparte del vínculo establecido entre

los programas de asistencia social y el voto comprometido—por decir lo menos—con el partido oficial.<sup>51</sup> Empero, lo destacable del plan era el propósito explícito de fincar la asunción del poder en la legitimidad de las urnas; en otras palabras, contender, vencer y convencer a los partidos políticos de oposición y a la sociedad en general. ¿Cómo? A través de una estructura que, criticable o no, se ajustaba teóricamente a los límites de la legalidad. No obstante, la tensión entre los dos principios—legitimidad y legalidad—se mantendría, a pesar de los esfuerzos de los distintos actores interesados—algunos dentro del mismo gobierno—por hacerla desaparecer.

---

<sup>51</sup> Algunos ejemplos de estas prácticas comunes pueden ser leídas en Proceso [No. 911, 18 de abril de 1994 y No. 925, 25 de Julio de 1994 ]. Ahí se narran las intensivas visitas del presidente Salinas a los estados, entregando recursos federales del PROCAMPO y el PRONASOL; además, se relata el brete en el que estuvo envuelto el entonces secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Carlos Hank González, debido a la promoción de firma de un desplegado a favor del candidato Zedillo, utilizando recursos de la dependencia a su cargo.

### 5.3 Los Sucesos Inéditos

Analistas y comentaristas políticos, cuando piensan en el año de 1994, no cejan en referirse utilizando la palabra "peligro" o "riesgo".<sup>52</sup> Ciertamente, los acontecimientos que enmarcaron la justa electoral de ese año pusieron en riesgo no solo la validez institucional del sistema político mexicano, sino la estabilidad del país, que había sido orgullo del partido oficial desde su fundación. En esta dirección, se diferencia ampliamente de los comicios presidenciales de seis años atrás: no se trataba solo de una escisión al interior de la élite gubernamental que cobraría manifestación expresa en el resultado electoral; ahora, la misma vía electoral quedaba en duda como mecanismo apropiado para el acceso al poder y la representación ciudadana.

De los sucesos inéditos que aquí exponemos con brevedad, dos de ellos dejaron un saldo negativo e influyeron, definitivamente, en el curso de las campañas. El restante tuvo un efecto positivo, aunque por su naturaleza se prestó a una serie de discusiones que convendrá comentar.

#### EL LEVANTAMIENTO CHIAPANECO

El 1 de Enero de 1994, la organización armada llamada Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tomó cuatro ciudades importantes del estado de Chiapas: San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas. Formada en su mayoría por indígenas de la región de los Altos, uno de sus voceros, el *sucomandante Marcos*, leyó en la presidencia municipal de la primera ciudad una Declaración de Guerra, que tenía entre sus objetivos luchar contra el ejército mexicano por ser el pilar de la "dictadura" encarnada por el PRI y su "jefe máximo", Carlos Salinas. Las demandas básicas establecidas en el mismo documento, convertidas con el tiempo en el eje motor del movimiento, fueron: trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. [Arriola en Argüelles y Villa 1994, p. 38]

Después de diez días de combates y movilizaciones de protesta por el uso de la fuerza para dirimir el conflicto, el presidente Salinas ordena (12 de Enero) el cese unilateral del fuego del ejército mexicano. En esa orden confluyeron decisiones previas a nivel del Ejecutivo (10 de Enero): los nombramientos de Jorge Carpizo como secretario de Gobernación<sup>53</sup>, y de Manuel Camacho como Comisionado para la Paz y la

<sup>52</sup> Espinosa T. [1996] lo denomina "un año de alto riesgo político". Fuentes [1995], haciendo el símil con el título de una película, lo llama el "año en que vivimos peligrosamente". Monsiváis [1994 (3)], resueltamente desencantado, inicia un artículo con el siguiente intercambio: "—Algún día se recordará el 94 como el año en que era imposible aburrirse. —No seas cínico. —Soy de una precisión científica"

<sup>53</sup> Carpizo sustituyó a Patrocinio González Garrido Blanco quien, un año atrás, ocupara—paradójicamente—la gubernatura de Chiapas. Curioso que la rebelión armada haya surgido en el sureste mexicano, en Chiapas, "el granero de votos de la República" (estado primer lugar en porcentaje de votación para el PRI en 1988).

Reconciliación en ese estado. El gobierno federal cambiaba el rumbo y enviaba un mensaje que quería ser pacífico.

Los candidatos presidenciales de los tres principales partidos políticos reaccionaron de manera ambivalente: de una postura compartida de "rechazo a la violencia", pasaron a matizar sus comentarios, hasta justificar los motivos de la rebelión como un "llamado de atención nacional".<sup>54</sup> De su parte, el comisionado Camacho iniciaba contactos con el EZLN, a fin de emplear el camino de la negociación para atender sus demandas. El 4 de Febrero declaró: "La estrategia de hechos como mensaje de concordia ha dado resultados. La comunicación escrita pública y confidencial ha sido seria y ha contribuido a mantener el cese al fuego y abrir un progresivo retorno a la tranquilidad de la región". [Proceso 901, 7 de Febrero de 1994]

La ruta de la negociación ocupó el resto del año, con resultados nulos para ambas partes. Así, el 21 de Febrero daba inicio la "primera fase" del diálogo entre el gobierno federal y el EZLN, de gran difusión a nivel internacional por el encuentro público entre el *subcomandante Marcos* y el comisionado Camacho. El 1 de Marzo concluía la fase y, al día siguiente, el comisionado daba lectura al documento *Compromisos para una Paz Digna en Chiapas*, en el que el gobierno federal se comprometía a promover 11 modificaciones legislativas y 31 acciones concretas. [La Jornada, 3 de Marzo de 1994]

En respuesta a los *Compromisos...*, el zapatismo armado convoca (11 y 12 de Junio), mediante la Segunda Declaración de la Selva Lacandona, a una Convención Nacional Democrática (CND), a realizarse del 6 al 9 de Agosto. Con esto, rechazaban las propuestas gubernamentales presentadas en Marzo y, de facto, rompían el diálogo hasta entonces sostenido. La CND, iniciativa política de pretendido alcance nacional, se conformaría por organizaciones de la "sociedad civil", teniendo en mente tres propósitos: buscar una solución pacífica a la crisis política del país, integrar un gobierno de transición (producto de la propia Convención) e instaurar un Congreso Constituyente (con la tarea de redactar una nueva Constitución). [Crespo 1995, p. 229]

De lo descrito aquí, conviene resaltar dos cosas.

---

justo el día en que el Tratado de Libre Comercio entraba en vigor. "En más de una ocasión, en la cúspide de su gobierno, el presidente Carlos Salinas de Gortari afirmó: 'Nadie podrá decir de ahora en adelante, que hay un solo mexicano olvidado en México'. Y él mismo, en un mensaje a la revista *Ílex*, le pronosticó a los jóvenes la llegada de México al Primer Mundo en el año 2 000. ¿Qué decir hoy de estas frases tan contundentes?" [Monsiváis 1994 (1)]

<sup>54</sup> Por ejemplo, el candidato Colosio llegó a decir que lo sucedido en Chiapas constituía "... un llamado a nuestra conciencia, en el sentido de que todos debemos voltear hacia las comunidades para ver sus necesidades y escuchar sus problemas". El candidato de Acción Nacional dijo: "... ya cambió el escenario político nacional y ha traído como consecuencia una mayor conciencia de la sociedad y un mayor interés, tanto del gobierno como de los partidos políticos, para tomar en cuenta los rezagos que existen en aquél estado ..." [Proceso 901, 7 de Febrero de 1994]

En primera instancia, los dos acuerdos suscritos entre los actores de la contienda a raíz tanto del levantamiento chiapaneco como del clima de inseguridad forjado en torno a las elecciones. El primero de ellos, intitulado "Compromiso por la Paz, la Democracia y la Justicia" (27 de Enero), era una clara respuesta a lo ocurrido a principios de año. Firmado por ocho de los nueve candidatos presidenciales (incluidos los presidentes de partido), el documento expresa lo siguiente:

"El avance democrático, para cerrar el paso a todas las formas de violencia, debe procesarse en los espacios de los partidos políticos y las instituciones republicanas. Ninguna fuerza política debe quedar fuera de este proceso. En vez de excluir, la nación requiere consensar, con honestidad y sin ventajas indebidas para nadie, las principales decisiones políticas, con estricto apego a la ley". [La Jornada, 28 de Enero de 1994]

Se tomaban cinco acuerdos básicos, y otros ocho "para una elección imparcial", que serían la esencia de la reforma electoral del año de referencia. [Cfr. infra. 5.3.1]

El otro acuerdo, firmado el 18 de Julio, era un refrendo del "Compromiso..." de Enero. El denominado "Acuerdo por la Civildad, la Concordia y la Justicia en la Democracia"—el cual se negó a suscribir el candidato presidencial del PRD<sup>55</sup>—establecía ocho compromisos que tenían que ver con la promoción de un clima político propicio para el desarrollo de la jornada electoral [La Jornada, 19 de Julio de 1994]:

"El clima de paz y concordia, así como el apego al Estado de derecho habrán de contribuir a fortalecer el ambiente económico y promover así mayor inversión y generación de empleos, y con ello propiciar un mejor nivel de vida, en especial para los que menos tienen ... Es imperativo mantener abierto el diálogo y firme la disposición para asumir compromisos anteriores después de la jornada electoral".

Como se ve, este acuerdo quería ser cimiento de un comportamiento político mesurado de los actores, que fuese más allá del mero día de la elección.<sup>56</sup> Se advierte, pues, preocupación por la institucionalidad del país.

El otro elemento que conviene señalar, es la nominación de Manuel Camacho como Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas. Camacho había competido por la candidatura presidencial del PRI y, al no haber sido elegido por el presidente Salinas,

<sup>55</sup> El argumento de Cárdenas: "No lo vamos a firmar, porque este gobierno no castiga a quienes infringen la ley y no cumple con su palabra". [La Jornada, 18 de Julio de 1994] El candidato había avalado el primer acuerdo y, en su opinión, lo ahí pactado no se había cumplido.

<sup>56</sup> El octavo compromiso a la letra dice: "Que el gobierno que surja en la elección del 21 de agosto, trascienda en el logro de estos propósitos más allá de las elecciones, conformando un equipo que sume a los mejores mexicanos y mexicanas en la lucha por la paz, la justicia, la soberanía y la libertad ..." [La Jornada, 19 de Julio de 1994]

accedió a asumir el cargo de secretario de Relaciones Exteriores. Desde entonces, estuvo siempre reticente a reconocer a Colosio como candidato.<sup>57</sup>

En resumen, la presencia de un ex aspirante presidencial en la resolución de problemas de política interna, le daba un peso político tremendo. La negociación del conflicto chiapaneco no era asunto menor, máxime si estaba en juego el anhelado mito del régimen autoritario: la paz social.

### LA SUERTE DEL CANDIDATO DEL PARTIDO OFICIAL

El 23 de Marzo de 1994, después de un mitin en la colonia Lomas Taurinas ubicada en Tijuana, Baja California, el candidato Colosio fue asesinado.<sup>58</sup> Desde 1928 en que corrió la misma suerte el entonces presidente electo Alvaro Obregón, el país no vivía algo similar. Desde 1929, año en que se fundó el partido oficial, todos los candidatos emanados de su seno se convertían en presidentes. En 1994, la situación se transformaba; se esperaba un alto grado de competitividad en los comicios, pero existía certidumbre en la élite gubernamental de que el candidato designado podía superar los escollos de la elección. Pero con el asesinato, la certidumbre se desvanecía: ¿quién sería el candidato emergente, con suficiente capacidad para obtener la victoria?, ¿cómo operaría la designación?, ¿qué saldos dejaría en términos de credibilidad?

La campaña presidencial de Colosio, no obstante, se había visto empañada desde su arranque. En tal perspectiva, la suerte del candidato no era la más favorable en comparación con la de sus predecesores. El principal obstáculo en su camino: el activismo del comisionado Camacho.

Desde el nombramiento de Camacho, su figura comenzó a gravitar en la campaña del PRI en un solo sentido: la posibilidad de que sustituyera a Colosio en la candidatura presidencial si la labor realizada en Chiapas resultaba exitosa. En abono a este rumor, dos detalles: el comisionado no cobraba salario ni encabezaba oficina gubernamental alguna, con lo quedaría en disponibilidad de acuerdo al artículo 82 constitucional.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Rompiendo el protocolo de la sucesión presidencial, Camacho redujo la felicitación al candidato Colosio a una llamada telefónica. Su paso del Departamento del Distrito Federal a la secretaría de Relaciones Exteriores estuvo precedido por la lectura de un comunicado en el que, insólitamente, aceptó sus aspiraciones presidenciales. [Proceso 892, 6 de Diciembre de 1993]

<sup>58</sup> Las reacciones fueron contundentes. Cárdenas: "El asesinato del licenciado Colosio es un golpe no solo a su familia, que lo resiente de manera más terrible, sino también a su partido, a las instituciones del país y a nosotros mismos ... esto viene a romper el orden legal". Castillo Peraza: "... la serie de desmesuras que comenzó con el asesinato del cardenal Posadas, continuó con la revuelta de Chiapas, tuvo otro momento con el secuestro del señor Harp y llega a su clímax con este cruel asesinato del licenciado Colosio, puede llevarnos a pensar en una operación desestabilizadora de muy gran escala". [Proceso 908, 28 de Marzo de 1994]

<sup>59</sup> La Constitución [1994, pp. 66-67] señala: "Para ser Presidente se requiere:

El rumor se dejó correr: el candidato podía enfermarse.<sup>60</sup> El presidente Salinas procuró detenerlo—aunque se sostiene la sospecha de que él mismo lo acicateaba—en una reunión con el CEN y los gobernadores del PRI (27 de Enero); frente a ellos, formuló la famosa frase “no se hagan bolas, el candidato del PRI es Luis Donald Colosio”, operando lo que Espinosa T. [1994, p. 8] llamó el *re/destape*. El mismo Camacho tuvo que aclarar la circunstancia hasta en tres ocasiones, en un tono confuso que ampliaba las dudas: “Tenemos que jugar papeles distintos, nuevos. Cada uno hace la parte que le toca. Así es la política que nos tocó en estos momentos de la historia de México. Hagamos cada uno la política que nos tocó, no por nosotros, sino por el país. Hagámoslo bien”. [Proceso 920, 20 de Junio de 1994]

El senador y dirigente nacional del PRD, Muñoz Ledo, en una intervención en la Cámara Alta sobre el conflicto chiapaneco, atizaba: “Tenemos todavía espacio para debatir, acordar, resolver. Lo tiene, desde luego, el partido de la mayoría que ya dispone, cuando menos, de dos precandidatos”, [Proceso 898, 17 de Enero de 1994] En entrevista, el candidato Cárdenas decía: “Desde mi punto de vista, Salinas está jugando con dos candidaturas. El quisiera una campaña oficial más sólida. ¿Por qué razón? ... Debe estar midiendo bien cuál es la respuesta que está recibiendo su candidato y debe preocuparle perder la elección y tener que entregar el poder”. [Proceso 907, 21 de Marzo de 1994]

A pesar de la oleada de comentarios, el candidato del partido oficial fue cauto en sus expresiones públicas, aunque todo indica que el rumor mellaba su carácter.<sup>61</sup> El día anterior al asesinato, producto de una conversación privada entre los personajes en pugna, Camacho hacía la primera y única declaración clara que dispersaba especulaciones: “Entre buscar una candidatura a la Presidencia de la República y la contribución que pueda hacer al proceso de paz en Chiapas, escojo la paz”. [Proceso, 20 de Junio de 1994]

En el contexto de una débil campaña presidencial, importa destacar el discurso del candidato Colosio pronunciado el 6 de Marzo de 1994, con motivo del 65° aniversario de la fundación del partido oficial. Es un discurso que puede ser considerado propositivo y

---

VI. No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección ...”

<sup>60</sup> Todo miembro del PRI consultado al respecto, lo negaba. El senador Miguel Alemán Velasco, declaraba: “Ese no es rumor. Es una afirmación que hizo el senador Porfirio Muñoz Ledo, de que hay la posibilidad de que haya dos candidatos del PRI, pero yo le pregunté a él si también existe la posibilidad de (que) haya dos candidatos del PRD y ahí quedó la conversación, porque no me contestó”. [Proceso 898, 17 de Enero de 1994]

<sup>61</sup> En la memoria de la campaña presidencial de Colosio, publicada en cuatro tomos bajo el título *Memoria y Estadística*, se reporta el día Lunes 17 de Enero de 1994: “Hoy, por ejemplo, tomaron fuerza los rumores de que Luis Donald Colosio renunciaría a la candidatura. Rumores que conspiran no solo contra el autostima y el ánimo, sino contra la planeación y el orden”. Jueves 17 de Febrero: “Después de vaivenes y extravíos, la gira llega al puerto de Acapulco. Saben que la prensa solo tiene ojos para Manuel Camacho, quien a esas horas debe estar atestiguando la liberación de Absalón Castellanos y escuchando algún elogio zapatista. El candidato viene de muy mal humor” [La Jornada, 15 de Marzo de 1998]



que marca el distanciamiento obligado entre presidente y candidato. Lo más relevante dicho en aquella ocasión lo condensamos en el siguiente extracto [La Jornada, 7 de Marzo de 1994]:

"Sabemos que el origen de muchos de nuestros males se encuentra en una excesiva concentración del poder. Concentración que da lugar a decisiones equivocadas, al monopolio de iniciativas, a los abusos, a los excesos. Reformar el poder significa un presidencialismo sujeto estrictamente a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático ... Reformar el poder significa fortalecer y respetar las atribuciones del Congreso Federal ... Cuando el gobierno ha pretendido concentrar la iniciativa política, ha debilitado al PRI. Por eso hoy, ante la contienda política, el PRI del gobierno solo demanda imparcialidad y firmeza en la aplicación de la ley. ¡No queremos ni concesiones al margen de los votos, ni votos al margen de la ley!".

Lo que revela este fragmento es el reconocimiento tácito de la existencia de dos lastres conocidos de la vida pública mexicana: a) un presidencialismo concentrador de poder, generador de abusos y excesos; y b) el vínculo ilícito entre partido y gobierno ("la fuerza del gobierno fue en buena medida la fuerza de nuestro partido"), lo que permitía la prevalencia política del primero. La aceptación de que estos dos puntos son males por atenuar era un avance, pues jamás candidato alguno planteó una "reforma del poder" en los términos expresados por Colosio. Pero lo más destacable para los propósitos del presente trabajo, es la preocupación por ganar lícitamente, partiendo de que "la voluntad popular y solo ella determine los resultados de los comicios". De ahí la exigencia al gobierno de imparcialidad y firmeza para aplicar la ley.

Los buenos propósitos del discurso, empero, quedaron rezagados. El candidato Colosio, a pesar de la voluntad expresa por reformar el sistema de gobierno mexicano, mantenía un estrecho lazo con el presidente Salinas (el cual, de hecho, lo había instalado en la antesala de la presidencia), lo que invariablemente ponía en duda el afán "democratizador". El candidato sustituto no le dio continuidad a las ideas de su antecesor; de hecho, tardó varias semanas en asumir parcialmente algunas de ellas<sup>62</sup>, aparentemente sin el mismo interés y convicción. Además, la dinámica de las campañas electorales y la fragilidad de la figura de Zedillo apuntalaron el vínculo entre las dos entidades constitutivas del régimen: el partido oficial y el presidente de la República.

<sup>62</sup> El candidato Zedillo [1994], en una mínima alusión a la tentativa de "reformar el poder", señaló el 5 de Agosto de 1994: "Somos el partido en el gobierno y aspiramos a seguirlo siendo con el respaldo de la ciudadanía. Como partido en el poder, estamos identificados con el programa, la ideología y las reformas del gobierno. Como partido en el poder somos los primeros en exigir que el gobierno cumpla nuestro programa. Pero de ningún modo aceptamos que esa identificación o esa exigencia signifiquen depender del gobierno ... Creo firmemente en que la democracia exige una sana distancia entre gobierno y partido. La Constitución señala con precisión el espacio que a cada uno corresponde y mi compromiso será mantener diáfana la distancia que debe separarlos. Lo he dicho y hoy lo reitero: los priistas no queremos un Estado que se apropie del partido, ni un partido que se apropie del Estado".

## EL PODER DE LA IMAGEN O EL DEBATE

El 12 de Mayo de 1994, bajo un rígido esquema televisivo, se llevó a cabo el debate entre los candidatos presidenciales del PAN, PRI y PRD. Siendo el primero de esta naturaleza presenciado en nuestro país, causó grandes expectativas aunque también serias reflexiones en torno a su efectividad. En la víspera del suceso, Alcocer [1994 (1)] señalaba: "Las elecciones mexicanas entrarán así al mundo del *politishow*, el medio será el mensaje y cada candidato interrogará ansioso los oráculos de la prensa para saber quién ganó el debate".

El efecto de la confrontación pública entre los aspirantes a la presidencia resultó—hasta cierto punto—obvio. Se percibió como triunfador a quien mejor utilizó los recursos de la televisión, enfrentó y criticó hasta la saciedad a sus contrincantes, e hizo que el "medio fuera el mensaje". Esto es, Fernández se encumbró victorioso de la justa, sin recurrir a algún argumento o propuesta sustantiva.<sup>63</sup> "Si Cárdenas y Zedillo no presentaron propuestas creíbles y precisas, Diego menos ... En toda la esgrima verbal y en la habilidad del panista, no hubo ni por asomo una tesis de fondo, una visión del futuro, una solución mínimamente coherente de un problema específico". [Castañeda 1995, p. 75] En ese sentido, Fernández era un candidato "moderno": sabía de las posibilidades que ofrece la televisión, espacio en el que la imagen vale más que las palabras.

Evidentemente ninguno de los debatientes aceptó haber sido derrotado<sup>64</sup>; al contrario, cada uno evaluó a su favor el resultado e inclusive fueron audaces al proponer se realizaran otras confrontaciones en diversas modalidades. Sin embargo, este sería el único encuentro, dado que los candidatos no mostraron interés verdadero en materializar otro.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Todas los sondeos realizados después del debate (a excepción de uno) daban como ganador al candidato del PAN. Incluso, la gente lo percibió como "más sincero", "más capaz", "más inteligente" y "más cercano a los necesitados", cualidades difícilmente discernibles en un evento de estas características. [Cfr. Reveles V. 1995, p. 199] El efecto concreto del debate se observa al comparar las encuestas realizadas antes y después: el aumento en las preferencias electorales para Fernández es hasta del orden del 15% (sobrepasa a Cárdenas), insuficiente para dar alcance al candidato Zedillo. [Cfr. Abundis y Banchik en Pérez F. 1994, pp. 222-223]

<sup>64</sup> Quienes resultaron perdedores en los sondeos opinaron a su manera. Cárdenas: "Es importante seguir confrontando nuestras ideas y propuestas. Yo, en este caso, preferí aprovechar el tiempo para señalar algunas cuestiones que consideré importantes que quedaran en el ánimo de la opinión pública, más que contestar a ataques infundados". Zedillo: "Ayer se demostró que la democracia mexicana se está fortaleciendo. Se demostró que el PRI está a la vanguardia del cambio democrático en nuestro país ... En el debate confirmamos que nuestro partido defiende y seguirá defendiendo la democracia". [Proceso 915, 16 de Mayo de 1994]

<sup>65</sup> De ello se quejó el candidato Fernández en el discurso de cierre de campaña en el Distrito Federal: "...emplacé muchas veces al candidato oficial a sostener un debate en el área que, dice, es su especialidad: la política económica. El presidente de su partido respondió que no había tiempo. Lo que realmente le faltó fue voluntad y valor". [La Jornada, 14 de Agosto de 1994]

Después del respaldo para la figura de Fernández en el debate, su campaña decreció en intensidad. Así, entre el 13 de Mayo y el 8 de Julio, 68 días de por medio, el candidato utilizó solo 21 para actos públicos y en 38 no tuvo actividad alguna. [Reveles V. 1995, p. 193] Esta circunstancia dio pie a múltiples interpretaciones. El propio candidato reconoció el hecho, pero lo achacó a su preferencia por los espacios en los medios de comunicación. Además, señaló que el tiempo en que permaneció "desaparecido" lo había ocupado en "seguir un análisis muy intenso de toda la problemática nacional", intercambiando opiniones con grupos y con personas destacados en política y economía. Por su parte, el secretario general de Acción Nacional declaró que la campaña se frenó porque el "... partido se dio a la tarea de formular un programa de transición para el que se estableció contactos con los sectores clave de la sociedad mexicana, con el fin de evitar 'turbulencias' si el triunfo panista ocurría" [citado por *Ibid.*, pp. 193-194]

Detrás de las explicaciones de los miembros de Acción Nacional existía un dejo de incredulidad: ¿qué razones hubo para contener una campaña en su mejor momento? Reynoso [1994, pp. 17-18] se inclina a pensar en que no se trató de una escapatoria de Fernández, sino de una especie de *boicot* informativo de los medios de comunicación: "... no le difundieron sus actividades adecuadamente". Crespo [1995, pp. 279-280] opina que lo más probable haya sido que tanto el candidato como la dirigencia del partido prefiriesen esperar, en vista de la complicada escena política del país: ascender al poder en circunstancias difíciles hubiera perjudicado, en lugar de beneficiar, la imagen del partido.<sup>66</sup>

Es Castañeda [1994 (3)] quien cuestiona más severamente; su crítica se inscribe en la imagen "colaboracionista" de Acción Nacional, ya que considera hay plena correspondencia entre la baja en las preferencias electorales para Fernández durante la "moratoria proselitista" y la recuperación de las simpatías para Zedillo. "Si Diego se enfermó, debió haberlo dicho; si lo amenazaron, debió haberse retirado, siendo sustituido por otro candidato de su partido, o declinado en favor de uno de los contendientes restantes. Y si negoció en la tinieblas, introdujo el mayor y el peor elemento de manipulación de la voluntad popular de todo el proceso electoral". Es, pues, la versión de que "se hizo a un lado" para no complicar el triunfo del candidato del partido oficial.<sup>67</sup>

Sea cual sea la interpretación correcta (si es que hay una), lo cierto es que esta "fase intermitente" de la campaña pesó en el ánimo de los actores de la contienda. Ante la falta de razones convincentes al respecto, las especulaciones comieron durante varias semanas, afectando la credibilidad del proceso electoral.

<sup>66</sup> Enrique Krauze explica: "En Diego Fernández de Cevallos se operó, al paso de los días, un repliegue vital; desapareció del lente público, dio a entender que quizás lo matarían en el tránsito, que si llegaba convocaría a un referéndum para quedarse o para irse. El mensaje era claro: Diego puede pero no quiere: ¿Horror típicamente criollo al poder? ¿Sorpresa vital ante una condición que no buscó? ¿Brega de eternidades?". [citado por Crespo 1995, p. 280]

<sup>67</sup> En otra oportunidad, comentando la reforma electoral de 1993, Castañeda [1993] había puesto en duda el interés del PAN por conquistar la presidencia de la República.

### 5.3.1 *La Apresurada Reforma (1994)*

La reforma electoral de 1994 [Cfr. Cuadro 14], a diferencia de las previas negociadas entre el PAN y el gobierno federal, tuvo dos características novedosas: a) como respuesta a una situación de emergencia, no estaba planeada, es decir, no tenía el respaldo inicial de la palabra presidencial; y b) para salvar del naufragio el proceso electoral, se decidió incluir a la dirigencia nacional del PRD en la negociación, y solo con su respaldo aprobar las modificaciones conducentes. Esto es, se quería hacer del consenso regla básica para la concreción de los acuerdos.

El fundamento de la reforma se halla en el "Compromiso por la Paz, la Democracia y la Justicia", signado el 27 de Enero de 1994, a iniciativa del secretario de Gobernación. En el documento se encuentra el quid de las futuras modificaciones constitucionales y legales:

"Imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos. El criterio que guiará el nombramiento o ratificación citados será el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas".

Además, se acordaba que si para aplicar decisiones en materia electoral era necesario recurrir a adecuaciones legales, "... se procederá al efecto, previo consenso de los partidos firmantes, convocando a través de nuestros representantes populares, en términos de ley, a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso". [La Jornada, 28 de Enero de 1994]

Abierta la brecha, la negociación se desarrolló por cuatro meses entre los dirigentes nacionales del PAN, PRI y PRD (principalmente) y el secretario de Gobernación. La decisión de someter a revisión la agenda electoral por segunda ocasión en menos de seis meses se debió, desde el mirador oficial, a que "... el gobierno comprendió que los aspectos políticos nacionales, y en ese momento lo más importante era la elección federal de Agosto, debía discutirlos y negociarlos con los interlocutores naturales para ello: los partidos políticos y especialmente con el PRD que cuestionaba tanto el marco jurídico electoral como los órganos electorales". [Carpizo en Alcocer 1995 (1), p. 15]

Pero el consenso no sería meta fácil de conseguir; aún estaba vivo el enfrentamiento entre la dirigencia del PRD y el presidente Salinas. El presidente del CEN del PRD, Muñoz Ledo, días antes de la aprobación constitucional en la Cámara de Diputados, encontró oposición en el candidato Cárdenas. La divergencia en las opiniones de ambas figuras salió a la luz pública en un mitin realizado en la explanada del zócalo de la ciudad de México, con motivo del aniversario de la expropiación petrolera (18 de Marzo). Muñoz Ledo, en esa ocasión, calificó la reforma en puerta en función de los "avances sustanciales" que contenía: equilibrio ciudadano en los organismos electorales, castigo a prácticas delictivas, designación de funcionarios de casilla más transparente. Y concluyó:

"... no es ciertamente lo que desearía el PRD, pero es lo que hemos demandado desde 1989".

Pero para Cárdenas, lo negociado no era satisfactorio. "Reconocemos los esfuerzos que se hicieron, con el mejor ánimo de acuerdo, de manera muy especial por quienes representaron al PRD, que pusieron toda su imaginación y empeño, pero hubo modificaciones fundamentales a las que no pudo llegarse ... no puedo avalar una decisión equivocada, que así lo veo, porque eso sería traicionar mis propias convicciones al dejamos atados, sin la posibilidad siquiera de señalar o denunciar resultados viciados, favorezcan a quien favorezcan, que pudieran surgir de una elección conducida con parcialidad". [Proceso 907, 21 de Marzo de 1994]

El disenso también se manifestó en las votaciones correspondientes en la Cámara de Diputados. El 23 de Marzo se aprobó la reforma constitucional con el voto favorable de los grupos parlamentarios del PAN y PRI; por parte del PRD, solo 18 legisladores se pronunciaron en la misma dirección, mientras otros 17 lo hicieron en contra y 1 se abstuvo. [La Jornada, 24 de Marzo de 1994] El 12 de Mayo se aprobó la iniciativa de reformas al COFIPE, con el apoyo de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PARM, y de nueva cuenta los diputados del PRD votaron en direcciones opuestas. [La Jornada, 13 de Mayo de 1994]

En otra tesitura, el presidente Salinas se refirió a la reforma en la lectura del Sexto Informe de Gobierno; primero, su visión de los cambios en materia electoral durante su administración:

"Entre 1989 y 1994 el sistema electoral cambió sustancialmente, dando pasos decisivos resultantes no solo de la voluntad del gobierno sino del diálogo permanente con las fuerzas políticas. Tenemos hoy resultados ciertos, mecanismos confiables, transparencia en el proceso y claridad de hacia donde debemos seguir avanzando ... Al ampliarse el marco de la participación política, al implantar instrumentos objetivos y reglas imparciales, se elimina una causa de tensión política, y la pluralidad efectiva del país encuentra cauces creativos. La democracia ha avanzado, la sociedad la impulsó y el gobierno ha encauzado hacia ella el camino del país". [Salinas 1994, p. 56]

Del cambio fundamental traído por la reforma, el primer mandatario lo evaluó positivamente:

"Hoy, la organización de las elecciones quedó bajo control de ciudadanos independientes, electos por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios representados en ella. Así la organización electoral es más imparcial y autónoma ... Como he señalado, los avances en la ampliación de la vida democrática de nuestro país pueden y deben mejorarse. Pero los pasos dados son un firme sustento y un aliento profundo para realizar nuevos avances".

## EL CONTENIDO

De los puntos a discusión durante el proceso de negociación de la reforma electoral, en el que hubo afinidad fue en el relativo a la organización electoral<sup>68</sup>; éste había quedado como el principal pendiente del proceso reformador anterior y ahora se exigía tratarlo. Ha sido el inicio de lo que se llama desde entonces la "ciudadanización" del cuerpo organizador electoral: las decisiones fundamentales del IFE son tomadas por ciudadanos que, en teoría, no tienen filiación partidista alguna, por lo que la presencia del poder Ejecutivo es cada vez menos requerida.

El artículo 41 constitucional fue reformado, y de aquí derivó un cambio trascendente en la integración del CG del IFE. Conviene destacar tres elementos [Constitución 1994 (1), pp. 114-119]:

- ◆ Quedó cancelada la expresión: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley". La reforma transformó el significado en estos términos: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración *concurren* los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley (las cursivas son mías)". Se iguala el peso de los poderes, partidos políticos y ciudadanos en la organización electoral.
- ◆ A la función estatal de organizar elecciones, se le resta el principio rector *profesionalismo* y se le agrega *independencia* (se mantienen certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad).
- ◆ Se suprime la figura de los Consejeros Magistrados y se crea la de los Consejeros Ciudadanos. Acorde con este cambio, se exenta la expresión: "... deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación"; y queda el señalamiento de satisfacción de los requisitos señalados en la ley reglamentaria. Se mantiene el procedimiento para elegirlos ("el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados"), pero la facultad de proponer candidatos ya no recae en el Ejecutivo, sino en los grupos parlamentarios representados en la Cámara Baja.

Las modificaciones al COFIPE que completaron el cuadro de la reforma en este rubro, podemos exponerlas brevemente siguiendo la estructura organizativa del Instituto.

<sup>68</sup> De hecho, de los rubros que nos interesa aquí analizar, solo éste fue tratado en la reforma electoral de 1994. Las modificaciones al COFIPE abarcaron otros aspectos, entre los que destacan los observadores electorales, los visitantes extranjeros y las casillas especiales.

Consejo General. [Cfr. Cuadro 15] Su integración se mantiene igual (el cambio de figura de los Consejeros Ciudadanos no afecta el número establecido, seis, aunque ahora es fijo), pero los partidos políticos adquieren igualdad en la representación: tendrán un comisionado ante dicha instancia, sin importar el porcentaje de votación obtenido en la última elección. Además, pierden el derecho a voto, con lo que los únicos que toman decisiones se reducen a once: el secretario de Gobernación (Presidente del Consejo), los comisionados del poder Legislativo y los Consejeros Ciudadanos. El Presidente del CG pierde el voto de calidad en situaciones de empate en la votación. [COFIPE 1994 (2), arts. 74 y 79, pp. 71-73 y 75]

Los requisitos para ser Consejero Ciudadano se flexibilizan (art. 76, fracc. 1ª, incisos e, d, i): la edad mínima se reduce de treinta y cinco a treinta años; se suprime la posesión del título de licenciado en Derecho con cinco años de antigüedad, y solo se requiere tener "... título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político electoral ..."; y por último, se reduce de cinco a tres años—previos a la designación—el tiempo en que el candidato a Consejero no debió desempeñar cargo de dirección nacional o estatal de algún partido político. [Ibid., pp. 73-74]

Consejos Locales y Distritales. En consonancia con lo estipulado para el "máximo órgano de dirección", en los Consejos Locales y Distritales los Vocales Ejecutivos y Consejeros Ciudadanos son los que mantienen el derecho a voto (arts. 102 y 113). De tal forma, quedaba sin efecto (antes de entrar en vigor) la modificación que a este respecto se hizo en la reforma de 1993; es decir, que tanto el Vocal Ejecutivo como el Secretario acudían a las sesiones del Consejo con derecho a voto. Asimismo, se derogó el artículo 18º transitorio que posponía para 1997 la integración de los Consejos con nueve Consejeros Ciudadanos.

En consecuencia, los Consejos Locales y Distritales se integraron con el Vocal Presidente y seis Consejeros Ciudadanos con derecho a voz y voto; con derecho a voz pero sin voto, concurrían los Vocales de la Juntas Ejecutivas respectivas (Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, Registro Federal de Electores y Secretario) y los representantes de los partidos políticos con registro (a similitud del CG, en proporción paritaria).

Con la nueva forma de integrar los organismos electorales, el paso siguiente apuntaba a nombrar a los Consejeros Ciudadanos del Consejo General, con un perfil capaz de dar confianza a todos los involucrados. Esta tarea, nada fácil porque implicaba una ruda negociación entre los partidos políticos y el gobierno federal, tenía fundamento legal en el artículo 2º transitorio del decreto de reformas al Código, que a la letra dispone: "La elección de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá ser realizada por la Cámara de Diputados a más tardar tres días después del día de entrada en vigor del presente Decreto". [Ibid., p. 325]

El Decreto fue publicado el 18 de Mayo de 1994, y dos días después la Cámara de Diputados designaba a los funcionarios electorales. Claro está que no fue este breve

periodo de tiempo el indispensable para consensuar los nombres de los mencionados funcionarios; de hecho, desde el momento en que se esbozaba la posibilidad de reformar el artículo 41 constitucional (Marzo 23 y 24), los negociantes en las "Conversaciones de Barcelona" (de ese modo se conoció el proceso de negociación) ya trataban el asunto a detalle.<sup>69</sup> Por consiguiente, los nombres de quienes finalmente ocuparían los cargos resultaron de una larga discusión rispida en la que cada partido político propuso y vetó posibles candidatos.

Los Consejeros Ciudadanos designados tenían como característica común una sólida formación académica y profesional. Además, solo dos de ellos poseían antecedentes de militancia partidista (Woldenberg—hasta 1991—había militado en el PRD, mientras que Zertuche todavía pertenecía al PRI). De la curricula de los seis Consejeros destacamos lo relevante [La Jornada, 21 de Mayo de 1994]:

- ◆ José A. Ortiz Pinchetti, Abogado por la Escuela Libre de Derecho, Profesor de la Universidad Iberoamericana, articulista de los periódicos *UnomásUno*, *Novedades* y *La Jornada* y de la revista *Expansión*, promotor de organizaciones ciudadanas.
- ◆ Ricardo Pozas Horcasitas, Sociólogo, Maestro en Letras Clásicas (UNAM), Doctor en Estudios Latinoamericanos (UNAM) y en Sociología Política (Escuela de Altos Estudios de París), Director del Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) al momento de su nombramiento.
- ◆ José Woldenberg Karakowsky, Sociólogo, Maestro en Estudios Latinoamericanos (UNAM), Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), articulista de los periódicos *UnomásUno*, *La Jornada* y *El Porvenir* y de las revistas *Nexos*, *Cuadernos Políticos* y *El Cotidiano*.
- ◆ Miguel Angel Granados Chapa, Abogado y Periodista (UNAM), articulista de los periódicos *UnomásUno*, *La Jornada* y *Reforma*, Premio Nacional de Periodismo y Premio Manuel Buendía, ex Coordinador de Noticieros de Canal 11 y ex Director General de Radio Educación.
- ◆ Fernando Zertuche Muñoz, Abogado (UNAM), Profesor de la Universidad Femenina de México y de El Colegio de México, Secretario General del IMSS entre 1976 y 1982, Director del INEA en 1985.
- ◆ Santiago Creel Miranda, empresario ligado al sector financiero, ex Director de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Los antecedentes de estos personajes le procuraban alguna credibilidad al órgano electoral. Sin embargo, la asunción de los cargos el 3 de Junio del año de la elección, a poco más de dos meses de la jornada electoral y con un acercamiento nulo con la rama operativa del Instituto, movía a la duda. Tan avanzado se encontraba el proceso electoral

<sup>69</sup> Del testimonio de Carpizo [en Alcocer 1995 (1), pp. 54-57] se desprende que, antes de tener la propuesta de terna definitiva para ser sometida a la consideración de la Cámara Baja, hubo tres previas que no obtuvieron la aprobación general. En la primera sonaban los nombres de Carlos Fuentes, Federico Reyes Heróles, Gabriel Zaid, Enrique Krauze, Miguel León-Portilla y Miguel Angel Granados Chapa. En la segunda permanecían Granados y Reyes, y se agregaban los nombres de Santiago Creel Miranda, Fernando Zertuche Muñoz, Luis Villoro, José Woldenberg y Mario Melgar. En la tercera se mantenían Granados, Reyes, Creel, Zertuche y Woldenberg, y se agregaba el nombre de Sergio Aguayo.



que la designación de los Consejeros parecía una medida simbólica<sup>70</sup>: en el tramo de tiempo restante al 21 de Agosto, poco podían aportar en el mejoramiento de la conducta del funcionariado<sup>71</sup>, severamente cuestionado por la liga—a veces no evidente—con el partido oficial y sus prácticas irregulares.

### 5.3.2 *Impacto en las Campañas*

Los sucesos inéditos ocurridos en el transcurso del proceso electoral federal de 1994, transformaron radicalmente el paso de las campañas y el discurso político inicial. Del entusiasmo de finales de 1993 por enfrentarse a una contienda electoral con visos de ser realmente tranquila, la élite gubernamental se topó con un escenario violento y riesgoso en el ámbito institucional.<sup>72</sup>

El levantamiento chiapaneco tuvo, a grandes rasgos, dos efectos sobresalientes. El primero, fue estímulo para el proceso político en general, pues a la vista estaba el desgaste de las instituciones políticas del país. En este marco se inscribe el “Compromiso...” firmado el 27 de Enero, y la derivación en la tercera reforma electoral de

<sup>70</sup> Granados Chapa daba cuenta de la precariedad del tiempo y del tamaño de su contribución: “Me pregunté si tenía sentido, a finales de mayo o principios de junio, entrar a participar en una estructura y en un fenómeno en donde ya casi todo está hecho y, según algún punto de vista, mal hecho en alguna de las porciones. Hay el riesgo, pues, de ir a cohonestar, si eso lo puede hacer uno, un sistema en el que uno no fue participe, un mecanismo que uno no contribuyó a construir ... Estoy absolutamente consciente de que mi contribución será mínima, dada la magnitud del fenómeno, pero será una contribución de cualquier modo”. [Proceso 917, 30 de Mayo de 1994]

<sup>71</sup> Como parte de la desconfianza de los partidos políticos hacia la estructura de funcionarios del IFE, los dirigentes partidistas firmaron junto al secretario de Gobernación, un documento que contenía los “criterios para la renovación de funcionarios y de los consejeros ciudadanos”. Así, desde el 9 de Febrero y hasta el 27 de Mayo, los representantes de los partidos estuvieron en disposición de impugnar tales figuras, argumentando con pruebas la falta de apego a cuatro principios esenciales: elegibilidad, aptitud, imparcialidad y honorabilidad. La medida de las impugnaciones presentadas la brinda el PRD, en el documento intitulado “Impugnaciones del PRD al Servicio Profesional Electoral”; ahí, se manifiesta en contra de 820 funcionarios—Vocales locales y distritales—, casi la mitad de los 1 660 que conforman la estructura a esos niveles. [La Jornada, 11 de Marzo de 1994] El resultado de la revisión: la sustitución de 34 Vocales locales (de 160 posibles, el 21.25% del total), 212 Vocales distritales (de 1 500 posibles, el 14.13% del total) y 122 Consejeros Ciudadanos a ambos niveles (de 1 992 posibles, el 6.12% del total). [Cfr. los testimonios de Alcocer y Carpizo en Alcocer 1995 (1) pp. 43-47 y 221-223]

Además, se propuso el cambio del Director General del Instituto (algunos de los candidatos mencionados en la negociación no eran los ideales para la encomienda, dado su perfil ajeno a la materia en cuestión: Carlos Fuentes, Octavio Paz, Gabriel Zaid, por ejemplo) pero, a falta de consenso, se mantuvo a Arturo Nuñez Jiménez en el cargo.

En cualesquiera de los dos casos, revisión del funcionariado o tentativa de remoción del Director General, la importancia estriba no en la posible eficacia de las medidas tomadas, sino en la disposición del gobierno federal a demostrar que nada escondía, que estaba abierto al escrutinio público.

<sup>72</sup> En este contexto, se acuñó la frase “feria de las desconfianzas” para identificar un fenómeno peculiar: la incredulidad de los partidos políticos de oposición ante las intenciones gubernamentales por perfilar unas elecciones que, en lo posible y en la apariencia, se apegaran a la legalidad.

la administración del presidente Salinas. Se trataba de "... evitar un posible desbordamiento por la izquierda ... de canalizar por la vía electoral el descontento de tales grupos, antes de que el sistema político dejara por completo de ser funcional". [Crespo 1995, p. 211]

Pero el mantenimiento de la funcionalidad del sistema político implicaba, también y necesariamente, inyectarle alguna dosis de legitimidad, pues el momento se presentaba propicio para una ruptura nacional. Si la insurgencia chiapaneca atraía a importantes sectores de la sociedad, el riesgo resultaba grande: las elecciones serían desdeñadas y el presidente elegido estaría falto de apoyo. Por esto era imprescindible acordar nuevas reglas en materia electoral. Así lo advirtió Flores Olea [1994, p. 29]: "... es verdad que el fenómeno tendrá efectos definitivos en las elecciones de agosto de 1994. Estas exigen la más absoluta transparencia de procedimientos en el proceso electoral, jugándose en la ocasión no solo la *legitimidad* del próximo gobierno, sino la *gobernabilidad* del país. Esto significa que, en las próximas elecciones, no solo estaría en juego la credibilidad de los poderes públicos, sino la posibilidad del ejercicio de la autoridad y su vigencia".

El otro efecto que nos interesa destacar, Arriola [en Argüelles y Villa 1994, pp. 58-60] lo denomina "proceso de inflación cultural": "... la utilización indiscriminada, y excesiva, de conceptos y expresiones que, al igual que la moneda en periodos de inflación, fueron perdiendo valor". Conceptos y expresiones tales como "choque de locomotoras", "ingobernabilidad" y "transición a la democracia", caracterizaron el lenguaje de sectores de izquierda (participantes de la CND realizada en Agosto), del PRD y del Grupo San Angel, pero también del comisionado Camacho. La manifestación expresa de este "proceso de inflación cultural" la aporta Amalia García, militante del PRD: "...yo por ejemplo, creí que el deseo de cambio estaba muy extendido y llegué incluso a creer que no solo vivíamos un fin de sexenio, sino el fin de un régimen ..." [citado por Idem]

La idea es clara: el levantamiento chiapaneco, junto a los restantes sucesos del año, anunciaban el fin del régimen político autoritario. Atizar el ambiente con declaraciones "apocalípticas" y sumarse a la campaña "revolucionaria" desatada en Chiapas, eran tentaciones irresistibles.<sup>73</sup> Pero esta idea no atendía a una de las capacidades desarrolladas por el régimen que ya se pensaba agonizante: la capacidad de adaptación. Frente a las tentaciones de ruptura de la izquierda legalmente reconocida (el PRD), la élite gubernamental respondió hábilmente: inclusión, tolerancia y negociación.<sup>74</sup>

Exponente claro de esta idea "inflacionaria", Enrique Semo [1994] señala que el levantamiento chiapaneco produjo tres efectos notables: "... reavivó la llama de la democracia (sic), trastomó las reglas de la campaña y alteró la relación entre las fuerzas

<sup>73</sup> En ellas cayó el candidato Cárdenas. La muestra: la reunión sostenida con el *subcomandante Marcos*, días después de realizado el debate. [Cfr. La Jornada, 17 de Mayo de 1994]

<sup>74</sup> Un ejemplo: en la reunión que tuvo con el Grupo San Angel, el presidente Salinas manifestó que sentía respeto por el candidato Cárdenas, y se dijo dispuesto a reunirse con él. [La Jornada, 19 de Julio de 1994] Esta postura cobra importancia si se recuerda el enfrentamiento permanente entre ambos personajes, cuyo origen databa de los comicios de 1988.

en pugna". El núcleo duro de su argumentación es el siguiente: "Quiérase o no, las elecciones de agosto se realizarán a la sombra de la insurrección zapatista. La batalla por la democracia se libra en las justas electorales y las cámaras, pero también en los movimientos sociales, en la calle y el campo ... El gobierno de Salinas hoy, está haciendo concesiones para salvar el régimen de partido único, no para iniciar una 'transición a la democracia'".

De impacto similar a la insurgencia zapatista, el asesinato del candidato Colosio puso en el centro del conflicto al poder presidencial, por dos motivos:

- a) Una vez nombrado el candidato presidencial, el presidente cede gradualmente decisiones e influencia políticas a su futuro sucesor, con lo que éste asume un alto grado de control de las relaciones al interior de la élite gobernante; con la muerte de Colosio, se rompe la cesión de poder y queda en vilo toda la estructura corporativa puesta en marcha para hacer del candidato un presidente.
- b) La ausencia de candidato presidencial, junto a un presidente disminuido en sus facultades metalegales, provocó una ebullición singular: miembros del partido oficial propusieron sustitutos y esbozaron una suerte de rebelión si el candidato nuevo era impuesto a la tradicional usanza. La disciplina partidaria acalló estas voces, pero el daño estaba hecho; el presidente Salinas quedó con un margen de maniobra menor para designar al sucesor, y hubo de recurrir a la consulta de la élite gubernamental (el CEN del PRI y los gobernadores) para tomar la decisión.

Espinosa T. [1994, pp. 6-7] explica certeramente este proceso de ausencia - sustitución. Según él, el asesinato de Colosio representa la ruptura del circuito político de transmisión pacífica del poder; la designación de Zedillo lo restaura y permite la continuidad de la sucesión presidencial. Aquí la función del partido se extiende: el intermedio que separa la ausencia de la designación, el PRI lo llena e impide que el espacio político dejado se transforme en vacío de poder. Pero esta función no podía durar mucho, dados los intereses encontrados al interior del partido oficial; por ello, la nominación de Zedillo tuvo que hacerse en el corto plazo, permitiendo mantener la cohesión en torno a una figura concentradora y restituir el equilibrio de las relaciones políticas en su conjunto. En una situación de emergencia, Zedillo es visto como el "restaurador de la continuidad institucional de la vida política".<sup>75</sup>

El proceso de ausencia - sustitución, a su vez, aceleró otro proceso conflictivo: el enfrentamiento entre grupos al interior de la élite gobernante. La candidatura de Zedillo,

<sup>75</sup> Ese papel no lo podía asumir Camacho, a pesar de estar en condiciones legales para hacerse de la candidatura sustituta (no fue siquiera mencionado como posibilidad mínima). Es curioso: quien creó expectativas en torno a su persona como posible aspirante a la presidencia. Llegada la oportunidad de hacerlas realidad, enfrentó circunstancias que lo imposibilitaron (los gritos "¡No queremos a Camacho!" durante el funeral del candidato occiso, lo demuestran). Puede decirse, no sin cierta ironía, que Camacho perdió la candidatura presidencial por segunda ocasión con la nominación de Zedillo.

con todo el descrédito que la acompañó de entrada<sup>76</sup>, reavivó el enfrentamiento con el comisionado Camacho. De la cautela con que Colosio maniobró en su gastada relación con aquél, Zedillo pasó al enfrentamiento abierto. El motivo (o pretexto): la negativa del EZLN a aceptar la propuesta gubernamental de Marzo. Zedillo dijo en declaraciones a distintos medios: "A los mexicanos se nos anunció que ya se había logrado la parte más difícil para concretar la paz, y el pasado domingo—12 de Junio—amanecemos con la noticia de que ese acuerdo ... había sido rechazado prácticamente por la totalidad del grupo de personas que estuvo representado en la Catedral de San Cristóbal ... Creo que la negociación sí fue un fracaso, que no se cumplió con los objetivos que se habían planteado, pero no debemos hacer juicios a la ligera". [Proceso 920, 20 de Junio de 1994]

El comisionado Camacho, en respuesta, renunció a su encargo y, en una carta leída para hacer pública su decisión, señaló: "... se ha externado un voto de censura hacia mi trabajo y se han utilizado todos los recursos para difundir esa posición y convertirla en línea ... Se ha cerrado la posibilidad de coordinar los esfuerzos que se requieren en la nueva etapa, en los términos que hice públicos ... Sus definiciones (las de Zedillo) sobre el conflicto de Chiapas han debilitado la línea de la negociación política y el papel que podría seguir desempeñando este comisionado para dar nuevos pasos hacia la paz". [idem]

A contrapelo del impacto negativo de estos dos sucesos de la vida política del país, el debate entre los candidatos presidenciales del PAN, PRI y PRD, insufló esperanza a la contienda electoral, sobre todo si se pondera que era el primero en su género en toda la historia electoral mexicana; seis años atrás, el candidato presidencial del partido oficial desdeñó un acto similar que proponían Clouthier y Cárdenas, en el entendido que no había nada que debatir.

Con independencia de a quién se percibió ganador, el debate resultó benéfico por al menos tres razones, a decir de S. Gutiérrez [en Pérez F. 1995, p. 32]: focalizó la atención del electorado en el proceso comicial, intensificó la competitividad de la elección y el interés se centró en la imagen y la manera de comunicarse con el público de cada uno de los candidatos. Importa subrayar el valor del primer aspecto: los candidatos tuvieron que reaccionar ante acontecimientos difíciles, siendo sus declaraciones un fiel reflejo del peso de las circunstancias en las campañas. Los primeros cuatro meses derivaron en tomas de posición de cara a los sucesos inéditos; a partir de Mayo, la contienda pareció adquirir vida propia, ajena a cualquier coyuntura, teniendo los candidatos la preocupación—no siempre bien concretada—por generar propuestas y diferenciarse del adversario.

De la importancia del acto televisivo, quizá falta mencionar un aspecto: la imagen simbólica, la imagen de la pantalla; en otras palabras, la igualación de la competencia.

<sup>76</sup> Hinojosa [1994] percibió malamente el nuevo "destape": "... provoca angustia, estimula desconcierto, atiza los fuegos de los miedos, porque al reincidir en los agravios al derecho y a la democracia, trae a presencia la advertencia de la sabiduría popular: 'Ven la tempestad y no se hincan'".

“Por primera vez, en la práctica, el candidato del PRI era uno de tantos, no el Candidato, sino alguien que desea convencer, que no invita al país a su próxima toma de posesión el primero de diciembre sino, así sea a regañadientes, que solicita el voto”. [Monsiváis 1994 (2)] Se trata de una ruptura de símbolo, mínima si se quiere, pues ello no hacía variar en mucho la fuerza inmanente de la candidatura del partido oficial, pero inimaginable en otro momento; por un espacio de tiempo delimitado—sesenta minutos— los candidatos presidenciales estuvieron expuestos a una audiencia amplísima en igualdad de circunstancias, gracias a un formato que equilibraba las intervenciones (demasiado rígido pero necesario para evitar suspicacias).<sup>77</sup> En estos términos, era un acto ciertamente democrático; en él no intervenían las preferencias de los concesionarios de televisión y radio, como si ocurría en la cobertura informativa de las campañas.

---

<sup>77</sup> Hubo quienes vieron en el debate “... una manera de aislar y derrotar desde la ‘imagen’ pública a la candidatura que genera preocupación en los círculos oficiales” [Tejeda 1994, p. 9] No obstante, hay coincidencia entre los analistas que siguieron y comentaron el evento, en que Cárdenas y Zedillo eran candidatos no hechos para aparecer en televisión [V. g. Castañeda 1995, p. 9]; además, está la duda (al parecer sólida) de que el primero de ellos no se preparó lo suficiente para la confrontación, lo que redituó en una mala presentación y, como consecuencia, en un pobre resultado en los sondeos de opinión.

#### 5.4 Resultados

La fase del proceso electoral que inició con el escrutinio y cómputo de la votación, no derivó en la presunción conflictiva que se esperaba. Los resultados electorales sorprendieron a todos los actores políticos participantes de la contienda; el mismo día de la jornada electoral, la afluencia de votantes hizo percibir una manifestación ciudadana impresionante. Parecía ser que, ahora sí, quien ganara la elección presidencial contaría con un amplio respaldo en votos, lo que legitimaría cualquier administración sexenal. Pero persistía un inconveniente: la manera en que—legal e ilegalmente—el partido oficial obtuvo tan alto respaldo.

A diferencia de tres y seis años atrás, el problema de la difusión de resultados dejó de serlo. En 1988, la crisis de credibilidad estalló por la carencia de resultados confiables la noche de la jornada electoral, lo que hizo dudar de la validez del triunfo del PRI. En 1991, aunque pocos dudaron del apabullante triunfo del partido oficial, la lentitud con que las cifras fueron dadas a conocer extendieron la creencia de que las autoridades electorales se disponían a acomodar los números a su antojo. Para 1994, el conocimiento público de los resultados se adecuó a las necesidades de los partidos: no hubo lentitud en la transmisión o carencia de datos la madrugada del 22 de Agosto.

Por otro lado, la fase contenciosa (en sus vertientes jurisdiccional y política) transcurrió sin mayores aspavientos. La reforma electoral de 1993 introdujo algunas novedades que le dieron mayor eficacia y transparencia; los partidos políticos recurrieron a ella para impugnar decisiones o candidatos. Pero una diferencia resalta en cuanto a otros procesos: el Colegio Electoral dejó de ser el principal flanco de ataque de la oposición, pues parecía claro que la legitimidad del futuro presidente no dependía exclusivamente de esa instancia constitucional.

El conflicto que atrajo la mirada el día de las elecciones, fue el relativo al funcionamiento de las casillas especiales: las boletas asignadas se agotaron apenas pasado el mediodía. La noticia, conocida por el CG del IFE, motivó un debate entre sus integrantes. Para evitar cualquier malentendido, el máximo órgano de dirección optó por no enviar más boletas a las mesas directivas de casilla.

Las 687 casillas especiales estuvieron dotadas de 300 boletas cada una (a excepción de 55 instaladas en 21 distritos de la frontera norte, que contaban con 750), gracias a un acuerdo tomado en el CG en sesión del 28 de Febrero de 1994, a propuesta del representante del PRD. La magnitud de la cuestión se observa al comparar cifras: en 1991 se instalaron 930 dotadas de 750 cada una, para un potencial electorado de 36.5 millones; para 1994, se instalaron 687 con 300 boletas cada una (con la salvedad ya expuesta), para un potencial electorado de 45.7 millones. [Carpizo en Alcocer 1995 (1), pp. 31-32] Es decir, para un electorado menor en casi 10 millones (1991), se aprobó la distribución de 697 500 boletas para las casillas especiales, en tanto que, para un electorado superior en esa proporción, se distribuyeron solo 230 850 boletas.

Lo anterior se entiende si se piensa en la famosa "feria de las desconfianzas": las casillas especiales habían sido durante mucho tiempo, centros especializados en la alteración de los resultados de las elecciones. Como en ellas votan aquellos ciudadanos considerados "en tránsito" (fuera de sección, distrito o estado), se prestaban fácilmente a que los candidatos del partido oficial hicieran sufragar a simpatizantes suyos (o no simpatizantes, pero sí obligados a orientar sus intenciones) y, de ese modo, afianzar sus victorias. En este sentido, la medida de reducir a 300 las boletas por casilla tenía justificación en la experiencia y el ambiente político del momento: evitar el "fraude". Pero reducción tan drástica en el número de papeletas produjo un efecto contrario: ante el elevado flujo de votantes y las—al parecer—naturales inconsistencias del padrón y de las listas nominales, las protestas de ciudadanos marginados capturaron la atención. Quizá este haya sido el costo de la desconfianza.

Sin embargo, la posible afectación de esta circunstancia en el proceso comicial quedó medianamente esclarecido con el informe que los Consejeros Ciudadanos elaboraron. [Cfr. Pérez F. 1994, pp. 169-186] Según éste, las 687 casillas especiales representaban el 0.71% del total de casillas a instalar; las 230 850 boletas que se dispusieron para su funcionamiento, permitían votar al 0.5% de los inscritos en la lista nominal. En el apartado "Conclusiones y Proposiciones" se concluye: "Lo ocurrido el 21 de agosto en las casillas especiales:

1. Es un problema de escasez de material electoral, en el que predominó el criterio de control y de vigilancia respecto a su incidencia en las casillas especiales sobre el de mayor cobertura y laxitud en ellas.
2. En las casillas especiales no se registró comportamiento anómalo alguno, sino más bien típico. No se apartaron de las tendencias generales y sirvieron fundamentalmente como receptáculos de ciudadanos que en efecto se encontraban fuera de su sección".<sup>78</sup>

En la credibilidad de los resultados contribuyó no solo la difusión oportuna y pertinente de las tendencias por parte de la autoridad electoral, sino también los ejercicios estadísticos efectuados por organizaciones civiles, medios de comunicación y asociaciones de otra especie.

El Director General del IFE, de acuerdo al COFIPE, tenía la atribución de establecer un mecanismo para dar a conocer los resultados preliminares (no oficiales) de las elecciones a todos los niveles, en base a la información generada en los Consejos

<sup>78</sup> En el documento de los Consejeros Ciudadanos se acepta que el asunto de las casillas especiales tiene otra raíz explicativa: "... hubo tal insuficiencia de boletas ... porque numerosos ciudadanos acudieron a ellas al no encontrarse en la lista nominal que correspondía a su credencial de elector ... la afluencia de votantes reales quiso tomar su curso en las casillas especiales dado que su registro había sido borrado de las listas de electores, vulnerando así su derecho ciudadano". Para clarificar esta idea, los Consejeros recurren al análisis de 2 114 llamadas telefónicas (recibidas en el IFE) de ciudadanos que dijeron no estar inscritos en las listas nominales de electores. De la indagación de los casos, no se obtuvo evidencia de que en alguno se excluyera dolosamente a ciudadanos del registro correspondiente. [Cfr. Pérez F. 1994, pp. 181-183]

Distritales<sup>79</sup>; para tal fin, se creó el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) que contó, en general, con la anuencia de los representantes de los partidos políticos. El programa tenía el mismo esquema de funcionamiento que el SIRE, aplicado en 1991. [Cfr. supra. 4.3] La fuente principal para la alimentación del sistema, eran las copias de las actas de escrutinio y cómputo elaboradas por los funcionarios de casilla: en los Consejos Distritales, en sesión permanente, los Presidentes leían en voz alta las cifras ahí contenidas, y los Secretarios las anotaban en un lugar adecuado para el conocimiento público.<sup>80</sup> "El PREP trabajó de la siguiente forma: Primero, captaba la información en los llamados Centros Distritales de Acopio y Transmisión, que recibían y transmitían los resultados al Centro Nacional de Recepción de Resultados Electorales Preliminares (CENARREP); entonces, el CENARREP recibía y procesaba la información en las oficinas centrales del IFE; y las transmitía al Consejo General y al público ... El programa presentaba, casilla por casilla, los resultados de la votación de cada partido, y permitía integrar, en las mismas terminales, la cuenta acumulada por distrito, por estado, por circunscripción o nacional". [Alvarado en Pérez F. 1995, pp. 194-195]

Por acuerdo del CG, se decidió que solo hasta tener capturado un mínimo del 15% de las casillas, se dieran a conocer los resultados preliminares. De ese modo era posible conocer una tendencia firme de las votaciones, impidiendo la manipulación de cifras por cualquiera de las fuerzas políticas en pugna. Hacia las tres de la mañana del 22 de Agosto, computado el 15.38% de las casillas, el Director General del Instituto leyó los porcentajes de la elección presidencial: PRI, 47.1%; PAN, 31.4%; y PRD, 17.3%.<sup>81</sup>

Las tendencias generadas por el PREP eran bastante similares con aquellas que brindaron conteos rápidos y "exit poll" realizados por distintas organizaciones sociales y empresas de la comunicación.<sup>82</sup> La similitud en los porcentajes operó en el sentido

<sup>79</sup> La reforma electoral de 1993 agregó a esta atribución, las siguientes líneas: "Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General ..." [Cuadro..., art. 89, fracc. 1ª, inc. 1, p. 89]

<sup>80</sup> La reforma electoral de 1993 flexibilizó la realización de estas actividades: funcionarios autorizados por el Consejo Distrital podían recibir los paquetes electorales y las actas de escrutinio y cómputo, así como leer los resultados contenidos en ellas (atribución exclusiva del Presidente del Consejo en el COFIPE original); además, el Secretario del Consejo o un funcionario previamente autorizado por esa instancia, podía anotar los resultados provenientes de la lectura "en la forma destinada para ello" (atribución antes exclusiva del Secretario). Cabe aclarar que el PREP no funcionaba, en rigor estricto, a partir de la lectura en voz alta de los resultados, sino que la primera copia de cada acta de escrutinio y cómputo se entregaba—en un sobre especial—directamente a los empleados del programa. De esta manera, se agilizaba la captura de la información y adquiría confiabilidad al ser obtenida de un documento oficial.

<sup>81</sup> La confiabilidad del PREP se mide por el nivel de eficacia logrado: de 96 394 casillas instaladas (solo 21 de las 96 415 proyectadas, no se instalaron: el 0.03% del total), el programa captó el 95.83% de las actas de escrutinio y cómputo correspondientes. El restante 4.17% de las casillas quedó fuera del conteo porque o los sobres del PREP se introdujeron a los paquetes electorales o estuvieron mal identificados. [Carpizo 1994, p. 7]

<sup>82</sup> Los conteos rápidos se basan en los resultados anotados en los avisos de votación colocados en el local en donde se ubicó la casilla, una vez terminado el escrutinio y cómputo. Los "exit poll" son encuestas de salida de casilla: es decir, el votante responde—si quiere— a unas cuantas preguntas hechas por personal contratado ex profeso, que pretenden conocer el sentido de su sufragio. Ambos ejercicios se realizan con una muestra representativa de mesas directivas de casilla.



deseado por el secretario de Gobernación: dar veracidad a los resultados mediante un "colchón de confiabilidad", a través del cual fuentes externas avalasen con sus propios ejercicios estadísticos las cifras de la autoridad electoral. Así lo explicó Carpizo [1994, pp. 5-6]: "Para conocer los resultados, se contó con un sistema novedoso en el país, construido por diversas organizaciones sociales: que esas cifras las dieran, en primer lugar, asociaciones prestigiadas de la sociedad y que horas después el IFE difundiera sus cifras con el objetivo de construir un colchón de confiabilidad. Nunca se hubiera aceptado ese sistema si alguien pretendiera ocultar algo. Diversas organizaciones decidieron, por propia iniciativa, o por respetuosa exhortación, realizar un conteo rápido ... ¿Se podría pensar que todas esas organizaciones tan diversas entre sí, se unieran para engañar al pueblo de México? Desde luego que no ... Es imposible que 12 conteos rápidos coincidan y al mismo tiempo se pudiera hacer trampa".<sup>63</sup>

Aparte del PREP, el IFE efectuó su propio conteo rápido, según una de las atribuciones que la reforma electoral de 1993 le adjudicó al Director General<sup>64</sup>; el conteo, a decir de Alvarado [en Pérez F. 1995, p. 198], parecía diseñada como "... última salvaguarda del IFE en caso de que no funcionara ninguno de los otros sistemas de información". Pero frente al alud de cifras preliminares extraoficiales (y las producidas por el PREP), el conteo rápido perdió toda validez. Así quedó demostrado al término de la sesión permanente del CG, instancia que debía discutir si el IFE daba a conocer sus resultados. Por ejemplo, el consejero senador Muñoz Ledo argumentaba que en ningún país del mundo la autoridad electoral imprimía un sello oficial a las tendencias marcadas por los conteos. "—Me parece un prurito tardío e innecesario", dijo. Pero en dirección contraria habló el Consejero Ciudadano Zertuche: "... démoslo a conocer y volvamos este instrumento una arena que otorgue a la ciudadanía información plena, sin desdeñar la superioridad del PREP". [La Jornada, 23 de Agosto de 1994]

En conclusión: con votación mayoritaria a favor, se decidió difundir las cifras del conteo rápido. El Director General del Instituto procedió a la lectura del documento contenido en un sobre lacrado: PRI, del 49.3% al 50.7%; PAN, del 26.8% al 28.2%; y PRD, del 15.8% al 17.1%. [Idem] Lo anterior sirve para demostrar que, aunque las tendencias hasta entonces conocidas coincidían en lo fundamental, la desconfianza persistía.

En ese tenor, a veces marcados por la radicalidad, analistas políticos evaluaron los comicios. Al parecer de Díaz-Polanco [1994, pp. 4-5], "... los pasados comicios liquidaron con una contundencia brutal la confianza, a la que se aferraba una parte importante de

<sup>63</sup> Carpizo se refiere a 12 conteos rápidos porque quienes los coordinaron, cumplieron con los "Criterios Generales de Encuestas por Muestreo" aprobados en sesión del CG el 29 de Julio de 1994. Sin embargo, fueron cuando menos 19—entre conteos rápidos y encuestas de salida—los ejercicios estadísticos realizados el día de las elecciones. [Cfr. Alvarado en Pérez F. 1995, Medina en Argüelles y Villa 1994, y Poschard en Pascual 1995]

<sup>64</sup> El artículo 89, fracción Iª, inciso II, dispone: "Ordenar, cuando lo estime conveniente, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales del día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios solo podrán ser difundidos previo acuerdo del Consejo General..." [COFIPE 1994 (2), pp. 86-87]

la población, de que aún sin modificar de raíz la lógica del régimen de partido de Estado podía intentarse en México comicios minimamente equitativos y limpios ... avanzar hacia condiciones mínimas que hagan florecer la democracia en nuestro país requiere reconocer, con todas sus letras, que hubo un fraude”.

Por su lado, Garrido [1994] no le concedía mérito alguno a los comicios, pues el PRI había ganado siempre a través del fraude. Estos comicios, en su visión, quedaban inscritos “... en la ya vieja tradición autoritaria del México priista”. En la explicación que proporciona del desarrollo del proceso electoral (“fraudulento en su conjunto”), el fraude se expresó no agregando grandes cantidades de votos en ciertos estados de la República, sino inflando la votación casilla por casilla; junto a ello, los “tecnócratas” no despreciaron e hicieron uso efectivo de “... las viejas manipulaciones y la ‘alquimia’ a la antigüita”. Pero probablemente sea en las líneas que en seguida reproducimos, donde se note la persistencia del “trauma del 88”: el enfoque de interpretación no cambia y mide con la misma vara cualquier elección “priista”. Citamos: “El 21 de agosto se vivió un verdadero fraude cibernético por las dimensiones de la operación, fundado en una red de informática que descansaba en centros de cómputo alternos o secretos del régimen distintos a los que el IFE había oficialmente anunciado, algunos de los cuales fueron descubiertos por la ciudadanía. El salinismo pudo así fabricar alegremente una votación fantasma para Zedillo que cuadrara con los datos de las ‘encuestas’”.

Una observación moderada e interesante la presenta Córdova [1994 (2)]: “... las elecciones fueron las más limpias que hemos tenido a lo largo de la historia; pero fueron tan ventajistas, tan inequitativas y tan injustas como lo han sido todas las que hemos tenido desde hace más de setenta años ... El Estado se convirtió en *partido* y echó toda la carne al asador para sacar triunfante al candidato oficial”.

Frente a la extensión—en algunos círculos académicos y políticos—de la idea de “fraude”, el secretario de Gobernación, en un discurso pronunciado el 12 de Septiembre de 1994 (“Algunas Consideraciones sobre el Proceso Electoral Federal de 1994”, el cual hemos citado a lo largo del presente capítulo) examina prolija y detalladamente los aspectos y mecanismos adoptados para evitarlo. Una porción de su pronunciamiento:

“Los invito a que juntos reflexionemos sobre el supuesto fraude del cual hablan, con tanto rencor y despecho, algunas personas. En los meses anteriores tanto se refirieron a él, que al parecer ahora les resulta imposible evaluar de frente y sin subterfugios la realidad. Según ellos no pueden estar equivocados. No pueden aceptar que el proceso electoral, con sus entendibles fallas e irregularidades, que sí las tuvo, dados su magnitud y complejidad, transcurrió muy bien ... no hubo un patrón intencional en esas irregularidades o que ellas se hayan cometido con dolo para favorecer o perjudicar a cualquier partido político ... Los resultados de la votación nos pueden agrandar o no, podemos estar de acuerdo o no con ellos, pero ellos expresan la decisión del pueblo y en una democracia estamos obligados a respetarlos”. [Carpizo 1994, pp. 4, 21 y 23]

Vistos los ángulos que expresan puntos de vista contratantes, lo cierto es que la conclusión de la jornada electoral distó de ser violenta. A esto se debe la defensa

vehemente del proceso electoral en su conjunto en las palabras del secretario Carpizo: en última instancia, el que el 21 de Agosto haya pasado sin mayores sobresaltos era un verdadero logro. Claro está que, ello no excluye la presencia de irregularidades, comunes en toda la historia electoral mexicana; el problema radicaba en que tanto a) respondían a los intereses del partido oficial o eran verdadero producto de la inexperiencia de los funcionarios electorales, y b) se reflejaban o no en el resultado final de la elección.<sup>65</sup> Para el secretario de Gobernación, el proceso había sido bienintencionado (con todo y sus errores); para los partidos políticos de oposición, el proceso estaba cargado para favorecer al PRI (y, por tanto, quedaban problemas por remediar en todas sus fases).

En lo que concierne a la fase contenciosa, en su vertiente jurisdiccional, la reforma electoral de 1993 introdujo cambios positivos que se reflejaron en la práctica de impugnación. Condensamos los de interés:

- a) El Tribunal Federal Electoral se transformó en "máxima autoridad jurisdiccional", con competencia para resolver, en última instancia, las impugnaciones presentadas en materia electoral federal y aquellas relativas a la declaración de validez, otorgamiento de constancias de mayoría y asignación de diputaciones o senadores por el principio de representación proporcional. Con esto, desaparecen los Colegios Electorales para calificar las elecciones de diputados y senadores y—en su lugar—se otorga el poder de decidir al Tribunal.<sup>66</sup> [Constitución 1994 (2), arts. 41 y 60, pp. 41 y 49]
- b) Se crea un nuevo recurso, el de reconsideración, para impugnar las "resoluciones de fondo" recaídas sobre los recursos de inconformidad y sobre la asignación de diputados plurinominales realizada por el CG del IFE. Para resolver este recurso se crea una Sala de Segunda Instancia, integrada por el Presidente del Tribunal y cuatro miembros de la judicatura federal; sus fallos serán definitivos e inatacables.<sup>67</sup> [COFIPE 1994 (2), art. 295, fracc. 1ª, inc. d, p. 245]

<sup>65</sup> Conviene considerar el informe de la Alianza Cívica-Observación 94, intitulado "La Calidad de la Jornada Electoral del 21 de Agosto de 1994" que, en sus conclusiones, apunta: "Es cierto que millones de ciudadanos pudieron ejercer con civismo y libertad su derecho al voto en situaciones relativamente normales. Hubo una amplia participación y en muchas regiones del país el proceso fue pacífico y tranquilo. Otros millones de mexicanos no pudieron votar así. Hubo serias irregularidades. Se configura un patrón de violación sistemática al secreto del voto y de presión a los votantes en todo el país, incluidas las principales ciudades, llegando a las zonas rurales a un grado suficientemente alto como para cuestionar el conjunto de los resultados en esas casillas ... El impacto cuantitativo de estos hechos no puede calcularse con certeza y precisión. Es probable que no alteren el resultado final sobre el triunfador de la elección presidencial. Sin embargo, altera la correlación de fuerzas electorales a nivel nacional, regional y local, la composición de la Cámara de Diputados y posiblemente la de Senadores, generando una imagen aparente de predominio del partido del gobierno". [Alianza (2)]

<sup>66</sup> El Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial persiste, según el artículo 74, fracción 1ª, de la Constitución: en la reforma electoral de 1993 se agregó a esa fracción: "Su resolución será definitiva e inatacable..." [Constitución 1994 (2), p. 61]

<sup>67</sup> Para la materia contenciosa, las pruebas aportadas al interponer un recurso se amplían: aparte de las documentales públicas y/o privadas, son aceptadas las "técnicas cuando por su naturaleza no requieran de perfeccionamiento, presuncionales o instrumental de actuaciones". [COFIPE: 1994 (2), art. 327, fracc. 1ª, p. 269]

- c) El escrito de protesta no perdió su carácter de "requisito de procedabilidad del recurso de inconformidad", pero adquirió otro: el ser "medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral" [Ibid., art. 296, fracc. 1ª, p. 246] Esto guarda relación con el artículo 290 que, en su fracción segunda, establece la causal genérica de nulidad para la elección de diputados y senadores: "... cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada de la elección en el distrito o entidad de que se trate y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables al partido recurrente". [Ibid, p. 242] En abono a lo anterior, el "requisito de procedabilidad" se exenta en situaciones especiales (por ejemplo, cuando la impugnación tiene que ver con un error aritmético en las actas de cómputo distrital de cualesquiera de las elecciones).

No obstante la importancia de estas modificaciones al contencioso jurisdiccional, la presentación de impugnaciones adoleció—nuevamente—de buena preparación y sustanciación por parte de los representantes y dirigentes partidistas. El Tribunal Federal Electoral recibió 1 232 recursos de inconformidad, los cuales tuvieron el siguiente destino: 279 desechados, 670 infundados, 11 sobreseídos, 7 no interpuestos, 261 parcialmente fundados y apenas 4 fundados. Los votos anulados por las resoluciones del Tribunal alcanzaron los 976 752, distribuidos como sigue: 341 650 para presidente, 137 019 para senadores y 498 083 para diputados. [Cfr. Terrazas en Pérez F. 1995] Si calculamos lo que representan los votos anulados para la elección presidencial en comparación con el total de votos emitidos el 21 de Agosto, la cifra es insignificante: el 0.77%. En cuanto a los recursos de reconsideración, la Sala de Segunda Instancia recibió 211, y el curso que tuvieron fue éste: 129 infundados, 80 desechados y apenas 2 fundados. [Idem]

Contrastan estos datos con las irregularidades documentadas, por ejemplo, por Alianza Cívica-Observación 94. Como en el caso de 1991, el esquema complejo del sistema de impugnación anuló la capacidad de los partidos políticos para detectar anomalías y, lo más difícil, probar su impacto en el veredicto final (recuérdese la frase "que sean determinantes para el resultado de la elección"). De ahí que el Tribunal haya afectado poco los resultados con sus resoluciones.

El Colegio Electoral para la calificación presidencial trabajó los días 7 y 8 de Noviembre de 1994, con la participación de los 500 diputados electos el 21 de Agosto.<sup>88</sup> Su trascendencia radica en que es la instancia que define la declaración de validez de la elección presidencial y, en consecuencia, finiquita el proceso electoral. Empero, en ésta como en las ocasiones previas que hemos revisado, se impuso una vez más el peso de la mayoría del partido oficial, sin detenerse en argumentos o posibles anomalías documentadas.

La labor del Colegio puede resumirse en los siguientes puntos:

<sup>88</sup> En realidad fueron 498, en virtud de que el Tribunal convocó a elecciones extraordinarias en los distritos IV de Puebla y XXII de Veracruz.

1. La conducción legislativa. A diferencia del Colegio de 1991, en el que se llegó a un acuerdo entre los coordinadores de los grupos parlamentarios para conducir adecuadamente las sesiones, en 1994 los diputados del PRI desdeñaron a sus colegisladores. Dos datos ilustran esta actitud. Primero, antes de que la Cámara de Diputados se erigiese en instancia calificadora (Noviembre 6), al margen de la comisión encargada de ello, el grupo parlamentario del partido oficial presentó un dictamen en el que, entre otras cosas, se declaraba presidente electo a Ernesto Zedillo con el 50.15% de la votación válida. Reaparecía el síndrome del 50% del presidencialismo mexicano (el mismo porcentaje que se impuso en la declaración de validez de la elección de Salinas). Segundo, la aprobación, al seno de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (CGyPC), del dictamen de calificación presidencial, con el voto favorable de los 16 diputados del PRI (de 30 integrantes). En él sólo había un cambio en relación al redactado *motu proprio* por los diputados del partido oficial: no se establecía el porcentaje de votos con que se declaraba presidente electo a Zedillo (aunque en el texto se manejan dos porcentajes distintos: el de votación válida, corregida ahora al 50.16%, y el de votación total, el 48.75%). [La Jornada, 7 y 8 de Noviembre de 1994]
  
2. La postura de la oposición. Tanto los diputados del PAN como los del PRD sostuvieron la necesidad de que el dictamen de la elección presidencial contuviera referencia a las irregularidades detectadas durante el proceso electoral, proposición a la que se negaron los legisladores del PRI. Pero hasta ahí llegó la compatibilidad de ambos grupos parlamentarios, pues el del PRD pretendería—en el extremo—la anulación de la elección presidencial, mientras el del PAN quería que se ratificara la inequidad observada en el curso de las campañas electorales.<sup>89</sup> A pesar de estas posturas encontradas, el clima vivido en el Colegio distó de ser la batahola sin fin que había sido el de 1988. Así lo reportó La Jornada [9 de Noviembre de 1994]: “Y es que contra lo que muchos esperaban, el Colegio Electoral que calificó los comicios del 21 de Agosto estuvo muy lejos de septiembre de 1988: ni toma de tribunas, ni abiertos enfrentamientos, ni luchas cuerpo a cuerpo. Más bien, la incapacidad del grupo priista que preside Humberto Roque Villanueva para acordar con la oposición una calificación plural”.
  
3. El papel del Colegio. El debate desatado en torno a la naturaleza del Colegio Electoral enfrentó a diputados del PRI y del PRD; mientras los primeros argumentaban que era política y, por tanto, el Colegio debía reducir su función a emitir un juicio de valor, los segundos consideraban que el carácter de dicha instancia era jurisdiccional y, en consecuencia, podía juzgar sobre lo juzgado por el Tribunal. [Cfr. Barraza en Pérez F. 1995, pp. 376-379] La postura del partido oficial fue irreductible: el Colegio no podía invalidar o descalificar las elecciones

<sup>89</sup> Esta postura quedó clara en la “Declaración del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional”, publicada en la revista Proceso [No. 932, 12 de Septiembre de 1994]: “... afirmamos que los procesos electorales en México siguen adoleciendo de problemas serios de legitimidad democrática plena. No solo se han quebrantado las condiciones de la competencia democrática sino se ha atentado contra el espíritu mismo de la democracia. El proceso electoral como un todo ha sido en esta ocasión una vez más ‘profundamente injusto y profundamente inequitativo’”. En otro desplegado público (Noviembre 8), la dirigencia nacional del PAN afinaba una postura de cara a la calificación presidencial: “Por honestidad intelectual y política no emitiremos un voto que descalifique todo el proceso o sus resultados, tampoco lo daremos como aval para soslayar injusticias e inequidades que aún hoy prevalecen”. [citado por Crespo 1995, p. 270]

efectuadas el 21 de Agosto. La voz del diputado Moreno Collado sentenció: "Lo único que puede hacer este Colegio es realizar el cómputo. Y así estuvieran anuladas la mitad de las votaciones, tendrá que resultar de ello un triunfador". [La Jornada, 9 de Noviembre de 1994] Sin caer en este absurdo (dado que si "estuvieran anuladas la mitad de las votaciones", la situación sería lo suficientemente caótica y falta de credibilidad para permitir la calificación presidencial<sup>90</sup>), Barraza [op. cit., p. 382] conviene en la naturaleza exclusivamente política del Colegio: "... emite un juicio global del proceso electoral, que no puede ir más allá de lo aprobado o desaprobado en los consejos del IFE y de lo resuelto en las salas del TFE".

4. El resultado final de la actividad del Colegio: la aprobación del dictamen que declaraba a Zedillo presidente electo, con 300 votos a favor, 66 en contra y 12 abstenciones.

Lo rescatable de la experiencia parlamentaria se centra en un aspecto: quedó demostrado que una instancia de estas características, no funciona para darle validez a lo que califica. Al contrario, crea un espacio ambiguo para la impugnación y se transforma en un foro en el que importa poco evaluar objetivamente el proceso electoral en su conjunto; todo queda expuesto al peso de la representación partidaria.<sup>91</sup> Además, la desaparición de los Colegios calificadoros de las elecciones de diputados y senadores, confirmó la certidumbre de varios analistas de que un órgano jurisdiccional autónomo en sus decisiones (el Tribunal Federal Electoral) bien puede procesar las impugnaciones sin que ello signifique una indebida "injerencia" en la soberanía de un poder estatal. Por esta razón, la permanencia del Colegio presidencial quedaba como tema pendiente para la negociación futura de una nueva reforma electoral.

<sup>90</sup> Porque, si se revisa el COFIPE, las causas de nulidad no afectan a la elección presidencial; es decir, las nulidades solo se aplican a la elección de diputados por mayoría relativa, de senadores por mayoría relativa o de primera minoría o al cómputo de circunscripción plurinominal (arts. 286 al 293). En su fracción segunda, el artículo 286 establece con claridad: "Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Federal Electoral, respecto a la votación emitida en una casilla o de una elección en un distrito electoral uninominal o en una entidad federativa, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el recurso de inconformidad". [COFIPE 1994 (2), pp. 239-243]

<sup>91</sup> Barraza [en Pérez, F. 1995, pp. 372 y 382] define el desgaste de este Colegio: "No hubo novedades importantes ... Fue un auténtico diálogo de sordos: nadie convenció a nadie, todos sabían de memoria los argumentos viejos y gastados de los otros y tenían meditadas respuestas para debatirlos ... No hubo siquiera polémica. El Colegio resolvió ... mediante su votación; no se aportaron pruebas nuevas, sino votos contundentes".

### 5.5 La No Alternancia

Las expectativas generadas a raíz de la contienda electoral se impactaron contra los resultados electorales: el partido oficial mantenía la primera magistratura, así como el control holgado de las Cámaras del Congreso de la Unión. Pero el ánimo crítico de los opositores se sostuvo en grados diversos, en un contexto completamente distinto: las instituciones electorales funcionaron con la ruda vigilancia de los partidos políticos, la incertidumbre en las reglas de la competencia se redujo considerablemente, el presidente Salinas—sin dejar de apoyar a su sucesor—mostró una actitud de apertura y conciliación. La crítica encontró eco en algunos sectores sociales, pero no con la magnitud y uniformidad que caracterizó la evaluación de los comicios de 1988. Como nunca, las opiniones se dividieron, incluso aquellas emitidas desde el Partido de la Revolución Democrática.

Cuauhtémoc Cárdenas no varió de su conocida postura: las elecciones representaban un "fraude", una manipulación del voto del orden de los diez millones; de ser así, el candidato del partido oficial habría obtenido siete millones. Para sustentar la idea de que los votantes no pudieron sufragar convencidos por el PRI, señaló: "No veo la razón de salir masivamente a votar por más de lo mismo. Y además creo que hay una prueba contundente de lo contrario: Si nosotros hubiéramos ganado con la mitad de los votos, andaríamos ahora de festejo en festejo. Yo no he visto que a alguien le haya dado gusto el triunfo del PRI, que no sea íntimamente, en algunos hogares, o más allá de los desplantes de algunos funcionarios y dirigentes priistas".

En razón de lo anterior, Cárdenas se proponía evitar la "imposición" de Zedillo en la presidencia, una vez pasados los comicios. En sus palabras: "Sí, es una usurpación en la medida en que están tomando un cargo que no les corresponde por mandato popular. Esta elección, en vez de dar lugar a un régimen distinto, está simplemente reproduciendo lo que ya está ... buscaré que no se consuma la imposición el 1º de diciembre; buscaré que se le cierre el paso, en este caso particular, a Ernesto Zedillo, porque no se ha dado una elección en las condiciones que tenía que haberse dado para recuperar la legitimidad del poder público del país". [Proceso 931, 5 de Septiembre de 1994]

En tono ciertamente estridente, pero ajeno a la idea del "fraude", el dirigente nacional de Acción Nacional argumentaba en torno a los resultados: "Hay que decir que priva en todos una incredulidad, una especie de fe al revés, una especie de antife". Irónico, manifestándose en contra del enfoque de la "manipulación del voto", Castillo Peraza argüía: "Hubo una superinteligencia perversa capaz de lograr que las encuestas previas, los *exit polls*, los conteos rápidos del día y el resultado electoral coincidieran ... ¿Hay un genio del mal el día de las elecciones que organiza todo para que salga perfecto? Esa es la única alternativa al acto de fe" En este punto se anclaban las diferencias entre el PAN y el PRD; mientras el primero rescataba como valor positivo el que "uno de dos mexicanos" no cediera a la inducción y/o manipulación del voto (lo que permitía creer en los resultados), para el segundo la votación representaba "fraude" e imposición y punto.

No obstante, la evaluación de Castillo advertía contra una situación: que el régimen se regodeara en su triunfo y pretendiera la restauración. "Sería un grave error porque no solamente uno de cada dos mexicanos quiere el cambio, sino porque quienes votaron por algún temor también quieren el cambio, pero tuvieron temor, y ese es un voto frágil. Quienes votaron bajo presión no votaron por el cambio, y entonces constituyen un voto frágil, volátil". [Proceso 930, 29 de Agosto de 1994]

En ese tono se inscribe la "Declaración del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional", documento que evalúa los comicios de Agosto y construye algunas líneas de conducta a seguir por los órganos del partido. La "Declaración ..." no se semeja a los documentos emitidos por ese partido en coyunturas similares (después de las elecciones de 1988 y 1991): el "Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia" [Cfr. supra. 3.1.3] y el "Consenso Nacional por la Democracia para la Justicia en la Libertad" [Cfr. supra. 4.4]. Dos razones los diferencian: primera, porque el texto enjuicia severamente los comicios y califica su desarrollo, dado " . en condiciones de profunda inequidad e injusticia y frente a toda la inmoralidad del sistema ..."; segunda, porque no hay en el cuerpo del documento propuestas de temas a discutir, sino que se redactan "exigencias", a partir de cuyo cumplimiento el partido fijaría su actitud frente al nuevo gobierno. Por tratarse de una declaración de carácter resolutorio de un órgano del partido (el Consejo Nacional), quizá no se le quiso dar una naturaleza amplia, de convocación al diálogo, como si la habían tenido el "Compromiso ..." y el "Consenso ...".

Las "exigencias" planteadas al gobierno por el PAN son ocho; aquí destacamos las tres primeras:

- a) "Proceda a desvincularse real y claramente en todos los órdenes, del partido oficial.
- b) Haga efectiva la prohibición legal de utilizar, con propósitos partidistas y facciosos los colores de la Bandera Nacional.
- c) Ponga fin al Presidencialismo centralista y respete, en serio y cabalmente, la división de poderes, la Soberanía de los Estados y la autonomía de los municipios del país".

En lo que a materia electoral se refiere, el Consejo instruye al CEN del partido a que promueva la permanencia de los Consejeros Ciudadanos del IFE, hasta que se complemente la renovación de los órganos locales y distritales; instruye también a los comités municipales, estatales y nacional, para que evalúen el comportamiento del los Consejeros Ciudadanos y funcionarios del Instituto, y soliciten, si es el caso, su remoción y sustitución. [Proceso 932, 12 de Septiembre de 1994]

La mayor debilidad del documento de Acción Nacional es, a nuestro juicio, el destinatario. En otras palabras, plantear una serie de demandas a un gobierno saliente (el del presidente Salinas) era inútil, pues en esencia eran las mismas sostenidas durante el sexenio, a las que no se les había dado curso. Si el destinatario era el candidato triunfante Zedillo, la forma y el procedimiento no eran los correctos. Por un lado, hubiera convenido dirigirlo directamente al interesado, sin el disfraz de las



"exigencias al gobierno"; pero además, Zedillo no podía ser todavía un interlocutor *legalmente* reconocido, por un motivo: faltaban poco menos de dos meses para la instalación y funcionamiento del Colegio Electoral, en el que se haría la declaración de validez de los comicios presidenciales. Tenerlo por interlocutor era dar por hecho que Zedillo iba a ser presidente de la República, sin que transcurriera la última fase constitucional del proceso electoral.

Desde el mirador gubernamental, las elecciones se rescatan como "... un surgimiento notable de los sentimientos cívicos del pueblo ..." frente a "... momentos de violencia localizada, de origen distinto pero con efectos similares": así, el presidente Salinas en su Sexto Informe de Gobierno, describe el conflicto armado de Chiapas, la ola de secuestros de empresarios y el "atentado criminal" de que fue objeto el candidato Colosio. En ese sentido, se lee lo siguiente:

"A pesar de los trágicos acontecimientos del primer trimestre del año, la vida institucional siguió su curso. Se intensificaron las campañas políticas y se arribó a la elección del 21 de Agosto. La contundente expresión popular de ese día hizo ceder inquietudes y dispuso la incertidumbre". [Salinas 1994, p. 9]

Más adelante, abunda sobre el particular:

"En los días previos a la jornada electoral corrían versiones de que era mejor no salir de casa y observar a distancia lo que sucedería. Distintas voces promovían el temor. Pero el día de la elección, en lugar de quedarse en sus hogares y dejar que otros decidieran por ellos, más de 35 millones de ciudadanos acudieron a las urnas para hacer sentir su presencia. Muchos lo hicieron acompañados de sus familias. La obligación ciudadana se convirtió en una fiesta cívica. Votó casi el 78% del padrón, porcentaje sin precedente en México y con pocos paralelismos internacionales; los electores votaron masivamente porque sabían que, además de elegir a sus autoridades, estaba de por medio la República ... La jornada electoral, por su fuerza cívica y por la hazaña colectiva, devolvió a la nación la serenidad interrumpida". [Ibid., p. 13]<sup>92</sup>

En el párrafo transcrito hay, claramente, una trampa en el mensaje. El presidente Salinas resalta la actitud de los ciudadanos que salieron a votar a pesar de las "voces promotoras del temor", pues conocían de la importancia de hacerlo al estar en juego, ni más ni menos, el "futuro de la República". Empero, el temor fue capital político esencial para el triunfo del candidato del partido oficial, promovido en cierto modo con aquél

<sup>92</sup> Es curioso como Salinas [1994, p. 10] se explica los "ataques a la legalidad y a la tranquilidad que inquietaron a grupos amplios de la población". Cito: "El clima que generaron la irrupción de la violencia en Chiapas y su antagonismo discursivo contra las instituciones, creó circunstancias propicias para la sinrazón de los demás hechos de violencia. Un mismo efecto - demostración entrelaza acciones que tienen como consecuencia intranquilizar a la población y pretender retrasar su modernización". Literalmente: el levantamiento chiapaneco propició, con su ejemplo arbitrario, la proliferación de actos delictivos a todo lo ancho del país, al extremo de alargar nuestro exitoso paso rumbo a la modernización. Un argumento simple si invocamos una serie de hechos sangrientos que fueron anteriores al año 1994 (por ejemplo, el asesinato del cardenal Posadas o la misteriosa y selectiva matanza de militantes del PRD).

slogan de "Yo voto por la paz". En el sentido aquí anotado, la traducción de votar por el "futuro de la República" es un aval a la victoria política y electoral de Ernesto Zedillo.

Después de enumerar los avances en el desarrollo y la vigilancia de proceso electoral (el PREP, la integración del CG del IFE, la credencial para votar con fotografía, la certificación del padrón, entre otros), Salinas concluye:

"No fue un proceso perfecto ni exento de irregularidades, aunque no existió en sus fallas patrón intencional alguno. Los avances electorales son ya parte del patrimonio democrático de la nación. El mérito compartido es de la sociedad, de los partidos y del gobierno y, reitero, la relevancia histórica de esta elección está en el muy elevado nivel de participación ciudadana. Un pueblo que acude así a las urnas es un pueblo al que no se le puede engañar, que tiene íntimas convicciones democráticas y enorme sentido de lo que representa la nación ... Si, un México nuevo amaneció el 21 de Agosto: el de la esperanza". [ibid., p. 14]

#### 5.5.1 *La Predominancia del PRI*

Los resultados electorales permiten evaluar algunas cosas. Entre ellas, el triunfo menos abrumador e impactante del partido oficial, el incremento considerable de votos en favor del PAN, el relativo estancamiento en las preferencias por Cárdenas (aunque su partido haya ampliado su base de apoyo electoral). Pero quizá lo más importante para apuntar en este apartado sea el mantenimiento de tendencias en la distribución del voto que, aunado al mejoramiento gradual de las reglas electorales y a los sucesos inéditos de 1994, puedan prefigurar un cambio en el sistema de partidos.

Veamos puntos para la reflexión.

- El partido oficial incrementa su votación en términos absolutos, no así en lo que a porcentaje se refiere. Comparando con la elección presidencial de 1988, el PRI aumenta el número de votantes en poco más de 7 millones 600 mil, pero porcentualmente existe una pequeña disminución del orden del 0.5%. [Cfr. Cuadro 6] Es decir, en 1988 y 1994 el apoyo hacia los candidatos presidenciales del PRI se mantiene por abajo de la línea divisoria del 50% (1988, 48.8%; 1994, 48.3%). [Cfr. Gráfica IV] Pero si la comparación se hace en base a las "elecciones de la restauración" (con datos de elecciones para diputados), el panorama es otro. En números absolutos, el PRI avanza en poco más de 3 millones 700 mil votos, mientras el porcentaje cae estrepitosamente: del 61.5% al 50.3%, una pérdida de 11.2 puntos porcentuales. [Cfr. Cuadro 7] Pérdida que, curiosamente, casi coincide con el superávit porcentual obtenido en los comicios de 1991 en relación a los de 1988: 10.4%.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Los resultados en el Distrito Federal son distintos. Comparando las elecciones presidenciales de 1988 (27.16%) con las de 1994 (42.02%), el PRI obtiene 1 millón de votos más, con un incremento de 14.86 puntos porcentuales. Pero si comparamos las elecciones de diputados de 1991 (44.25%) con las de 1994

En este punto conviene hacer algunas apreciaciones. En primer lugar, en solo ocho entidades el partido oficial tiene sus mayores índices de votación que no rebasan la barrera del 63%, lo que nos habla de un alto nivel de competitividad en todo el país. En segundo lugar, tomando como referencia los comicios presidenciales previos, el mayor crecimiento en la votación pro PRI se da en las cinco entidades ganadas por el FDN, y en las tres entidades gobernadas entonces por Acción Nacional. Por último, sorprende que se mantenga una tendencia apenas visible en las elecciones de 1991: la homogeneización del voto en centros urbanos y zonas rurales (aunque predominan todavía las zonas rurales—en menor proporción que siempre—en la definición del apoyo del PRI). En 1994, su mayor crecimiento está en los distritos urbanos con mayor nivel de distribución del ingreso..

•De los partidos de oposición que *cuentan*, según la expresión de Sartori, sin duda Acción Nacional fue el más beneficiado en la distribución de las preferencias. La comparación 1988-1994 arroja un saldo más que favorable: incremento de más de seis millones de votantes, lo que implica un crecimiento porcentual de hasta 9.2% (prácticamente triplica el apoyo electoral). La comparación 1991-1994 no es menos halagadora: aumento de seis millones de votantes con una diferencia favorable del orden del 8.1%. El PAN tuvo crecimiento electoral en casi todas las entidades federativas, y persiste la constante en el perfil del electorado que opta por este instituto político: mayor presencia en distritos urbanos con población de estrato socioeconómico elevado.

En el caso del PRD es notable el estancamiento si se comparan candidaturas presidenciales. En este sentido tenemos que Cárdenas obtiene en 1988, 5 929 585 votos, y en 1994 la cifra disminuye a 5 901 324; la diferencia, 28 261 votos que, en términos porcentuales (y con el efecto de una cantidad mayor de ciudadanos inscritos en el padrón electoral) representan un 13.7% menos.<sup>94</sup> Lo cierto es que la candidatura de Cárdenas no prendió de igual modo; su votación, en relación a la anterior participación, presenta descenso absoluto en la mitad de los estados del país. Es obvio que la figura del candidato presidencial estaba unida a las posibilidades de éxito del PRD como partido. De aquí que el estancamiento haya redundado en los magros resultados de los candidatos para otros puestos de elección popular.

No obstante lo anterior, el criterio usado en estas páginas ha sido el de comparar la fuerza electoral de cada partido político, por lo que el punto de referencia objetivo del PRD es su antecedente inmediato, el PMS. Con este parámetro, la evaluación cambia.

---

(39.53%), encontramos otra dinámica: un repunte de poco más de 200 mil votos, que representa una disminución porcentual de 4.72%. [Cfr. G. Tagle 1997] Comparemos estas cifras con las que dimos a nivel nacional, en términos porcentuales. En la comparación 1988-1994, mientras el PRI disminuye mínimamente su apoyo a nivel nacional, lo incrementa ampliamente en el Distrito Federal; en la comparación 1991-1994, mientras disminuye abruptamente su base electoral a nivel nacional, lo hace en mucho menor medida en la sede de los poderes federales. El ciclo del comportamiento electoral del Distrito Federal no se compagina con el de la República.

<sup>94</sup> Respecto a las votaciones obtenidas por el PAN y el FDN-PRD, Favla [1994, p. 51] encuentra un hecho singular: "... la forma en la que se distribuyeron los votos presenta un alto contraste entre 1988 y 1994, ya que la segunda y tercera fuerzas políticas invirtieron sus posiciones, pero lo interesante resultó que lo hicieron en proporciones casi idénticas". Es decir: en 1988 Cárdenas se adjudicó el 30.88%, en tanto que el candidato del PAN (Clouthier) alcanzó el 17.07%; en 1994, Cárdenas se queda con un 17.08%, mientras el candidato de Acción Nacional (Fernández) consigue el 26.69%. La diferencia estriba en que mientras el primero mantiene sus votos en la misma proporción en términos absolutos, el PAN eleva sus preferencias en casi 182%.

Hagamos las comparaciones tomando como base las elecciones de diputados por mayoría relativa, que se prestan en mejor modo al ejercicio que intentamos. Entre 1988 y 1994, el incremento del PRD es de poco más de 5 millones de votos que, expresado porcentualmente, le brinda un saldo positivo de 12.3%. Entre 1991 y 1994, el aumento es menor: 4 millones de votos, una tasa de crecimiento del orden de 8.4%. Aunque las cifras señalan la elevación constante en las preferencias del partido, no debe obviarse un hecho: su penetración en el país se reduce a zonas rurales y comunidades campesinas, circunstancia paralela a la reducción del apoyo en los grandes centros urbanos (como el Distrito Federal y Guadalajara, Jalisco).

•En la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, la primacía del partido oficial se mantuvo, pero atenuada. En la Cámara Baja [Cfr. Cuadro 7], de acuerdo a las disposiciones de la reforma electoral de 1993, el PRI mantuvo la mayoría absoluta con 300 diputados: 273 por el principio de mayoría relativa y 27 por el principio de representación proporcional. La sobrerepresentación [Cfr. Gráfica V] fue mayor en ésta que en otras legislaturas, 9.7% (en 1988 había sido de 1.1%, en 1991 de 2.5%). El PAN, por su cuenta, conquistó triunfos en 20 distritos electorales, 10 más que en 1991 pero 18 menos que los obtenidos en 1988. A sus 20 diputados de mayoría se le sumaron 99 de representación proporcional, para alcanzar un total de 119 legisladores, la mayor cifra de este partido en toda su historia. La sobrerepresentación de Acción Nacional [Cfr. Gráfica VI] fue mínima, como en periodos anteriores: 2%. Por último, el PRD obtiene—primera ocasión en su corta existencia—sus primeros diputados de mayoría relativa, 7, que sumados a los 64 plurinominales, lo dejan con 71 legisladores. La subrepresentación de este partido también fue mínima: 2.5%. [Cfr. Gráfica VII]

En lo referente a la Cámara Alta [Cfr. Cuadro 8], la nueva modalidad de acceso atemperó la sobrerepresentación del partido oficial, de tal suerte que, aunque haya obtenido victorias en las 32 entidades federativas, la oposición aseguraba—mínimo—el 25% de representación senatorial. El PRI mantuvo la mayoría calificada al reunir 95 senadores, el 74.2% del total de la Cámara. Se ve, entonces, que la sobrerepresentación de este partido ha disminuido [Cfr. Gráfica VIII]: del 42.8% en 1988, el 33.8% en 1991, al 23.9% en 1994. El PAN consiguió el segundo lugar en 24 entidades, lo que le redituó en las correspondientes senadurías de primera minoría; junto al senador de mayoría relativa obtenido en 1991 (Baja California), el grupo parlamentario del PAN se formó con 25 legisladores, el 19.5% del total de la Cámara. La subrepresentación de Acción Nacional ha disminuido notablemente [Cfr. Gráfica IX]: de no tener representación en 1988, el 16.1% en 1991, al 6.3% en 1994. En lo que toca al PRD, su representación se amplió a 8 senadores—todos de primera minoría—, el 6.3% del total de los miembros del Senado de la República. No obstante, el nivel de subrepresentación de este partido se extendió en relación a 1991, aunque es infinitamente menor al habido en 1988 [Cfr. Gráfica X]: del 23% en 1988, el 5.5% en 1991, al 10.5% en 1994. Es curioso que el porcentaje de senadores en 1988 sea el mismo al de 1994, 6.3%, lo que no indica precisamente estancamiento sino una coincidencia aritmética: se duplica el número de miembros del Senado (de 64 a 128) y el PRD duplica el número de legisladores en esa Cámara (de 4 a 8).

•La participación electoral se eleva considerablemente: del 51% en 1988, el 65% en 1991, al 77% en 1994, una de las cifras más altas en la historia electoral del país. Este hecho contradice aquello que Crespo [Cfr. *supra.* 4.4.1] señalaba en torno al comportamiento electoral mexicano, de suyo irracional: a mayor trascendencia, competitividad e incertidumbre en el resultado, menor asistencia a las urnas. La

magnitud de la participación electoral pareció responder, entre otras cosas, a la percepción de que había riesgos en el futuro del país y, en consecuencia, resultaba indispensable sufragar. En ese sentido, siguiendo la lógica de Crespo, por primera vez las elecciones mexicanas se apegaron a uno de los principios básicos de cualquier régimen democrático: "mientras más competidas son las elecciones y más importante es lo que está en juego, habrá mayor participación electoral".<sup>95</sup>

Vistos los cuatro puntos anteriores, podemos preguntar, ¿que queda en relación al sistema de partidos?, ¿estamos—como dijimos respecto a 1991—frente al mismo partido hegemónico, restituido en su carácter avasallante? Para intentar una respuesta coherente, vale la pena ubicar algunas tendencias de largo alcance.

- ⇒ La alta participación electoral de 1994 apunta a una tendencia: "... los diversos niveles de participación de las últimas tres contiendas electorales se han repartido con relativa uniformidad entre las distintas entidades federativas". [Peschard 1995, p. 358] De ellas, sin embargo, solo diez han mantenido un comportamiento constante: Distrito Federal, Querétaro y Tlaxcala, nivel alto de participación; Puebla, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, nivel medio de afluencia a las urnas; y Coahuila, Guerrero y Oaxaca, escasamente participativas.
- ⇒ A la par de la distribución más o menos uniforme de la participación electoral en los estados del país, se mira un reparto también uniforme de las preferencias hacia los partidos. "En 1988, la votación nacional del PRI fue equivalente a la de 1994 (50%), pero su distribución por todo el país fue entonces claramente de tipo bimodal, y con una enorme polarización (en Chiapas, el PRI obtuvo 89.9% de los votos, mientras que en Michoacán solo alcanzó 26.4%). Este contraste se redujo en 1991 y se estrechó todavía más en 1994, cuando la diferencia entre la votación más alta y la más baja del PRI ya no fue de 60 puntos, sino solamente de 20 (62.4% en Hidalgo frente a 40.6% en el Distrito Federal)". [Idem.] El mismo fenómeno se observa si se analiza la distribución del voto a nivel distrital. En 1988, en 163 distritos se concentraba la votación por el PRI, ubicados en los extremos: o votaciones de hasta el 35% (103 distritos), o bien de más del 70% (60 distritos). En 1994, los 185 distritos que concentran la votación se ubican en los rangos 40%-50% (88 distritos) y 45%-50% (97 distritos). [Crespo 1995, pp. 253-254] Nos hemos detenido exclusivamente en la votación del PRI, porque ello nos marca un cambio importante en los resultados electorales: la manipulación puede ser menor que en otras ocasiones. En otras palabras: la distribución homogénea del apoyo electoral al partido oficial habla de una injerencia menor de las "trampas electorales" en el desarrollo y definición del proceso electoral federal. En ese sentido, quizá los sufragantes por el PRI existan, y no hayan sido inventados como parece haber ocurrido en 1988 (recuérdense las imágenes de las "votaciones soviéticas" o de las "casillas zapato"); a pesar de ello, persiste un problema, ¿cómo

<sup>95</sup> Con esto no queremos afirmar que el régimen político mexicano haya dejado de ser autoritario para instalarse como democrático; una visión así desharía todo argumento planteado desde el inicio del presente trabajo. Lo que constatamos es un hecho de la vida político-electoral mexicana, según la lógica implicada por el autor de referencia. Este aspecto—por sí solo—no basta para conceptualizar de distinto modo a un régimen cualquiera.

y por qué definen su voto en esa dirección?, ¿lo hacen libremente? De ello daremos cuenta en el próximo apartado.

- ⇒ La persistencia de tres fuerzas electorales, de presencia nacional y marcadamente regional, que se distribuyen más del 90% del electorado, confirma una tendencia en la estructura partidaria: a mayor competitividad, mayor representación en los órganos del Estado. Desde esta perspectiva, señala Lujambio [en Alcocer 1995 (2), p. 72]: "... el sistema de partidos mexicano tiende a generar un formato tripartidista en el nivel nacional, con un partido que tiende a ser dominante con una crecientemente sólida oposición a su derecha y una crecientemente débil oposición a la izquierda. En el nivel de las entidades federativas, sin embargo, el formato no se reproduce fuera del Distrito Federal: en el resto de los estados, el sistema de partidos tiende a generar un formato de dos partidos (PRI-PAN ó PRI-PRD) o de plano la continuidad de la hegemonía priista".<sup>96</sup>

Estas tendencias, que recorren la ruta electoral 1988-1994, indefectiblemente restan fuerza al partido hegemónico. De acuerdo a Sartori [Cfr. supra. 2.2.3], son cuando menos cuatro las características de un sistema de partido hegemónico: no hay competencia (ni oficial ni de facto) por el poder, existen partidos de segunda sin posibilidad real de competir por el poder, la alternancia no se da (ni se percibe como remota posibilidad) y existe una cierta "expresión" en el simulado "mercado de partidos". A la luz de lo que hasta este momento se ha dicho, la caracterización del sistema de partidos mexicano tendría que ser, cuando menos, matizada.

El argumento principal para señalar la persistencia de la hegemonía del partido oficial radicaba en su estrecho vínculo a la forma y origen del régimen y sistema políticos. [Cfr. supra. 4.4.1] En esta dirección, mientras los pilares fundamentales del régimen permanecieran invariables, sería complicado modificar la esencia autoritaria y privilegiada del partido oficial mediante reformas al marco normativo electoral.<sup>97</sup> Sin embargo, el año 1994 fue prolífico en sucesos novedosos que, ya hemos visto, impactaron la estructura autoritaria del régimen político mexicano: la ruptura del mito de la "paz social", la creación de un vacío de poder con la muerte del candidato Colosio<sup>98</sup> con la consecuente disminución de facultades metalegales para el presidente saliente, y la

<sup>96</sup> La inconsistencia de los formatos partidistas nacional y locales se debe, en gran medida, al desgaste del sistema político. Por ejemplo, Aguilar [1996, p. 71] apunta: "... el país parecería avanzar, no a dos, sino a varios ritmos distintos a la vez. Mientras que en algunas partes la democracia política ya es un hecho a nivel regional, en otras más los caciques siguen marcando el paso de la vida política. Así, se puede considerar que existen, *de facto*, tres subsistemas políticos en el país: reductos de autoritarismo, amplias áreas de semiclientelismo y enclaves de tolerancia pluralista".

<sup>97</sup> Esta idea la expresa claramente Cansino [1993, p. 34]: "Ciertamente, mucho se ha logrado en materia de legislación electoral e incluso el discurso de la clase política se ha vuelto mucho más democrático que en el pasado, pero ni las reglas reales del juego político ni las características tradicionales de las principales estructuras de autoridad del régimen político mexicano—el presidencialismo y el partido hegemónico—se han transformado a la par de las expectativas sociales de un cambio democrático efectivo".

<sup>98</sup> "Parece evidente que el pacto con el cual el PRI nació en 1929, mediante el cual la familia revolucionaria renunciaba a recurrir a la violencia en su lucha interna por el poder, se ha debilitado significativamente, quizás como consecuencia de las muchas reglas no escritas que a su vez Salinas de Gortari soslayó durante su gestión". [Crespo 1995, p. 283]

igualación de la competencia a través de sesenta minutos "libres" en los medios de comunicación. Por consiguiente, la estructura institucional (que también alberga potentes símbolos) vio minada su eficacia al no contar con el control de la situación política del país; además, quedó demostrada la inoperancia de las reglas no escritas (con la rebeldía del comisionado Camacho y el enfrentamiento directo con el candidato sustituto) y del corporativismo (que ya no pudo imponer una cuota de obreros y campesinos para apoyar masivamente a los candidatos del partido oficial).

En consecuencia, tanto las tendencias electorales como el debilitamiento en la eficacia de la estructura institucional, permiten revalorizar la categoría de "sistema de partido hegemónico". De acuerdo a sus características, tenemos lo siguiente:

- a) Las elecciones de 1994, por la vía de los hechos, permitieron una contienda inédita en la historia del país, con apertura parcial de los medios de comunicación a las declaraciones y propuestas de los distintos candidatos presidenciales y reglas electorales que establecían mejores condiciones de competencia. En suma: se dio una competencia *de facto* por el poder.
- b) Los partidos de segunda se limitan a los partidos ficticiales, preponderantemente el PPS, PARM y PFCRN. El PAN y PRD demostraron tener una fuerte base de apoyo que les permite disputar seriamente al partido oficial algunas zonas de la República.
- c) Si bien la alternancia en el poder (en la presidencia de la República y en las Cámaras del Congreso de la Unión) no se dio, por vez primera se creyó en la posibilidad de que ocurriera. Este hecho no basta, como se comprende, para que afirmemos que la normatividad electoral (y la práctica política que le acompaña) produce las condiciones institucionales para que la posibilidad se asiente como condición natural. En todo caso, se trató de una posibilidad fruto de una coyuntura, pero que requiere del acuerdo de los partidos políticos para transformarse en parte normal de la vida política del país.
- d) El simulado "mercado de partidos" es, en verdad, un incipiente y verdadero sistema de partidos, en el que se compite no sin varias restricciones de por medio. La "cierta expresión" que permite un sistema de partido hegemónico se ha transformado en la progresiva liberalización de las fuerzas en la arena electoral. La expresión partidaria es cada vez menos controlada por el régimen, gracias a la creciente influencia que adquieren los partidos políticos de oposición.

Pero matizar la categoría no implica que—mecánicamente—instalemos en otra al sistema de partidos mexicano. Debe entenderse que una caracterización de esta naturaleza requiere de un lento proceso, que puede avanzar o detenerse a distintos ritmos y con distintos fines. Además, hacerlo implicaría minusvaluar la capacidad de adaptación del régimen, que ha demostrado en momentos harto difíciles que puede mediatizar los efectos adversos de cualquier situación.

Lo que sí es dable hacer es vislumbrar, de acuerdo a los indicadores antes descritos, hacia dónde puede dirigirse dicho sistema. Una pista nos la brinda Crespo [1995, p. 40]: "... el carácter peculiar del sistema de partidos en México, que ha hecho posible mantener durante décadas la difícil combinación del multipartidismo con la falta de competitividad, seguramente (brinda) mayores posibilidades de transformación en un partido dominante". En otro texto, Crespo [1993, p. 31] sostiene: "Ya no es posible prolongar la situación que le permitió al PRI ser un partido hegemónico. Los sucesos recientes en materia electoral lo demuestran de sobra. Lo mejor que puede hacer el partido oficial—de hecho, lo único razonable—es buscar lo antes posible su transformación en un partido dominante, en condiciones democráticas".

La categoría "partido dominante" presenta, a nuestro juicio, dos problemas. El primero de ellos, los rasgos que lo caracterizan son propios de los regímenes democráticos<sup>99</sup> y, según hemos dicho aquí, el mexicano dista mucho de serlo. Plantear la alternativa en esos términos entra en el terreno de lo deseable, pero no en el de lo objetivamente posible. En otras palabras: los implantados autoritarios impiden una solución inmediata y mediata en esa dirección, solo alcanzable después de un necesario proceso gradual.<sup>100</sup>

El segundo problema, de mayor peso, trata de una cuestión conceptual. Si nuestra labor se inscribe en la clasificación y tipología elaborados por Sartori, el uso de "partido dominante" es erróneo. Cito: "... el concepto de partido dominante no establece una clase ni un tipo de sistema de partidos. Es correcto y acertado decir que determinados partidos son 'dominantes'. Pero no se ha demostrado que ese calificativo merezca la condición de categoría". [Sartori 1993, p. 250] Por tanto, nuestro mirador debe ajustarse a otra categoría.

Si seguimos el trabajo del politólogo italiano, nos parece que el sistema de partidos mexicano se perfila a ser predominante. Esta categoría nos brinda dos ventajas en referencia a la que descartamos: primera, la predominancia de un partido se encuentra al filo de los sistemas no competitivos y de los competitivos, es decir, puede vérselo como un paso rumbo a la democratización efectiva (en ese sentido, concuerda básicamente con el sistema de partido dominante); segunda, el partido predominante puede no dejar de recurrir a irregularidades electorales para mantenerse en el poder, pero se puede "... suponer razonablemente que en una situación de competencia limpia el partido predominante seguiría obteniendo la mayoría absoluta de los escaños". [Ibid., p. 251]

<sup>99</sup> Son cuatro los rasgos [Crespo 1992, p. 32]:

- a) La posibilidad institucional y fáctica de la alternancia, aunque por muchos años no se presente.
- b) El partido dominante alcanza entre el 35% y el 50% del sufragio (dificilmente supera la barrera del 50%).
- c) El partido dominante no puede prescindir de los partidos de oposición, aún cuando forme gobierno por sí solo.
- d) Hay consenso en torno a la limpieza electoral y la veracidad del veredicto oficial entre los partidos contendientes.

<sup>100</sup> Crespo [1993, p. 31] le otorga un papel considerable a la "voluntad" del régimen. "En el momento en que el PRI adquiriera la seguridad suficiente para competir en condiciones democráticas, el régimen se convertirá en uno de partido dominante, al estilo del vigente en Japón, Italia, Suecia o la India".



De acuerdo con este autor, son cuatro las características esenciales de este sistema de partido: hay una "pauta pluralista subcompetitiva" o "cuasi competitiva", esto es, otros partidos políticos *cuentan* en la estructura partidaria; la alternancia en el poder no ocurre en la práctica, pero no está excluida, aunque no necesariamente se establezca la "posibilidad institucional"; el partido predominante puede—en cualquier momento—dejar de serlo, mientras tanto, se la ingenia para obtener la mayoría absoluta de los escaños sin necesariamente tener la de votos; y los partidos de oposición tienen oportunidades para un disenso "abierto y efectivo", para cuestionar sin tapujos al partido predominante. [Ibid., pp. 251-257]

Es perfectamente compatible, desde nuestro punto de vista, la coexistencia de una pauta autoritaria—desgastada y, probablemente en plena dinámica de extinción—con un sistema de partidos de esta naturaleza. La razón de ello: el concepto de partido predominante presenta elementos ambiguos, unos que apuntan a un sistema democrático (pauta "cuasi competitiva", posibilidad del disenso "abierto y efectivo", posibilidad remota de alternancia) y otros al viejo sistema hegemónico (irregularidades electorales, mantenimiento de la mayoría congresional aún siendo el partido predominante la mayor minoría). Se trataría, si nos apegáramos a los teóricos de la transición a la democracia, de un sistema intermedio, transitorio si se quiere, pero indudablemente contradictorio<sup>101</sup>, que expresa tanto los alcances de las reformas electorales negociadas durante el periodo de Salinas (de carácter limitativo), como el flujo y consolidación de las preferencias electorales para las principales fuerzas opositoras del país (de suyo plurales).<sup>102</sup>

### 5.5.2 *El Voto Medroso*

La conclusión de los comicios de 1994 trajo a cuento, una vez más, el debate en torno a las razones del voto favorable al PRI. Debate que estuvo aderezado por el desencanto al referendo de confianza a tal partido, que se suponía casi imposible en virtud de las circunstancias novedosas que cruzaron todo el proceso electoral. En ese sentido, la

<sup>101</sup> A ello se refiere Cansino [1993, p. 34] cuando apunta: "... es precisamente el carácter cuasi - democrático de origen del régimen mexicano lo que dificulta, en comparación con otras transiciones democráticas, el tránsito hacia un ordenamiento institucional claramente democrático. La razón es simple: ahí donde las fronteras entre un régimen y otro—en este caso un régimen cuasi - democrático y un régimen democrático—son poco precisas, y sobre todo hechas confusas desde el propio discurso oficial, es igualmente difícil precisar los tiempos y etapas del tránsito de un régimen a otro".

<sup>102</sup> Santori visitó México en 1996, y en entrevista concedida al periódico *El Financiero* [4 de Julio de 1996], dijo respecto a México y el PRI: "Ya no hay un sistema partidista hegemónico, ahora es un sistema de partido predominante, Ahora, cuando hay elecciones, cualquiera que pierda dice que hubo fraude ... En México, todavía hay algunas irregularidades, pero es verdad que el PRI se las arregla para ganar en elecciones libres porque la carrera electoral no es equitativa. Este es un asunto distinto, pero las carreras electorales no son equitativas en ninguna parte".

desilusión por los resultados tocó a los candidatos y dirigentes partidistas [Cfr. supra. 5.5] y a los analistas y comentaristas de la política.<sup>103</sup>

La interpretación más extendida y de mayor peso en el debate, es aquella que ubica a los votantes temerosos del cambio. Señala Córdova [1994 (2), p. 8]: "¿Por qué los electores se volcaron en masa sobre las urnas en favor del PRI? En lo esencial, creo, como varios otros ya han dicho, por *miedo* ... se trata de un voto del temor y el miedo. El rechazo fue a la guerrilla, cuya presencia, ahora podemos verlo, dañó profundamente este proceso electoral. Los votos priístas que no fueron inducidos, fueron votos conservadores, temerosos del cambio. Legítimos, ni duda cabe, pero conservadores y negadores del cambio". Corneliens [en Pérez F. 1995, p. 430] le denomina el "voto del refugio": el miedo a lo desconocido atrajo votos al PRI, siendo esta inclinación la mejor protección contra la violencia. El autor agrega dos razones para explicar la victoria: la capacidad infinita para reivindicarse y adaptarse a las reglas cambiantes del juego electoral, y las ventajas comparativas (gastos de campaña y cobertura informativa de los medios de comunicación) tenidas durante el proceso electoral.

Hubo quienes, opuestos a esta visión, construyeron una distinta. Pacheco [en Pascual 1995, p. 172] sostiene la necesidad de relativizar la importancia del voto medroso; finalmente, quienes prefirieron al PRI apuntalaron su selección en otras consideraciones. Basada en los resultados de una encuesta (encargada por la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión a la empresa Mitofsky), la autora señala cuando menos cuatro razones de dicha preferencia: el voto por el PRI implicaba un símbolo creíble de estabilidad, experiencia para gobernar, esperanzas para mejorar, además que había votantes que dijeron votar así por tratarse de la mejor opción. Para reforzar su dicho, Pacheco señala: "Son los grupos con mayor nivel educativo en donde claramente se manifestaba un mayor temor por la violencia, precisamente en los mismos grupos en donde prospera el voto de oposición ... pareciera que los sectores con acceso a la educación superior, precisamente en razón de ello, tienen una mayor capacidad para constituir el fenómeno de la violencia como un problema político y saben traducirlo en actitudes electorales ..." [Ibid., p. 174]

Herzog [en Alcocer 1995 (2), pp. 170-172] deja de lado las motivaciones psicológicas del electorado y el argumento del "fraude descomunal", y ensaya otro tipo de razones para explicar el voto del PRI, inscritas en "... la estructura del poder real, en la cultura política y en las decisiones estratégicas de los protagonistas". Estas razones las sintetizamos del modo que sigue:

<sup>103</sup> Loeza [1994] define perfectamente este sentimiento que permeó a las capas intelectuales: "Las reacciones airadas de una proporción importante de las élites culturales mexicanas a los resultados de la elección y a la mayoría que obtuvo el partido oficial son, antes que ninguna otra cosa, un ejemplo de la distancia que separa a artistas, intelectuales y universitarios, del resto del país. Muchos de ellos miran con rencor a los votantes como si los hubieran traicionado; el voto por el Partido Revolucionario Institucional es tratado como un insulto a la inteligencia, a su inteligencia, cuando en realidad habrá que tomarlo como una llamada de atención respecto a los cambios que también ha experimentado la posición de esas mismas élites en el conjunto de la sociedad mexicana".

1. El PRI existe en tanto máquina de organización nacional: combina poder cultural, penetración territorial y experiencia organizativa.
2. El PRI sostuvo una definición moderada en su propuesta de campaña: se mantuvo en el centro, desplazando a los costados a los partidos de oposición.
3. El voto es retrospectivo: el votante dio su apoyo aprobando la gestión del presidente Salinas.
4. Los partidos de oposición no se consolidaron como opciones creíbles: fallaron sus propuestas en seriedad y concreción.
5. El mensaje de campaña del PRI funcionó: el bolsillo y la experiencia para gobernar. A las preocupaciones y temores del electorado, se respondió con la oferta del bienestar y la virtud de la experiencia.

No es nuestro interés desglosar los puntos de coincidencia y divergencia entre estos autores. Nos parece que el temor del electorado, acicateado por el Grupo San Angel, los partidos de oposición y el mismo gobierno federal, si bien no es causa única de la alta participación ciudadana y del voto dirigido al PRI, es fundamental para entender el veredicto de las urnas. Cabe entender que el miedo no lo provocó exclusivamente el levantamiento chiapaneco o el asesinato de Colosio; ya hemos señalado que el clima inseguro se acentuó al menos desde 1993. Por tanto, en 1994 se acumularon al ambiente tenso una serie de acontecimientos que infundieron un sentimiento de desamparo definido: si la violencia se siente próxima y la experiencia mexicana ha estado ajena a ella, conviene refrendar el compromiso con las instituciones, por defectuosas que estas sean; si el PRI ofrece la capacidad suficiente para mantener la vida política del país por márgenes pacíficos, es preferible ratificar la confianza en sus candidatos.<sup>104</sup>

La transcripción de las interpretaciones de algunos autores nos sirve también para ilustrar un aspecto ausente en el debate, bastante significativo: la legitimidad de la autoridad electa. Esto es, pocos analistas políticos pusieron en duda la credibilidad del resultado que arrojó el triunfo del candidato Zedillo, aunque pocos, muy pocos, estuvieron dispuestos a afirmar que los comicios fueron "limpios" en todas las fases correspondientes.

Este hecho es relevante si se piensa, como apuntamos en este capítulo, en los riesgos a la estabilidad y a la institucionalidad que sufrió el país. El mismo Córdova [1994 (1), VII-VIII] apuntaba a inicios de 1994, antes de que ocurrieran los sucesos inéditos: "El problema no es que el PRI gane casi siempre. El verdadero problema es que ese partido es incapaz de dominar su tendencia a abusar de su condición de fuerza del gobierno y a cometer todo tipo de trapacerías y jugadas sucias e ilegales, sobre todo en los niveles básicos del sistema electoral ... Colosio debe saber que no va a tener una campaña fácil. Lo que Salinas no sintió necesidad de demostrar, *credibilidad*, para él ahora es vital".

<sup>104</sup> Aunque Córdova [1994 (2)] diferencia la calidad de los votos por el PRI: aquellos inducidos y presionados, que juntos forman la "base indiscutible del triunfo priista", y aquellos otros obtenidos de manera legítima, a pesar de responder a un sentimiento medroso.

Meyer [1994, XIV-XV] escribió que la falta de credibilidad no era exclusiva solo del proceso electoral, sino que imbuía a los partidos de oposición: "El ser objeto de la desconfianza no es un monopolio del partido del Estado—el PRI—, también afecta a la oposición, aunque de manera y con intensidad diferentes. Una de las pocas ventajas de la oposición mexicana, por no decir que la única, es que merced al monopolio político que por más de seis decenios ha ejercido el PRI, los postulados y proyectos políticos opositoristas han permeado básicamente en el reino de las ideas, y se han confrontado poco con la realidad".

Probablemente González Pedrero [1994] haya sido quien comprendiera lúcidamente la cuestión, a poco más de un mes de la jornada electoral: "Las elecciones del 21 de agosto no suponen solo opciones electorales: Estaremos eligiendo entre la guerra y la paz o, en términos menos tolstoianos, entre ingobernabilidad y sosiego. Es mucho lo que se está dilucidando, aunque en lenguaje jurídico acaso pudiera sintetizarse en dos palabras: *legalidad* y *legitimidad*. *Legalidad*: conformidad con la ley. *Legitimidad*: apoyo a la voluntad profunda de la nación". La legitimidad se alcanzaba, a juicio del autor, mediante un compromiso entre todos los contendientes: "El compromiso de que tanto el que 'gane' como los que 'pierdan'—por la relatividad que tales términos encierran en este caso—se comprometan a unir sus fuerzas para constituir un gobierno que refleje, al máximo, la imagen plural de este país ..." La legalidad inconclusa, defectuosa, insatisfactoria, debía ser suplida por "... un comportamiento pragmático que aleje el conflicto y garantice legitimidad poselectoral ..."; ello, mientras se construye el marco jurídico adecuado.

Puede observarse, pues, que las preocupaciones de los politólogos se detenían—en esencia—en un solo punto: que el compromiso electoral fuera exitoso en términos de verdadero apoyo y reconocimiento de los partidos de oposición para el triunfador. Empero, la distancia temporal con los comicios de 1988 se reducía en este mismo punto: los miembros de la élite gobernante—empezando por la cabeza, el presidente de la República—sabían que el PRI no obtendría un triunfo arrollador, resultado aceptable a cambio de que el proceso fuera cuestionado minimamente. En esta tónica, no esperaban el apoyo decidido de sus opositores, sino menor resistencia al triunfo; no esperaban la simpatía popular volcada en grandes manifestaciones y mítines, sino que las movilizaciones no se realizaran en su contra; no esperaban la desaparición de denuncias de "fraude", sino que tuvieran el menor sustento posible.

Vistas las cosas en perspectiva, la evaluación del partido oficial es sorprendentemente positiva: mantuvo la presidencia del país y el control mayoritario de las Cámaras del Congreso de la Unión (haciendo incuestionables las victorias) y, de mayor envergadura, logró mantener estables los márgenes de control político-electoral. Esto, a pesar de que los comicios no estuvieron exentos de las proverbiales irregularidades que han caracterizado al régimen y sistema políticos en México; entre ellas, las maniobras que se practicaron para inducir y presionar a ciertos sectores de votantes antes y después del 21 de Agosto.

En esa dinámica legitimadora, la reforma electoral de 1994 cumplió un papel sustantivo: redujo el conflicto a una fracción específica del PRD—la encabezada por Cárdenas— y brindó un poco de confianza en los procedimientos electorales. Pero por la premura con que se negoció (empalmada con el proceso comicial en curso), por el breve tiempo que se tuvo para ponerla en marcha, y por las extensas zonas del sistema electoral que quedaron sin modificación, se imponía la necesidad de acordar una nueva reforma en la materia.

## FUENTES

## DOCUMENTOS Y LIBROS

AGUIRRE, Pedro et. al. [1995]. Una Reforma Electoral para la Democracia. Argumentos para el Consenso. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C. 152 pp.

ALCOCER V., Jorge [1995 (1)]. Elecciones, Diálogo y Reforma. México, 1994. Volumen I. México: Nuevo Horizonte eds. / Centro de Estudios para un Proyecto Nacional. 228 pp.

ALCOCER V., Jorge [1995 (2)]. Elecciones, Diálogo y Reforma. México, 1994. Volumen II. México: Nuevo Horizonte eds./ Centro de Estudios para un Proyecto Nacional. 223 pp.

ALIANZA Cívica - Observación 94 [(1)]. La Elección Presidencial: entre el Escepticismo y la Esperanza en Perfil de la Jornada, 21 de Agosto de 1994.

ALIANZA Cívica - Observación 94 [(2)]. La Calidad de la Jornada Electoral del 21 de Agosto de 1994 en Perfil de La Jornada, 20 de Septiembre de 1994.

ARGÜELLES, Antonio y VILLA, Manuel [1994]. México: El Voto por la Democracia. 2ª edición. México: M. A. Porrúa. 293 pp. (Colecc. "Los Libros de Texto para el Cambio")

CALDERON A., Enrique y CAZES, Daniel [1996]. Las Elecciones Presidenciales de 1994. México: CIICH-UNAM/La Jornada eds. 271 pp. (Colecc. "La Democracia en México")

CARPISO, Jorge [1994]. Algunas Consideraciones sobre el Proceso Federal Electoral de 1994. México: Secretaría de Gobernación. 26 pp.

CASTAÑEDA, Jorge G. [1995]. Sorpresas te Da la Vida. México, 1994. México: Aguilar. 173 pp.

CODIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [1994 (1)]. México: Instituto Federal Electoral. 326 pp.

CODIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [1994 (2)]. México: Instituto Federal Electoral. 327 pp.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos [1994 (1)]. Reformas y Adiciones 1917-1994. México: Partido Revolucionario Institucional. 442 pp.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos [1994 (2)]. 107ª edición. México: Porrúa, 134 pp. (Colecc. "Porrúa: Leyes y Códigos de México")

CRESPO, José Antonio [1995]. Urnas de Pandora. Partidos Políticos y Elecciones en el Gobierno de Salinas. México: Espasa Calpe. 312 pp.

CUADRO Comparativo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las Reformas de que fue Objeto en Septiembre de 1993. México: Instituto Federal Electoral. 311 pp.

FUENTES, Carlos [1995]. Nuevo Tiempo Mexicano. México: Aguilar. 211 pp.

PADRON Federal Electoral. Válido y Definitivo. Voto Razonado de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General. 20 de Julio de 1994. México: Dirección General del Instituto Federal Electoral. 17 pp.

PASCUAL M., Pablo (coord.) [1995]. Las Elecciones de 1994. México: Cal y Arena. 439 pp.

PATIÑO C., Javier [1996]. Derecho Electoral Mexicano. 2ª edición. México: Editorial Constitucionalista. 556 pp.

PEREZ F. DEL CASTILLO, Germán (comp.) [1994]. Elecciones a Debate 1994. Testimonio y Juicio de los Observadores. Los Resultados Finales. México: Diana. 267 pp.

PEREZ F. DEL CASTILLO, Germán et. al. (coords.) [1995]. La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994. México: M. A. Porrúa/FLACSO. 453 pp. (Colecc. "Las Ciencias Sociales")

PLATAFORMAS Electorales Federales 1994. México: Instituto Federal Electoral. 461 pp.

SALINAS DE GORTARI, Carlos [1992]. 4º Informe de Gobierno en La Jornada, 2 de Noviembre, I-XX.

SALINAS DE GORTARI, Carlos [1993]. Quinto Informe de Gobierno. México: Presidencia de la República. 77 pp.

SALINAS DE GORTARI, Carlos [1994]. Sexto Informe de Gobierno. México: Presidencia de la República. 65 pp.

VALDES, Leonardo (coord.) [1994]. Elecciones y Partidos Políticos en México, 1993. México: UAM. 263 pp.

ZEDILLO, Ernesto [1994]. La Propuesta Política de Ernesto Zedillo en Nexos, No. 201, Septiembre. (Inserción Pagada).

## ARTICULOS

AGUILAR, José Antonio [1996]. "Las Razones de la Tormenta. Violencia y Cambio Político en México" en NEXOS, No. 220, Abril, pp. 63-71.

ALCOCER V., Jorge [1993 (1)]. "Reforma: Sainete, Herradero, Fracaso" en PROCESO, No. 881, 20 de Septiembre.

ALCOCER V., Jorge [1993 (2)]. "Cárdenas ante su Imagen" en PROCESO, No. 885, 18 de Octubre.

ALCOCER V., Jorge [1994 (1)]. "Politishow" en PROCESO, No. 914, 9 de Mayo.

ALCOCER V., Jorge [1994 (2)]. "Cambios en el Sistema" en PROCESO, No. 918, 6 de Junio.

ALCOCER V., Jorge [1996]. "El Ciclo de las Reformas Electorales (1ª. Parte)" en VOZ Y VOTO, No. 45, Noviembre, pp. 6-11.

AZIZ N., Alberto [1993]. "¿Una Reforma para Desatorar?" en LA JORNADA, 13 de Julio.

BECERRA CH., Pablo J. [1994]. "El COFIPE Reformado ante la Prueba de las Urnas" en EL COTIDIANO, Año 10, No. 65, Noviembre, pp. 68-74.

BECERRA CH., Pablo J. [1995]. "Entre el Autoritarismo y la Democracia. Las Reformas Electorales del Sexenio de Salinas" en POLIS 94, UAM Iztapalapa, pp. 139-160.

CANSINO, César [1993]. "México: ¿Una 'Democracia de Fachada'?" en LA JORNADA SEMANAL, No. 222, 12 de Septiembre, pp. 32-36.

CASTAÑEDA, Jorge G. [1993]. "Salvar las Apariencias" en PROCESO, No. 876, 16 de Agosto.

CASTAÑEDA, Jorge G. [1994 (1)]. "Cuauhtémoc: la Estrategia verde" en PROCESO, No. 925, 25 de Julio.

CASTAÑEDA, Jorge G. [1994 (2)]. "Diego y Ernesto" en PROCESO, No. 928, 15 de Agosto.

- CASTAÑEDA, Jorge G. [1994 (3)]. "¿I. Qué Pasó?" en PROCESO, No. 930, 29 de Agosto.
- CORDOVA, Arnaldo [1994 (1)]. "Credibilidad, el Gran Dilema" en NEXOS, No. 193, Enero (Suplemento Cuaderno de NEXOS, VII-VIII).
- CORDOVA, Arnaldo [1994 (2)]. "Elecciones: Una Evaluación" en NEXOS, No. 201, Septiembre (Suplemento Cuaderno de NEXOS, 7, 8 y 11).
- CRESPO, José Antonio [1992]. "Un Autoritarismo Diferente" en ESTE PAIS, No. 12, Marzo, pp 31-33.
- CRESPO, José Antonio [1993]. "Caminos hacia la Democracia: ¿Gradualismo o Inmediatismo?" en ESTE PAIS, No. 23, Febrero, pp. 29-32.
- DIAZ-POLANCO, Héctor [1994]. "El Espejo Roto de la Elección" en MEMORIA, No. 71, Octubre, pp. 4-7.
- ESPINOSA T., Ricardo [1994]. "La Campaña Presidencial del PRI" en EL COTIDIANO, No. 65, Noviembre, pp. 3-13.
- ESPINOSA T., Ricardo [1996]. "Proceso Electoral y Partidos Políticos en 1994" en POLIS 95, UAM Iztapalapa, pp. 131-150.
- FAVELA, Alejandro [1994]. "Las Elecciones Federales de 1994: las Sorpresas" en EL COTIDIANO, No. 65, Noviembre, pp. 48-52.
- FLORES OLEA, Víctor [1994]. "El País ante la Rebelión Chiapaneca" en LA JORNADA SEMANAL, No. 246, 27 de Febrero, pp. 23-30.
- GARRIDO, Luis Javier [1993 (1)]. "La Segunda Enmienda" en LA JORNADA, 9 de Julio.
- GARRIDO, Luis Javier [1993 (2)]. "El COFIPE Enmendado (la Forma)" en LA JORNADA, 24 de Septiembre.
- GARRIDO, Luis Javier [1994]. "El Fraude Imperfecto" en LA JORNADA, 26 de Agosto.
- GONZALEZ PEDRERO, Enrique [1994]. "Elección es Inclusión" en PROCESO, No. 924, 18 de Julio.
- HINOJOSA, Juan José [1994]. "Nada Cambió" en PROCESO, No. 909, 4 de Abril.
- LOAEZA, Soledad [1994]. "Me Caí de la Nube más Alta" en NEXOS, No. 201, Septiembre (Suplemento Cuaderno de NEXOS, 11-14).
- McCOY, Jennifer [1994]. "La Reforma Electoral de México" en ESTE PAIS, No. 41, Agosto (Suplemento Folios de ESTE PAIS, *Reforma Electoral: Una Evaluación*, pp. 13-15)
- MERINO, Mauricio [1993]. "Reforma Electoral: si Quieres Paz, Prepárate para la Guerra" en LA JORNADA, 23 de Septiembre.
- MEYER, Lorenzo [1994]. "México o la Cultura de la Desconfianza" en NEXOS, No. 193, Enero (Suplemento Cuaderno de NEXOS, XIV-XVII).
- MONSIVAIS, Carlos [1994 (1)]. "Acuerdos y Desacuerdos sobre Chiapas" en PROCESO, No. 897, 10 de Enero.
- MONSIVAIS, Carlos [1994 (2)]. "El Programa está en la Voz" en PROCESO, No. 915, 16 de Mayo.
- MONSIVAIS, Carlos [1994 (3)]. "Crónica de Tres Renuncias en Una " en PROCESO, NO. 943, 28 de Noviembre.
- PESCHARD, Jacqueline [1995]. "La Explosión Participativa: México, 1994" en ESTUDIOS SOCIOLOGICOS de El Colegio de México, Vol. XII, No. 38, Mayo-Agosto, pp. 341-370.
- REVELES V., Francisco [1995]. "La Ruta del Segundo Lugar: la Campaña Presidencial del PAN en 1994" en ESTUDIOS POLÍTICOS, 4ª época, No. 6, Enero-Marzo, pp. 179-200.



REYNOSO, Víctor Manuel [1994]. "Acción Nacional: la Prueba de las Umas" en EL COTIDIANO, No. 65, Noviembre, pp. 14-28.

SALAZAR C., Luis [1993]. "El Retorno del Cardenismo" en NEXOS, No. 191, Noviembre (Suplemento Cuaderno de NEXOS, V-VII).

SEMO, Enrique [1994]. "La Campaña Electoral después de Chiapas" en PROCESO, No. 906, 14 de Marzo.

TEJEDA, José Luis [1994]. "Elección Clave" en MEMORIA, No. 69, Agosto, pp. 7-12.

WOLDENBERG, José [1993 (1)]. "La Propuesta del PRI" en LA JORNADA, 10 de Julio.

WOLDENBERG, José [1993 (2)]. "El Nuevo Litigio del Nuevo Litigio del Viejo Litigio" en NEXOS, No. 188, Agosto (Suplemento Cuaderno de NEXOS, XII-XV).

WOLDENBERG, José [1993 (3)]. "Lo que Cambió" en LA JORNADA, 25 de Septiembre.

WOLDENBERG, José [1993 (4)]. "Otra Reforma Electoral: las Nubes y la Miga" en NEXOS, No. 190, Octubre (Suplemento Cuaderno de NEXOS, V-VII).

#### *PERIODICOS Y REVISTAS*

EL FINANCIERO: 4/VI/96.

LA JORNADA: 25/VI/93, 15/VI/93, 8/VII/93, 11/VII/93, 13/IX/93, 14/IX/93, 15/IX/93, 18/IX/93, 20/IX/93, 1/XI/93, 28/II/94, 3/III/94, 7/III/94, 11/III/94, 24/III/94, 13/IV/94, 17/IV/94, 21/IV/94, 2/V/94, 18/VII/94, 19/VII/94, 14/VIII/94, 23/VIII/94, 7/XI/94, 8/XI/94, 9/XI/94, 15/III/98.

REFORMA: 3/VI/94, 27/IV/97.

PROCESO: No. 875, 9/VII/93; No. 892, 6/XII/93; No. 898, 17/II/94; No. 901, 7/II/94; No. 906, 14/III/94; No. 907, 21/III/94; No. 908, 28/III/94; No. 909, 4/IV/94; No. 911, 18/IV/94; No. 915, 16/V/94; No. 917, 30/V/94; No. 920, 20/VI/94; No. 922, 4/VII/94; No. 925, 25/VII/94; No. 927, 8/VIII/94; No. 930, 29/VIII/94; No. 931, 5/IX/94; No. 935, 12/IX/94.

**CAPITULO IV.**  
**LA REFORMA ELECTORAL DE 1996.**

## 6. La Disputa por la Legitimidad

La conclusión exitosa del proceso federal electoral de 1994 abrió nuevas expectativas en el orden de la política. Parecía ser que, después de seis años de conflictos en torno a la legitimidad de los comicios a todos los niveles (municipal, local y federal), una nueva administración les pondría fin. Máxime si se piensa que quien llegó a la presidencia de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, no había visto seriamente cuestionada su elección en las urnas, lo que le otorgaba margen de maniobra para negociar con sus opositores. Los signos que envió el nuevo primer mandatario durante los primeros meses de su gestión, se inclinaban a romper el eterno ciclo de las impugnaciones electorales no solamente con un esfuerzo declarativo, sino a través de actitudes abiertas (tolerancia evitada por su antecesor en el cargo).<sup>1</sup>

En su "Mensaje de Toma de Posesión", el presidente convocaría a la negociación de una reforma electoral. En el texto leído el 1 de Diciembre de 1994, se aproximó al tema de la siguiente manera:

"Los mexicanos queremos una vida democrática, a la altura de nuestra historia, a la altura de nuestra diversidad; sin embargo debemos reconocer que los avances democráticos son aún insuficientes. Ha llegado el momento de sumar nuestras voluntades sin sacrificar nuestras diferencias; ha llegado el momento de unirnos en la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno, entre los estados y la Federación; un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva. Ha llegado el momento en que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social". [Zedillo 1994, h. 6]

En este fragmento destaca la alusión a la "definitividad" de la reforma anunciada, así como la necesidad de que "la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social". Con ello, como afirma Becerra [en Cansino 1998, p. 14], el presidente Zedillo aceptaba tácitamente que la democracia no llegaba aún a los sistemas electoral y de partidos. Además, es notoria la ausencia de términos tales como "perfeccionamiento de la vida democrática", común a las declaraciones y discursos de Salinas; en el mensaje presidencial, se habla de "construir una nueva democracia", de la "democratización integral de nuestra vida, de nuestra nación", partiendo de la existencia de ciertos vacíos en la política.

<sup>1</sup> En este sentido, Crespo [en Cansino 1998, p. 109] apunta que son muchos los que piensan que un presidente mexicano que ofrece democracia, tiene verdaderas intenciones de cumplir. En el caso de Zedillo, el autor señala una razón fundamental de este compromiso democrático: "... Zedillo no alimentó durante toda su vida la ambición por la presidencia, como ocurre frecuentemente en quienes llegan a ese cargo. Más aún, nunca se propuso alcanzarla ... le llegó de manera inesperada ... Quien toda su vida ha luchado por conquistar el poder, una vez que lo alcanza no lo compartirá fácilmente. Pero alguien al que el poder le cayó 'del ciclo', tiene menos problema en ello".

Líneas adelante, completa el llamado a la reforma:

"México exige una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, disipe las sospechas, recriminaciones y suspicacias que acompañan los procesos electorales. Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales, pueden y deben contribuir a que dejemos atrás, para siempre, las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral. Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento a los partidos, los topes a los gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía, la plena autonomía de los órganos electorales. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sean motivo de insatisfacción democrática". [Zedillo 1994, h. 7]

La definitividad de la reforma se deriva, entonces, de que las reglas electorales no preocupen por su eficacia, por su imparcialidad. Es decir, que rijan los comicios sin dudas, sin sospechas, sin recriminaciones, sin suspicacias, sin controversias. Para tal fin el consenso se requiere, pues son los actores políticos quienes, en última instancia, podrán dar su veredicto acerca de las normas aprobadas.<sup>2</sup> Ese es el significado del anterior extracto y lo confirma el que sigue:

"Si bien esa reforma electoral habrá de aplicarse por primera vez en las elecciones federales de 1997, debemos esforzarnos para llevarla a cabo tan pronto como lo permitan los consensos necesarios. Nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización, indistintamente de sus resultados. Sabré asumir responsabilidad en la construcción de un sistema electoral más equitativo y estoy seguro de que todos los partidos políticos sabrán asumir que la competencia democrática es el elemento decisivo para representar a la ciudadanía". [Idem]

Como se mira, existía en el presidente un cierto ánimo concertador (cualidad que no llegó intacta al final del episodio que nos ocupa) que puso en práctica los primeros días de su administración. Así, el 6 de Diciembre de 1994 acudía a la Cámara de Diputados y confiaba: "Seré un Presidente respetuoso del Legislativo; me someteré a los actos de la ley que partan de esta soberanía popular; en una palabra, seré un Presidente obediente de las leyes que ustedes produzcan como resultado del mandato que les ha sido conferido". El 7 de Diciembre visitaba la Cámara de Senadores, donde señalaba: "Queremos avanzar en una Reforma Electoral que deje atrás, para siempre, la sospecha y la inconformidad. Construyamos de una vez por todas el marco normativo electoral para el siglo XXI y esta Reforma debe surgir de la casa de la democracia que es el Congreso de la Unión". Por último, el 13 de Diciembre, en reunión con los asambleístas

<sup>2</sup> "Definitividad no en el sentido de que en un futuro inmediato no vayan a requerirse nuevas adecuaciones, sino en el de alcanzar que la norma y su aplicación práctica satisfagan a todos los participantes en los procesos electorales federales, al asegurar legalidad, imparcialidad y objetividad; es decir, comicios libres y justos, en los que los votos cuentan y se cuentan, sin ventajas indebidas ni querrelas infundadas". [Alcocer 1996 (3)]

del Distrito Federal, Zedillo dijo respecto a la capital del país: "... queremos una democracia sin simulaciones, construida por todos, de manera corresponsable y que se entienda que la corresponsabilidad no significa arriar banderas". [El Nacional, 29 de Abril de 1996]

Lo interesante de las declaraciones es la intención manifiesta; tan solo las visitas a las Cámaras del Congreso de la Unión (sin ser el día de entrega del informe presidencial) y a la Asamblea de Representantes, era un cambio—de entrada—de forma en la relación con esos órganos. Pero interesa destacar que son complementarias unas a otras. Esto es, la visión inicial del presidente Zedillo no reduce todo lo político a lo electoral, sino que lo amplía a otros ámbitos de especial envergadura; entre ellos, la autonomía del poder Legislativo<sup>3</sup> y el cambio de régimen en el Distrito Federal. Con esto, el orden político aparentaba adquirir vida propia, dejando la dependencia impuesta de las reformas a la estructura económica.<sup>4</sup> No obstante, esta percepción se viene abajo con la súbita crisis económica, que necesariamente impactaría el curso de la negociación de la reforma electoral.

La rapidez y magnitud de la crisis económica de Diciembre de 1994 tomó por sorpresa a casi todos los sectores de la sociedad. A pesar de que hubo indicios de la proximidad de un colapso económico desde la gestión del presidente Salinas<sup>5</sup>, no se aplicaron medidas correctivas para—al menos—aminorar su impacto devastador.<sup>6</sup>

La crisis explotó el 19 de Diciembre, a poco menos de tres semanas de la asunción del cargo por parte de Zedillo. Ese día, el secretario de Hacienda y Crédito Público,

<sup>3</sup> A ello ya se había referido en su discurso inaugural: "La premisa de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo es el estricto respeto a su autonomía; la composición plural del Congreso de la Unión representa un factor fundamental para su independencia política". Respecto a los partidos, dijo: "Como Presidente de la República procuraré, con todos los partidos por igual, un trato fundado en el diálogo, el respeto y la verdad. Esa será la norma en mi relación con sus dirigencias y con sus representantes populares, cumpliré estrictamente con la ley, gobernando para todos, sin distinción ni favoritismos de ninguna especie. Repito enfáticamente que, como Presidente de la República, no intervendré, bajo ninguna forma, en los procesos ni en las decisiones que corresponden únicamente al partido que pertenezco". El inconveniente mayor de estas líneas es que apelan exclusivamente a la voluntad del titular del poder Ejecutivo, y no a un cambio en los mecanismos institucionales.

<sup>4</sup> "El nuevo presidente parece haber asimilado las lecciones y los errores de la administración Salinas en materia política, ha comprendido la equivocación que supuso haber retrasado el cambio democrático. Y también ha reconocido que fue un error el haber relegado la democratización, cuando el gobierno contaba con una mayor margen de maniobra y de tiempo". [Crespo en Cansino 1998, p. 108]

<sup>5</sup> Por ejemplo, en Octubre de ese año, el ya ex candidato presidencial por el PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, prevenía: "La economía va de nuevo en picada, y ya llegó este año a un crecimiento negativo por habitante con un déficit acumulado en la cuenta corriente de la balanza de pagos de más de 60 000 millones de dólares... Este clima está llevando las finanzas del país hacia una devaluación de la moneda, medida que este gobierno está provocando ..." [Proceso 948, 2 de Enero de 1995]

<sup>6</sup> Castañeda [1995] señala que el silencio en torno a temas económicos durante las campañas presidenciales, impidió tener consciencia plena de lo que se avecinaba. Claro que, toda la concentración de los candidatos se dirigió al procedimiento electoral, para garantizar un proceso "limpio". "Una gran discusión nacional sobre la paridad no hubiera evitado una devaluación; incluso quizás la hubiera acelerado. Pero hubiera contenido el descontento y la sensación de engaño".

Jaime Serra Puche, informaba al presidente de la especulación contra el peso y la inesperada salida masiva de capitales. La madrugada del día 20, en reunión urgente de los integrantes del llamado Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento, se decidió ampliar el límite superior de la banda de fluctuación del tipo de cambio en 53 centavos (15%). Ante la ineficacia de la medida (pues de 24 mil millones de dólares que componían las reservas internacionales del Banco de México a principios de 1994, la cifra quedó en menos de la mitad para esa fecha), la madrugada del 21 de Diciembre el gobierno optó por dejar que la oferta y la demanda de divisas determinara libremente el tipo de cambio. En consecuencia, del 19 al 21 del mes final del año, el dólar pasó de costar N\$ 3.40 a N\$ 6.00. [Proceso 947, 26 de Diciembre de 1994]

Frente a este grave problema, el presidente Zedillo anunció, el 29 de Diciembre, la aplicación de un Programa de Emergencia Económica (PEE, por sus siglas), cuya ejecución quedaba en manos de Guillermo Ortiz Martínez, nombrado al tiempo secretario de Hacienda y Crédito Público. La causa de la crisis, según la visión presidencial, se hallaba en el desequilibrio acumulado en la balanza de pagos, acentuado por el levantamiento chiapaneco y los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu (secretario general del CEN del PRI).<sup>7</sup> "El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a ser tan grande durante los últimos años, que dadas las circunstancias internas y externas, era insostenible. Es preciso reconocer que hubo una subestimación del problema, y esta subestimación fue sumamente grave". [Proceso 948, 2 de Enero de 1995]

Como parte del PEE, el 3 de Enero de 1995 se da a conocer el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSSE), en el que se detallan las primeras medidas para enfrentar la crisis, entre las que se encuentran: posposición de programas y proyectos públicos, contención de precios y salarios, reducción del gasto público y solicitud de nuevos préstamos para financiar el déficit. [Proceso 949, 9 de Enero de 1995] El programa económico dejaba de lado las previsiones del gobierno hechas a fines de 1994, puesto que implicaba: "... reducción del crecimiento económico al 1.5% en 1995, aumento de 1% al impuesto sobre la renta, ampliación a 100% de propiedad extranjera en el sistema bancario, subasta de frecuencias de radio y propiedad privada de satélites en telecomunicaciones, licitación en 60 días de las terminales de contenedores en los puertos principales del país, contención del crédito del Banco de México a 12 000 millones de nuevos pesos". [Aguilar Camín 1995]

Para completar la faena, el 9 de Marzo se presenta el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSSE), que contiene cuatro paquetes de medidas igualmente drásticos. Uno de ellos en política

<sup>7</sup> El documento acordado y firmado por los integrantes del Pacto el 20 de Diciembre, se ceñía a esta interpretación: "Los llamados a la violencia y las amenazas a la paz social han ido creando un clima de incertidumbre que obstaculiza el desenvolvimiento económico de México". [Proceso 947, 26 de Diciembre de 1994] Sin embargo, la versión de que el levantamiento chiapaneco fue causa fundamental del cambio en la percepción de riesgo que los inversionistas extranjeros tenían de México, Schettino [1995, p. 8] la desmiente: "La salida de capitales dio inicio después del asesinato de Luis Donald Colosio. Entre el inicio de hostilidades en Chiapas y el fatídico 23 de marzo, México recibió capitales a mayor velocidad que en 1994, se revaluó el tipo de cambio y bajaron las tasas de interés".

fiscal: contracción del 10% en el gasto público, incremento en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 10% a 15%, incremento en precios de entre 25% y 30% y deslizamiento del 1% mensual en el precio de energéticos y agua. En síntesis: un programa de ajuste, que pretendía contraer la economía para obtener un superávit en las finanzas nacionales. [Schettino 1995, p. 10]

De la descripción concisa de la explosión y consecuencias de la crisis económica, conviene comentar lo siguiente. Por la fuerza de las circunstancias, la atención de la élite gubernamental viró vertiginosamente de la negociación de la reforma electoral al ajuste en la estructura económica. Aunque no se dejaron de lado los pronunciamientos a favor de la democracia, lo cierto es que la prioridad durante 1995 sería resolver el desequilibrio en la economía mexicana. En este escenario, la reforma electoral iría a paso más lento del esperado.

Pero ese cambio temporal de prioridad, paradójicamente, operaba en favor de la reforma misma: ante la ineficacia que mostraba el modelo económico, el presidente Zedillo se vería obligado a forjarse una vía alterna para hacerse de la legitimidad necesaria para continuar con su mandato. En otras palabras: la gestión económica no sería, al menos durante los primeros años, una base suficiente para mantener la legitimidad ganada en las urnas; al contrario, el colapso económico lo desacreditaba (él formó parte del gabinete presidencial anterior, tres años y medio al frente de la hoy desaparecida secretaría de Programación y Presupuesto, y su oferta de campaña se relacionaba con la experiencia que da el "saber cómo hacerlo"). Por ello, era comprensible que durante 1995 se rumorara la renuncia del presidente Zedillo.

La reforma electoral ofrecía una alternativa para restaurar la credibilidad. Así lo apunta Cansino [1995, pp. 62-63]: "... cuando en un régimen no democrático se perciben claros signos de ineficacia gubernamental en el terreno económico, es muy factible que la élite en el poder buscará legitimidad por la vía de una mayor apertura democrática ... la actual crisis económica se presenta en un contexto de crisis política y deterioro moral de la clase gobernante que obliga a soluciones radicales".

El punto de partida de la reforma fue la firma, el 17 de Enero de 1995, de los "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional". La virtud del documento es visible: lo suscriben tanto el presidente de la República (en calidad de testigo de honor) como los dirigentes de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión: PAN, PRI, PRD y PT. Importa destacar un aspecto de este suceso: la inclusión del PRD en la estrategia de negociación que se iniciaba, partido que, según hemos visto, fue recurrentemente marginado por el presidente Salinas.<sup>8</sup> Además, aunque sin el mismo peso específico, se incluía al PT, instituto político que en las elecciones de 1994 había

\* La distinta apreciación presidencial del PRD quedó de manifiesto cuatro días antes de la firma de los "Compromisos ...": la dirigencia nacional del PRD se reunió con el presidente Zedillo y, entre otras cosas, éste dijo que no sería conveniente un bipartidismo en el país, pero sí la consolidación de un partido de izquierda fuerte. [El Nacional, 29 de Abril de 1996]

conseguido su registro definitivo y, por tanto, representación parlamentaria (10 diputados de representación proporcional).

En suma: los "Compromisos ..." integraban a todos los partidos políticos con posibilidad de incidir en la elaboración de leyes, tal parece que con la idea simbólica de restituir al poder Legislativo en su papel de órgano colegiado con poder de decisión. Intención sana pero, como se analizará más adelante, opacada por los farragosos trámites de la negociación.

El documento en cuestión se centraba en la reforma política [Compromisos ..., I]:

"El propósito de la reforma será profundizar las relaciones democráticas entre los poderes de la Unión y entre éstos y los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como las relaciones entre las instituciones políticas, los partidos políticos y la sociedad civil".

El tono del pronunciamiento es tibio. Es decir, si la meta de largo plazo es la reforma política, el término "profundizar" es ambiguo; debiera decir "transformar" las relaciones entre los poderes, los órdenes de gobierno, instituciones políticas y sociedad en general. Ello solo si por reforma política entendemos el cambio en los cimientos del régimen y sistema políticos, los cuales obliguen tanto a una disposición abierta de los actores políticos, como a la redefinición del marco institucional y legal.

Pero es probable que la ambigüedad del término se deba a que lo signado son *compromisos*, no el *acuerdo político*; en este tenor, las comparaciones con los grandes pactos de las transiciones a la democracia (el clásico caso español) pierden dimensión con la lectura y revisión de los "Compromisos ...". Finalmente, lo que se asume como negociable es una parte pequeña e importante de la reforma política anunciada: el sistema electoral.

En el texto se reconoce que el "... paso más urgente para consolidar la reforma democrática de México es la reforma electoral". Y, acto seguido, se enlistan siete compromisos para conseguirla. Cabe destacar tres, que a continuación describimos [idem]:

- ◆ "Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva a nivel federal y que también sirva de marco y referente para las entidades federativas. Es imperativo establecer las condiciones de confianza que permitan resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación esté en mejores condiciones para abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y rezagos económicos y sociales más urgentes".
- ◆ "Promover, con estricto respeto a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma electoral federal".



- ◆ “Garantizar que, una vez concluidas las reformas electorales y, en consecuencia, satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones y la legalidad del proceso, no se realicen acciones poselectorales por ninguna de las partes que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones”.

Un párrafo después, se describe la forma en que la negociación se llevaría a cabo [idem]:

“Para iniciar los trabajos señalados se instalará una mesa de negociación con ámbitos específicos de trabajo que propicien acuerdos entre el gobierno federal y los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos, así como entre las fracciones parlamentarias en las Cámaras del Congreso de la Unión y en los congresos locales”.

Aunque en el documento no se especifica si el consenso será la regla privilegiada para acordar los cambios pertinentes (solo explica que a las fuerzas políticas nacionales las anima un “genuino espíritu de consenso”), el presidente Zedillo clarifica la cuestión al afirmar durante el acto de Enero: “La democracia no puede ser impuesta por un gobierno, por un partido o por una corriente ideológica; la democracia debe construirse con el concurso de todos, en todo tiempo y en todo lugar ... los compromisos firmados hoy marcan el inicio de un acuerdo político al que llegaremos solo a través del *pleno consenso*. Solo el consenso cabalmente construido garantiza el respeto a las reglas y la contienda política en un clima de tranquilidad social”. [Ibid., II (las cursivas son mías)]

Con las expectativas al alza, con una conducta recíproca tolerante y bajo los efectos de la crisis económica de finales de 1994, el presidente Zedillo y los dirigentes de los partidos políticos comenzaron la azarosa tarea de negociar, por vez primera en esta administración, reglas reguladoras del proceso electoral. La labor era ardua: prácticamente cualquier tópico estaba a disposición de los actores negociantes. Pero entre las intenciones y las realizaciones, se interpuso un camino de distanciamientos que alargó el curso del debate y lo condujo, al término, a la ruptura.

### 6.1 Las Propuestas de los Partidos

La ruta de la reforma electoral se extendió por un periodo de casi dos años, si se considera la convocatoria presidencial el cimiento de este proceso. Ha sido, de las reformas analizadas en el presente trabajo, la que procuró un mayor número de acercamientos y discusiones entre los actores participantes. Ello quizá en razón del método y la regla adoptadas como recursos de la negociación: el diálogo equitativo entre las partes y la aprobación unánime de los acuerdos.

Para fines prácticos, dividimos la cronología de la reforma electoral [Cfr. Cuadro 16] en cuatro partes, las cuales quieren resumir *grosso modo* los eventos que la conformaron.

a) Las propuestas de los partidos políticos (las de los tres más grandes), que condensamos como sigue [Díaz Careaga 1996, Lujambio 1996 y Memoria ...]:

- *Integración del Congreso de la Unión:*

#### CAMARA DE SENADORES

PAN: Reducir la elección a tres senadores por estado, dos de mayoría y uno de primera minoría.

PRI: Mantener el esquema vigente.

PRD: Establecer el sistema mixto, manteniendo en cuatro los senadores por entidad pero elegidos con los mismos criterios que se usan para la Cámara Baja.

#### CAMARA DE DIPUTADOS

PAN: Conservar la combinación de 300 diputados de mayoría y 200 de representación proporcional, pero con una fórmula en la que éstos últimos traten de corregir—en la medida de lo posible—los sesgos del componente mayoritario.

PRI: Mantener el esquema vigente.

PRD: Establecer igualdad en el número de diputados elegidos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional (250 diputados por cada uno).

- *Organización Electoral*

PAN: Plena autonomía e independencia del órgano electoral respecto a los poderes del Estado, cuyo Consejo General se integre por 7 Consejeros Electorales.

PRI: Autonomía a la autoridad electoral y que los Consejeros Ciudadanos pasen a ser Consejeros Electorales (en número mayor, de 6 a 10).

PRD: Esencialmente, la misma propuesta del PAN.

- *Participación Política*

PAN: Desaparecer el registro condicionado, incrementar a 3% el porcentaje de votos para mantener el registro y establecer el 5% como porcentaje mínimo para tener acceso a curules de representación proporcional. Además, establecer condiciones para formar asociaciones políticas, coaliciones, candidaturas comunes e independientes (éstas sin derecho a prerrogativas).

PRI: Mantener el esquema vigente en lo que se refiere a registro de partidos, candidaturas comunes e independientes; en cuanto a las coaliciones, buscar formas para flexibilizarlas.

PRD: Establecer un tipo de registro y porcentaje de votación. Para obtener el registro, elevar el umbral al 3%, y a 5% para acceder a las curules de representación proporcional. Restablecer la figura de las asociaciones políticas y las candidaturas comunes, y disminuir las restricciones para las coaliciones. Posibilidad de registrar candidaturas independientes que no tendrán derecho a financiamiento público. Anulación del registro al partido que practique la afiliación corporativa.

Como se ve, hay amplias coincidencias entre las propuestas del PAN y PRD en los últimos dos rubros, aunque en el primero difieren. En lo que corresponde al partido oficial, no encontramos propuestas; en todos los rubros se aprecia una tendencia a conservar los esquemas hasta entonces vigentes (en las características generales del órgano rector de los comicios se refleja alguna coincidencia). Esto responde a la lógica negociadora de este partido, dependiente de la voluntad del presidente, bien clara desde la reforma 1989-1990: apostar a lo existente como una manera de empujar un cambio menor y, si la insistencia opositora se mantiene, ganar tiempo para elaborar una propuesta *ad hoc*.

En esta ocasión, a diferencia de otras reformas, surgieron varias propuestas de organismos sociales que, de un modo u otro, permearon el debate entre los partidos políticos y el gobierno. S. Gutiérrez [1996 (1), p. 272] las denomina "los debates informales": "... el grupo de académicos que se reunió en Tepoztlán y que publicó *Alternativas de propuestas para una reforma electoral. Objetivos, debates y propuestas*, el esfuerzo del llamado Centro de Estudios de la Transición o el llamado *Seminario del Castillo*, que por iniciativa de los consejeros ciudadanos Santiago Creel y José Agustín Ortiz Pinchetti, mas el consejero suplente Jaime González Graf, reunió a académicos y representantes a título personal de los partidos políticos para hacer una propuesta de reforma electoral".

De estos "debates", el de mayor relevancia por la difusión que logró, fue el promovido en el Castillo de Chapultepec (el *Seminario del Castillo*). De los puntos resolutivos del "Seminario ...", entregados a la Cámara de Diputados el 28 de Marzo de 1996, conviene destacar los más importantes en relación a los aspectos que aquí nos interesan. Lo hacemos para fijar un punto mínimo de referencia, en orden de conocer las inquietudes sobre la reforma de un grupo de ciudadanos con distintas orientaciones políticas. Veamos: [60 Puntos ..., pp. 9-10, 17-18 y 20-21]:

- *Integración del Congreso de la Unión*

- ◊ Que se aplique el criterio de la mayor proporcionalidad posible para la Cámara de Diputados. Que se estudie la integración de la Cámara de Diputados que garantice esa fórmula de proporcionalidad ... Que el reparto de los plurinominales tenga como objeto complementar las bancadas de los partidos que no hayan alcanzado su cuota proporcional con asientos obtenidos por el camino de la mayoría relativa.

- ◊ Que la composición del Senado se lleve a cabo por representación proporcional según el principio de cociente natural y resto mayor.
- *Organización Electoral*
  - ◊ Que se establezcan la autonomía e independencia plenas del órgano electoral.
  - ◊ Que el Consejo General esté formado por siete "Consejeros Electorales" con voz y voto; y por los representantes de los partidos políticos solo con voz.
  - ◊ Que la Cámara de Diputados nombre por mayoría calificada a los Consejeros Electorales del Consejo General a propuesta de una Comisión Pluripartidista Paritaria de las Fracciones Parlamentarias, que reciba y consense las propuestas de las propias Fracciones Parlamentarias.
  - ◊ Que el Consejo General elija por mayoría calificada a uno de sus miembros como Presidente. Que sea el representante legal del Consejo con la función fundamental de conducir los debates. Que dure en su encargo un año. Que pueda ser revocado por la mayoría calificada del propio Consejo. Que pueda ser reelecto.
- *Participación Política*
  - ◊ Que desaparezca el registro condicionado de los partidos políticos y se establezca un solo tipo de registro. Que se establezca que un partido político que pierda su registro no pueda solicitarlo para la siguiente elección.
  - ◊ Que se incremente a 3% el porcentaje de votos para mantener el registro de los partidos y a 5% el necesario para tener acceso a las curules de representación proporcional.
  - ◊ Que se introduzca la figura de asociaciones políticas ... Que solamente puedan participar en las elecciones federales aliadas con los partidos políticos nacionales, en cuyo caso deban sujetarse a las limitaciones que establezca la ley en materia de prerrogativas y financiamiento ... Que se puedan organizar asociaciones políticas para apoyar a un partido o a un candidato.
  - ◊ Que se permita el registro de candidatos independientes siempre y cuando acrediten el apoyo de por lo menos el 2% de los votantes de la demarcación territorial por la que se postulen.
  - ◊ Que se faciliten las condiciones para formar coaliciones y para postular candidatos comunes. Que se establezca como único requisito que presenten una propuesta común.
  - ◊ Que en los convenios de coalición o de candidato común, se especifique la forma como se cumplirá con la legalidad en lo relativo al reparto plurinominal y al registro de partidos.

Los postulados del "Seminario ..." en lo relativo a la participación política y a la integración de la autoridad electoral, son similares a las propuestas partidistas, esencialmente a las del PAN y PRD. En ello ayudó la presencia de connotados dirigentes de partido en el desarrollo de las mesas de trabajo de este "debate informal". Las diferencias se sostuvieron en el cómo representarse en el poder Legislativo: la distribución de curules y el umbral mínimo de votación. En esto parecía estar el litigio, máxime si se piensa en la tasa histórica promedio del porcentaje de votos que el PRI recibía desde 1988 (tasa que, previsiblemente, disminuiría en los próximos comicios a causa de los efectos provocados por la crisis económica).

b) Las desavenencias entre los partidos de oposición y el gobierno federal con motivo de comicios realizados en tres entidades federativas: Tabasco, Yucatán y Puebla. Este fue factor esencial del retraso en la negociación de la reforma electoral.<sup>9</sup> En 1995, tanto el PRD como el PAN se retiraron de la mesa central de trabajo en ocasiones distintas (Febrero 13 y Abril 26 el primero, Junio 18 el segundo), y se reincorporaron hasta el último trimestre del año (Octubre 24)<sup>10</sup>; en 1996, el PAN se retiró de la mesa (Febrero 18) y con ello se perdió de parte del trabajo realizado por los restantes partidos, el cual se concluyó con la publicación—en la prensa escrita, el 22 de Abril—de dos documentos base (el PRD amago con retirarse nuevamente de la negociación—15 de Junio—pero sin conseguir el mismo efecto de los retiros anteriormente mencionados).

Para condicionar la continuidad en las pláticas de la reforma, el PRD tomó como bandera las elecciones de Tabasco, realizadas a fines de 1994. El conflicto se produjo por los indicios o sospechas de que se había perpetrado un "fraude electoral" para favorecer al candidato del partido oficial, Roberto Madrazo Pintado. El punto de ruptura mayor estuvo en un pacto incumplido: parte (no explícita) de la firma de los "Compromisos ..." era que el gobierno federal se comprometía a hacer renunciar al gobernador tabasqueño, para promover el entendimiento con la dirigencia nacional del PRD; sin embargo, Madrazo se resistió a aceptar, lo que aumentó las tensiones. A mediados de 1995, el candidato perdedor, Andrés M. López Obrador, reactivó el problema al presentar una denuncia a la Procuraduría General de la República (PGR) por gastos excesivos en la campaña a gobernador de Madrazo (de hecho, presentó como pruebas cajas con documentos y facturas que probaban los altos egresos). El asunto se mantuvo sin solución alguna, pero pesó en distintas etapas de la negociación; el amago de Junio de 1996 se relacionaba justamente con problemas en aquél estado.

El PAN, en principio, se retiró del diálogo en protesta por el proceso electoral en Yucatán, del cual salió elegido gobernador el candidato del PRI, Víctor Cervera Pacheco. Pero de mayor relevancia fue el conflicto suscitado en el municipio de Huejotzingo, Puebla, que se supone propició el gobernador, Manuel Bartlett Díaz. Ahí, el triunfo del candidato del PAN lo revocó el Tribunal Estatal Electoral, como respuesta a las impugnaciones presentadas por los representantes del PRI. Anulado el veredicto primero, el Tribunal asignó la alcaldía al candidato perdedor del partido oficial. A partir de esto, la dirigencia nacional del PAN anunció su salida de la mesa central de negociación, a la cual regresó una vez que, gracias a los *buenos oficios* del gobierno federal, el

<sup>9</sup> El retraso fue tal que, S. Gutiérrez [1996 (2)] advertía a mediados de 1996: "... cada uno de los partidos deberá pagar su parte del costo por la tardanza en la preparación de la reforma. Cuando los tiempos se achican las negociaciones son apresuradas y las presiones mayores. No se tiene tiempo de buscar con cuidado la mejor solución y a veces se hacen concesiones inconvenientes".

<sup>10</sup> En su Primer Informe de Gobierno, el presidente Zedillo [1995, hs. 13-14] aludía a la serie de retiros de la mesa de negociación de los partidos políticos de oposición: "Antes de trabajar directamente con el Congreso la reforma, propuse comenzar por lograr acuerdos con las dirigencias de los partidos aquí representados para enseguida construir consensos más amplios y perfeccionar propuestas con la participación de otras organizaciones sociales. Sin embargo, posiciones y prioridades muy respetables así como causas particulares de los partidos, han impedido un avance mayor por esa vía ... Sigo considerando que un primer paso preferible es el acuerdo con las dirigencias de los partidos, pero estaré abierto a todas las vías legales y políticas que genuinamente impulsen el desarrollo democrático con la celeridad, transparencia y eficacia que demandan los mexicanos". Se advierte aún un tono conciliador en el mensaje presidencial.

alcalde en funciones pidiera licencia y se formara como autoridad un concejo municipal (presidido por un miembro del PAN). [Cfr. Reforma Electoral y Reforma Electoral y Transición]

Destacamos estos episodios porque nos informan de la importancia que para el presidente Zedillo tenía mantener la mesa central funcionando activamente en la búsqueda de acuerdos. Para ello, no vaciló en utilizar su poder metalegal—fallidamente, como en Tabasco, o exitosamente, como en Puebla—, aunque con ello frustrara las “intenciones democratizadoras” expuestas en los primeros meses de su mandato.

c) Los acuerdos y la ruptura en la negociación. Durante el desarrollo de las pláticas<sup>11</sup>, tuvo menos importancia la presentación pública de propuestas (conjuntas o por separado) de parte de los partidos de oposición, que las discusiones y acuerdos tomados entre éstos y el gobierno federal. Ello, en razón de la regla adoptada en la negociación, el consenso, que permitiría arribar a una reforma aceptada por todos los actores participantes. Cabe señalar que en este proceso reformador, se recuerda insistentemente la ruptura final en la aprobación del COFIPE, sin resaltar el valor de la serie de acuerdos previos asumidos por las partes.

El primer paso cierto de los acuerdos se dio con la publicación en la prensa escrita de las “Conclusiones Alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido de Trabajo en Materia de Reforma Electoral y Reforma Política del Distrito Federal”. Si bien este documento no estuvo avalado por la dirigencia de Acción Nacional (en ese momento alejada de la negociación por el conflicto en Huejutzingo), se convirtió en el punto de partida para los cambios constitucionales y legales. Así lo veía Woldenberg [1996 (1)]: “El acuerdo del PRI, PRD y PT es algo más que un prontuario general de temas. Se trata de la columna vertebral de una reforma electoral integral que se hace cargo de los dos principales temas que desde el inicio se colocaron en la mesa (imparcialidad y equidad) y que de traducirse en cambios constitucionales y legales sin duda pavimentaría el terreno para elecciones competidas y legítimas”.

Las “Conclusiones ...”, en efecto, abarcaban un espectro vasto de temas electorales, y las recomendaciones contenidas eran un buen avance. Por ejemplo, se proponía que la integración del Consejo General (CG) del IFE se realizara en base a tres criterios: la supresión de la representación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, el cambio de

<sup>11</sup> En el que los actores políticos signantes de los “Compromisos ...” cambiaron por razones distintas. En 1995, en la secretaría de Gobernación renuncia Esteban Moctezuma Barragán (Junio 28) y lo sustituye Emilio Chuayffet Chemor (Julio 3), quien hasta entonces fungía como gobernador del Estado de México. En el PRI, María de los Angeles Moreno Uriegas renuncia a la dirigencia nacional (Agosto 19) y es sustituida por el secretario de Trabajo desde inicios del sexenio, Santiago Oñate Laborde (Septiembre 2). En 1996, coinciden los relevos de las dirigencias nacionales del PAN y PRD: Felipe Calderón Hinojosa es electo—en sustitución de Carlos Castillo Peraza—presidente del CEN del PAN (Marzo 9) y Andrés M. López Obrador es electo—en sustitución de Porfirio Muñoz Ledo—por parte del PRD (Julio 15). [El Nacional, 25 de Noviembre de 1996]

denominación de los Consejeros Ciudadanos a Consejeros Electorales (serían nueve y durarían en su cargo ocho años) y el mantenimiento de la forma de representación de los partidos políticos. En otro punto, se proponía establecer en 2% el umbral de votación requerido para que los partidos políticos accedieran a curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados.

Pero en lo relativo a la integración de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el documento no presenta propuestas, sino que convoca a realizar consultas, lo que demuestra la dificultad del asunto: "PRI, PRD y PT acordaron realizar una consulta hacia el interior de sus organizaciones para difundir sus posiciones sobre la integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, explorando posibilidades para fortalecer la proporcionalidad de ambos cuerpos legislativos. La Secretaría de Gobernación opina que el sistema electoral para integrar las Cámaras del Congreso debe responder a la naturaleza de cada una de ellas dentro de un régimen federal, así como a la de los principios de elección que se utilizan; de igual manera, que debe eliminarse cualquier regulación por la que se establezca artificialmente un trato discriminatorio entre partidos políticos". [El Financiero, 22 de Abril de 1996]

Casi tres meses después, el acuerdo multipartidista se concretó. El 25 de Julio de 1996 el presidente Zedillo encabezaba la firma de la iniciativa de reformas a 18 artículos de la Constitución, en la que convergían los representantes de los partidos políticos negociadores: PAN, PRI, PRD y PT. El 31 de Julio se aprobaba en la Cámara de Diputados, sin debate, el marco jurídico del sistema electoral, con el voto favorable de los 455 legisladores presentes (de todos los partidos políticos) y ninguno en contra. [El Financiero, 1 de Agosto de 1996] Para el 1 de Agosto, se hacía lo propio en la Cámara de Senadores, con el voto aprobatorio de los 124 legisladores presentes en el salón de sesiones. [El Financiero, 2 de Agosto de 1996]

La trascendencia del consenso y del contenido de la reforma quedó documentado en los artículos publicados al respecto.<sup>12</sup> Ortiz Pinchetti [1996 (1)] opinó: "Coincido en que es una reforma profunda y si se me apura un poco, superior a las normas imperfectas y con un fuerte sabor porfiriano de la Constitución del 17. El antecedente quizás tendríamos que rastrearlo hasta el espléndido Congreso de 1857". S. Gutiérrez [1996 (4)] sostenía: "... el conjunto de propuestas refuerzan tres tendencias que ya están

<sup>12</sup> Animo no compartido por el dirigente nacional electo del PRD, Andrés M. López Obrador, quien declaró pocos días después: "Nosotros no nos chupamos el dedo, no permitiremos que nos doren la píldora, sabemos que el PRI no puede ganar elecciones sin el presupuesto del gobierno, además de las conocidas alteraciones de actas en las urnas y los *carruseles*, acción que enseñó José Córdoba Montoya, como la contratación de miles de promotores del voto, casa por casa, amarrando votos ..." [El Financiero, 29 de Julio de 1996] El presidente Zedillo, por su parte, ponderó en términos distintos el consenso obtenido entre los partidos y el gobierno. En la lectura del Segundo Informe de Gobierno, evaluó: "Por primera vez en nuestra historia se ha logrado una reforma amplia y compleja, con un consenso sin precedentes en su pluralidad y su firmeza. Las reformas y el consenso con que fue alcanzadas, no son mérito del Gobierno. El mérito corresponde al esfuerzo, a la responsabilidad y la representatividad de los partidos políticos y de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión. De ahí que hago un sincero reconocimiento a las dirigencias partidistas, a las señoras y los señores Legisladores, porque con su trabajo y su consenso han honrado su convicción democrática y han respondido al interés y a la voluntad de la ciudadanía". [Zedillo 1996, h. 15]

presentes en la legislación electoral del país: (1) el Poder Ejecutivo pierde espacios de control e influencia en el proceso electoral; (2) el Congreso, por su parte, adquiere paulatinamente mayor importancia para tomar algunas decisiones; y (3) la conducción de los procesos electorales tiende a ciudadanizarse”.

Por supuesto, desde otro mirador, hubo analistas que no compartieron festivamente estas impresiones y que, sin duda, en algunos puntos hacen críticas razonadas del método y alcance de la reforma constitucional.<sup>13</sup> No obstante, a nuestro juicio, los avances en la materia merecen ser considerados con todo y sus bemoles.

El otro punto de acuerdo entre los partidos políticos y el gobierno federal, se materializó en la integración del CG del IFE; empero, dos aspectos negativos lo empañaron. El primero, lo advertía Woldenberg [1996 (3)] (quien, curiosamente, resultó seleccionado como presidente del máximo órgano de dirección): “Lo peor sería un sistema de cuotas que acabara identificando a los consejeros y al presidente con X o Y partidos, es decir, que los convirtiera en una especie de extensión de las posiciones partidistas”. El segundo lo preveía Ortiz Pinchetti [1996 (2)]: “... los nombramientos (de los consejeros y del presidente) no podrán hacerse antes de que se aprueben las leyes ... Sus funciones, facultades, responsabilidades e impedimentos no están reglamentados, como es lógico, por la ley actual. Hacer los nombramientos antes de reformar la ley secundaria sería contrario, no solo a la ley, sino al espíritu de la Constitución y al sentido común”.

En este asunto, la “magia del consenso” se empezó a desactivar por dos razones: por la dificultad de articular en el CG las preferencias de todos los partidos políticos, y por la premura que el tiempo imponía, dado que para el 31 de Octubre de 1996, debía quedar instalado el CG.<sup>14</sup> El resultado ya se preveía, de acuerdo a los comentarios de los analistas del párrafo anterior: funcionarios electorales propuestos por un partido político en particular, e instalación del órgano colegiado sin concluir la etapa negociadora del COFIPE entre los partidos políticos y el gobierno.

<sup>13</sup> A tal efecto, revíscase a Castañeda [1996], Cazés [1996] y Garrido [1996 (1)]. Particularmente drástico, Garrido apunta en torno al método de negociación: “La forma en que se ‘negoció’ la reforma electoral de 1996 refleja de parte del gobierno y de los líderes de los partidos un miedo a la sociedad, y ello (lo) confirma el análisis de los cambios constitucionales ... El consenso de los partidos con el que se aprobó la reforma, a diferencia de lo que dice la propaganda oficial, puede no ser signo de madurez, sino de corrupción política ... Tan faltos de principios y dignidad son los legisladores del PRD y del PAN que votaron a favor de ‘la reforma’ sin analizarla, como los que se abstuvieron de asistir a la sesión (para no votar en contra)”.

<sup>14</sup> Así lo estipulaba el artículo 3º transitorio del decreto de reformas constitucionales, que a la letra señala: “A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos Consejeros Electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos. En tanto se hacen los nombramientos o se reforma la ley en la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. [Constitución 1996, p. 46]



De forma que, el 30 de Octubre del año de referencia, la Cámara de Diputados aprobó el nombramiento del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales, por 457 votos a favor (diputados de todos los partidos políticos) y 4 en contra (diputados del PRD). Para poder realizar la aprobación, la Cámara modificó previamente, los artículos 74, 75, 76, 77 y 79 del COFIPE, en donde se establecían los requisitos a cumplir por los aspirantes a consejeros. Vale la pena destacar el procedimiento aplicado en esta instancia legislativa: atendidos sus miembros a los resultados de la negociación sostenida en la secretaría de Gobernación, el documento con los nombres de los consejeros llegó a manos de los diputados diez minutos antes de la medianoche para, con una rapidez inusitada y un método de votación inusual (el nominal), se aprobaran los nombramientos. [Reforma y La Jornada, 31 de Octubre de 1996]

El debate posterior alrededor de la integración del Consejo, se centró tanto en el perfil de sus integrantes (cuya curricula mencionaremos a detalle en el apartado que viene) como en la irreflexivo trámite de aprobación de la Cámara de Diputados. Un elemento adicional causó controversia: el impedimento legal para que los Consejeros Ciudadanos en funciones entre 1994 y 1996, pudieran mantenerse en el CG para ahora bajo la figura de Consejeros Electorales. [Cfr. Nota 14]<sup>15</sup>

A diferencia de las reformas constitucionales en materia electoral, la apreciación general sobre los nombramientos resultó negativa. En torno al perfil de los consejeros, Cansino [1998, p. 41] apunta: "... se debe tratar de académicos que hayan sostenido en sus libros, artículos y conferencias un discurso lo suficientemente deslavado con respecto a la transición democrática, como para que no suscite animadversión de ninguno de los partidos". Garido [1996 (2)], a su vez, enjuicia de este modo: "... (el gobierno) ha preferido a académicos de débil trayectoria y dúctiles al 'sistema', lo que demuestra el temor que existe en el poder. La lista de los (nuevos) 'consejeros electorales' no deja lugar a dudas: se trata de profesores afines al salinismo, y que además comparten otro rasgo en común: todos ellos han aplaudido las modificaciones legales sosteniendo que hay una transición democrática".

En lo relacionado al método de negociación y aprobación de los cambios, Bátiz señala: "... el mal hábito priista de votar por consigna en favor de decisiones tomadas fuera del recinto parlamentario, fue adoptado en pleno por los demás partidos ... ¿Con qué cara los diputados y senadores de oposición tildarán a los priistas de *levantados*?". Similar idea expresa Rodríguez Araujo [1996]: "Lo que ocurrió en la

<sup>15</sup> Castañeda [1996] y Zermeno [1996] tienen esa visión. Zermeno eslabona en una pregunta: "¿Debemos estar con el Woldenberg eliminado como consejero ciudadano gracias a un cambio de redacción clandestino en el último minuto antes de que el Presidente firmara la reforma electoral (que también descalificó a Camacho para la regencia), o con el nuevo Woldenberg reinstalado en el mismo salón del IFE, ahora como presidente y ya libre de esos indisciplinados compañeros de viaje que fueron Santiago Creel o Granados Chapa?". Alcocer [1996 (1)] y Sánchez Rebolledo [1996] tienen interpretaciones distintas. Este último arguye: "Como bien señala Raúl Trejo: 'La reelección se refiere a los ocho nuevos consejeros electorales pero no así al presidente del IFE, cargo en el que no podía haber reelección porque, antes, esa posición era ocupada por el secretario de Gobernación'. En efecto, eso significa que no hay impedimento alguno para que cualquiera de los anteriores consejeros electorales pudiera ser *consejero presidente*, cargo que es obviamente distinto y sobre el cual no pesa el candado constitucional".

Cámara de Diputados, supuestos representantes de la nación, fue que estos votaron por consigna de sus líderes de facción, los que (a) su vez siguieron las instrucciones de sus dirigentes partidarios *porque ya era asunto negociado*".<sup>16</sup>

Las críticas sobre los Consejeros Electorales no parecen consistentes; esto es, parecen responder a divergencias ideológicas o políticas acerca de concepciones del cambio en México. Pero no por ello se les puede descalificar sobradamente. En esta perspectiva, bien podríamos decir que, como ocurre en la élite política, en la "casta intelectual" hay diversas corrientes de pensamiento y de opinión que constantemente están en contraposición y que, con el debate electoral, afloraron sin cortapisas.

En todo caso, aceptando sin conceder la validez de las críticas, lo importante estriba en el destino que le forjaron los partidos políticos y el gobierno federal al Congreso de la Unión: ni dudar, tanto en el consenso adoptado en las reformas constitucionales y en la lista de consejeros del IFE, como en la iniciativa unilateral de ley reglamentaria, Cámaras Alta y Baja jugaron un papel secundario o complementario en el proceso iniciado en Diciembre de 1994.

Llegados al ocaso de la negociación de las reformas al COFIPE, los actores políticos rompieron la cordialidad en el trato y, como consecuencia, el consenso. El principal tema de discordia: el financiamiento público y el tope a los gastos de campaña. Entrado el mes de Noviembre de 1996, los representantes partidistas mantenían sus posturas: el del partido oficial proponía un financiamiento del orden de los dos mil millones de pesos (por concepto de prerrogativas), y que el tope se fijara en cuatro pesos por ciudadano empadronado; mientras que los de los partidos de oposición—no sin matices—exigían que el financiamiento oscilara entre los mil y los mil quinientos millones de pesos, y el tope se fijara en dos pesos, tal y como se acordó en las "Conclusiones..." [El Financiero, 5 de Noviembre de 1996]<sup>17</sup> Ya antes de que la negociación se trabara, miembros del PRI advertían sobre la eventualidad de aprobar las reformas al COFIPE sin la anuencia de los partidos de oposición; el diputado Moreno Collado expresó esta postura en entrevista: "... si no obtenemos el consenso por unanimidad, aplicaremos la ley de la democracia y aplicar la legalidad que nos legitima como mayoría". [El Financiero, 28 de Octubre de 1996]

<sup>16</sup> Fernández confirma esto: "... en vez de requisitos legales, únicamente se presentaron nombres, y en lugar de propuestas de los grupos parlamentarios solo se supo del resultado de negociaciones entre los dirigentes partidarios y gobierno, pero, además, a lo largo de todo este procedimiento intervino constantemente el Ejecutivo federal".

<sup>17</sup> Sobre el diseño en la asignación monetaria a los partidos, revítese a Creel Miranda [1996], Crespo [1996], Mayer - Serra [1996] y Shabot [1996]. Este último sostiene un argumento compartido por otros analistas políticos y por dirigentes de partidos de oposición: "... el presupuesto de más de 2 mil millones de pesos a los partidos, más que asegurarles independencia frente a grupos privados, representa un derroche injustificable para una sociedad profundamente golpeada por la crisis ocasionada por aquellos que aprobaron este presupuesto. Con esta fortuna, el PRI cree poder mantener su aparato político antes sostenido con fondos gubernamentales, y así mantener la mayoría".

La amenaza de aplicar la "ley de la democracia" se cumplió cabalmente. El 7 de Noviembre, ante la falta de acuerdo en los temas arriba citados, el titular del poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados el paquete de reformas al Código, en el cual se respeta lo negociado con los partidos de oposición. Sin embargo, en el asunto pecuniario el paquete mantiene elevados los montos: 353 mil y 677 mil pesos los topes a los gastos de campaña para diputados y senadores, respectivamente, y financiamiento para los partidos de alrededor de 3 millones 200 mil pesos. [La Jornada, 8 de Noviembre de 1996] El 13 de Noviembre, en sesión de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, la mayoría de diputados del PRI aprueba la iniciativa de reformas con una salvedad: le introduce 16 cambios<sup>18</sup>, con lo que anula varios acuerdos pactados por casi dos años. [El Financiero, 14 de Noviembre de 1996]<sup>19</sup>

El 14 de Noviembre se aprueba la iniciativa modificada en el pleno de la Cámara de Diputados, por 288 votos a favor (PRI), y 142 en contra (PAN, PRD, PT, diputados independientes y uno del PRI) [Reforma, 15 de Noviembre de 1996]; en el Senado de la República corre similar suerte, pues la aprobación se da por 89 votos a favor (PRI) y 23 en contra (PAN y la senadora Sansores del PRI), con la ausencia del grupo de legisladores pertenecientes al PRD. [La Jornada, 21 de Noviembre de 1996]

d) La discusión posterior al proceso reformador. Del acuerdo cordial entre los interesados, el ambiente se tensó, seguido de recriminaciones y reproches mutuos.

El presidente Zedillo no se cansó de justificar la postura adoptada por él y por el PRI. Primero declaró: "Nos tardamos 18 meses de negociación política, algunas veces interrumpidas por asuntos muy particulares. Logramos mantener a los partidos políticos, recuperarlos para la negociación y, al final, llegar a un acuerdo total de una reforma electoral que yo considero definitiva, la última que habrá durante mi gobierno". [La Jornada, 16 de Noviembre de 1996] Después, en torno al desacuerdo en el financiamiento, señaló la prevalencia de una visión de Estado por encima de "... la óptica necesariamente parcial de cada partido político".<sup>20</sup> Y justificó: "En una democracia la

<sup>18</sup> La razón de esta actitud, de suyo inconsistente, la expresa con claridad Fernández M. [1996]: "Un sector de diputados priistas, encabezados por el líder Humberto Roque Villanueva, una vez conocido el resultado de las elecciones en el Estado de México y Coahuila, decidieron dar marcha atrás a algunos puntos de la iniciativa presentada por el presidente Ernesto Zedillo para la reforma electoral, y aprobaron ayer un dictamen que modifica varios de los acuerdos alcanzados por los partidos en las negociaciones de los últimos tres meses en la Secretaría de Gobernación".

<sup>19</sup> Entre esos cambios se hallan los relativos a las coaliciones parciales (disminuye el techo máximo para formarlas: diputados, de 160 a 100 y senadores de 34 a 20), candidaturas simultáneas (se elimina la posibilidad de ser candidato a senador por mayoría y representación proporcional al mismo tiempo) y acceso a los medios de comunicación (se eliminan los *spots* de 30 segundos en horario triple A y se establece la distribución del tiempo en los medios para los partidos de este modo: 70% proporcional a la fuerza electoral y 30% igualitario). [El Financiero, 14 de Noviembre de 1996]

<sup>20</sup> Para medir la magnitud del disenso, veamos datos. Sin la reforma de 1996, los partidos políticos con representación en el Congreso hubieran recibido—para el año electoral—\$342 069 248, cantidad dividida así: 52.6% al PRI, 27.07% al PAN, 17.47% al PRD y 2.8% al PT. Con la reforma, la suma se incrementa en un 476%, \$1 968 847 658, cantidad distribuida entre los partidos políticos con registro: 42.24% al PRI, 25.19% al PAN, 18.79% al PRD, 9.01% al PT, y el restante 4.76% corresponde al PVEM, PC, PPS y PDM.

voluntad de la mayoría no es autoritaria, es mandato de gobierno; pretender imponer el parecer de la minoría conduce a la parálisis de gobierno y entraña una grave responsabilidad frente a la ciudadanía". [El Financiero, 19 de Noviembre de 1996] En otra ocasión, asume la completa responsabilidad: "El desacuerdo ha sido conmigo ... Debe ser un financiamiento suficiente para que no haya incentivos a hacer trampas ni a violar la ley ... Los partidos de oposición no quisieron pagar el costo político ... me dejaron a mí ese costo ... No me importa tomar un costo político más". [Reforma, 20 de Noviembre de 1996]<sup>21</sup>

Parte de la visión del gobierno federal, el discurso del secretario de Gobernación en ocasión del 86° aniversario del inicio de la Revolución Mexicana, del cual extraemos el siguiente significativo fragmento: "El pluralismo no ha impedido el consenso, pero, tampoco puede expresarse permanentemente en la unanimidad; gracias al consenso contamos hoy con normas constitucionales que consolidan nuestra democracia electoral ... El desarrollo de la legislación secundaria ofrece un gran número de acuerdos, asumidos, igualmente, por todas las formaciones partidarias ... al final, por diferencias en dos o tres temas específicos, operó, como opera en cualquier democracia en el mundo, el voto de la mayoría; sin embargo, no hay nada en las leyes secundarias que no se desprenda del consenso vertido en la Constitución. La validez de la reforma no está en duda, el máximo nivel de consenso alcanzado no puede soslayarse ..." [La Jornada, 21 de Noviembre de 1996]

Los dirigentes de los principales partidos de oposición no fueron benévolos en sus puntos de vista. Felipe Calderón Hinojosa, presidente del CEN del PAN, declaró: "... el PRI ratifica la hipótesis de que en las negociaciones sobre la ley electoral (efectuadas en la Secretaría de Gobernación) lo que buscaba era cambios de forma y solo en la medida que los intereses creados al interior de su organización los soportara". Para refutar al presidente Zedillo en sus pronunciamientos, Calderón dijo: "Retumba aún la reflexión, el reconocimiento del propio Presidente de la República de que su elección fue legal pero inequitativa ... Con esta reforma no se suprime la inequidad de los procesos electorales ... (la reforma) no es definitiva sino transitoria, porque es en sus artículos transitorios donde está la substancia de sus decisiones". [Reforma, 15 y 17 de Noviembre de 1996]

---

[Cfr. Reforma, 15 de Noviembre de 1996 y El Financiero, 22 de Noviembre de 1996] Si se quiere revisar los cambios que en materia de financiamiento sufrió el COFIPE, véase Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público Aprobado para 1997.

<sup>21</sup> En la lectura del Tercer Informe de Gobierno, el presidente Zedillo [1997, 1] da un tono mesurado a su referencia a la reforma electoral; incluso, omite referirse al frustrado consenso y solo habla de la negociación y acuerdo exitosos de "...una reforma constitucional que resolvió los grandes temas pendientes en materia electoral". Y procede a enumerarlos:

"Gracias a esa reforma, se logró que el instituto responsable de organizar, computar y validar las elecciones tuviera total autonomía respecto del gobierno ... Gracias a esa reforma, el Poder Ejecutivo ya no interviene en la solución de las controversias que puedan ocurrir en las elecciones ... Se logró, además, que los partidos contaran de manera justa y transparente con recursos públicos para sus campañas, y que tuvieran acceso equitativo a los medios electrónicos de comunicación".

Y concluye:

"Al alentar la reforma electoral lo hice con absoluta confianza en que la más intensa competencia política y la pluralidad que surge de ella serán factores de unidad nacional, de estabilidad política y de progreso para el país".

López Obrador, el dirigente nacional del PRD, evaluó así la conclusión del proceso negociador: "Apoyamos la reforma, queríamos el consenso, actuamos con mucha responsabilidad, no estamos obligados a lo imposible. No podemos ir con el PRI apoyando un financiamiento de esa magnitud ni tampoco aceptar esos condicionamientos de última hora". Sobre la "rebelión" del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, que impuso las 16 modificaciones a la iniciativa presidencial, acotó: "No me creo el cuento de que el de arriba es buena gente y quiere las cosas, y los de abajo no aceptan y se insubordinan. El sistema, el régimen mexicano, es totalmente vertical". [La Jornada y Reforma, 15 de Noviembre de 1996]

La discusión llegó también a los círculos intelectuales. La coincidencia entre la mayoría de ellos se situaba en lamentar el desenlace en la aprobación de la ley secundaria; en cuanto a su contenido, las diferencias surgían. Para Enrique Krauze [1996], la reforma reforzaba la inequitatividad de la contienda y reducía la credibilidad en la posible alternancia. De aquí parte para proponer una solución orientada a lograr una reforma democrática: "Para afianzar la credibilidad nacional en la transición democrática le bastaría hacer uso (al presidente) de un derecho que le otorga la Constitución y que los presidentes de México casi nunca han utilizado por la dependencia servil del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo: me refiero al derecho de veto total o parcial, consignado en el artículo 72, inciso C de la Constitución".

Flores Olea [1996], por su parte, pone atención no en los "elementos avanzados" producto de la reforma, sino en la confianza como valor en la negociación: "... la operación del PRI—esa *pantomima* en la Cámara de Diputados, ratificada ya por la de Senadores—echa por tierra uno de los sustentos de toda vida democrática: la posibilidad de acuerdos, el cumplimiento de compromisos políticos, la negociación como hipótesis de gobierno, el valor de la palabra empeñada ... Son históricos para la nación los costos políticos del lance, pero son también concretos para el PRI y sus líderes *reales*". En dirección contraria, para Arias M. [1996] "...resulta completamente inadecuado el conjunto de planteamientos que pretenden demeritar las grandes transformaciones del marco regulador de las elecciones debido a los desacuerdos parlamentarios sobre algunos puntos de la legislación secundaria .... la ley electoral producto de la discusión democrática de los últimos meses será sustancialmente mejor que la vigente en las elecciones de 1994".<sup>22</sup>

Al término del proceso de negociación para la reforma electoral de 1996 es notorio el cambio de actitud gubernamental, incomprensible si se recuerdan las palabras presidenciales del "Mensaje de Toma de Posesión"; el consenso se relegaba bajo la tónica de que en una democracia, frente a las diferencias irreconciliables, la mayoría podía hacer uso legítimo y legal de su capacidad decisora, aun contrariando los acuerdos negociados con antelación. Saltan la vista dos contradicciones entre los dichos y los hechos: del reconocimiento de los espacios en los cuales la democracia todavía no se vive, a la actitud de imponer la mayoría porque es *legítimo* y *legal* en una democracia como la mexicana; del prometedor pronunciamiento "todo es objeto de tratamiento entre

<sup>22</sup> Otros artículos a consultar: Aguilar Camín [1996], Morales M. [1996] y Ugalde [1996]. Además consúltese la columna de Carlos Ramírez [1997].

los partidos", a la inflexible práctica de proteger temas para el beneficio del partido oficial. Por lo anterior, las palabras de Alcocer [1996 (5), p. 20] nos parecen certeras: "Si al final del disenso el Presidente debió tomar la iniciativa y asumir el costo político de la falta de acuerdo ... cabe preguntarnos si no hubiese sido más democrático y más eficiente que las 'razones de Estado' hubiesen sido puestas sobre la mesa al inicio, y no al final, del proceso negociador".

## 6.2 Los Acuerdos

La reforma electoral de 1996, en comparación con aquellas negociadas durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1989-1990, 1993 y 1994), ofrece en su contenido un aparente saldo positivo. Por su amplitud<sup>23</sup>, al margen del agitado fin del ciclo negociador y de la inusual fórmula para su aprobación, la ley reglamentaria en la materia presenta cambios significativos en los tres aspectos que a nosotros nos interesa; no obstante, algunos problemas se observan en el cuadro normativo reciente, lo que habla de las resistencias de la élite política para ceder.

Cabe reconocer, entonces, que la reforma incluye una serie de demandas y propuestas que habían sido presentadas en los anteriores procesos reformadores por los partidos de oposición; como bien ha escrito Aguilar Camín [1996]: "... las reformas aprobadas están lejos de ser una imposición, un capricho o una arbitrariedad priísta al viejo estilo. Son, pese a todo, el fruto de múltiples acuerdos, e incluyen transformaciones serias, como la salida del gobierno del Instituto Federal Electoral y su plena ciudadanía".

Revisemos, pues, las modificaciones que trajo consigo la reforma<sup>24</sup> para, en el último apartado, evaluar su impacto en los sistemas electoral y de partidos.

### • Integración del Congreso de la Unión

La Cámara de Senadores sufrió alteraciones, no ya en el número de integrantes (permanecieron los 128), pero sí en la forma de acceder a los asientos. A las fórmulas de mayoría relativa y de primera minoría, se agrega la representación proporcional, pero con un mecanismo duramente criticado: de los 128 senadores elegidos en los 31 estados y en el Distrito Federal, 64 lo son por el principio de mayoría relativa y 32 asignados a la primera minoría; los restantes 32, según lo dispone la Constitución [1996, p. 53], "... serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal nacional". Para poder participar del reparto de los escaños plurinominales, se impone como umbral el 2% de la votación emitida (es decir, del total de la votación de las elecciones para senadores).

Para llevar a la práctica la norma (que, literalmente se empataba con lo establecido en la reforma de 1993), se ajustaron los términos de la elección de senadores para lograr la renovación completa de la Cámara para el año 2 000. [Cfr. supra. 5] El mecanismo de ajuste es el siguiente: en 1994 se eligieron tres senadores por entidad, dos por el

<sup>23</sup> La reforma modificó 18 artículos constitucionales y 152 del COFIPE. Para consultarlos detalladamente, véase a Morales P. [1997]

<sup>24</sup> Para revisar todos los aspectos que abarcó la reforma, véase Becerra [1997], Becerra [en Cansino 1998] y Reforma Política - Electoral 1996.

principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, quienes junto al senador elegido en 1991, conforman el Senado hasta 1997; los tres senadores de 1994 durarían en su encargo hasta el dos mil, mientras el procedente de 1991 dejaría la representación en 1997. En consecuencia, una cuarta parte del Senado de la República estaría sujeta de renovación ese año (32 legisladores). La elección de estos senadores se atendería a lo dispuesto en el artículo 4º transitorio del decreto de reformas que a la letra dice: "En la elección federal de 1997, se elegirán a la LVII Legislatura, 32 senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional y durarán en sus funciones del 1º de Noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura". [Ibid., p. 54]

En la reforma electoral de 1993, los cuatro senadores por entidad eran producto de dos fórmulas distintas; por tanto, el legislador a elegirse en 1997 respondía al principio de mayoría relativa. Con la reforma de 1996, los cuatro senadores por entidad son producto de tres fórmulas distintas, algo inédito en el sistema electoral mexicano; el ajuste viene en los comicios intermedios de 1997: se pone en juego un senador de representación proporcional, en lugar del senador de mayoría.

La nueva modalidad de elección de senadores causó revuelo entre dirigentes de los partidos políticos y analistas del tema. El fundamento del debate: si la elección de los 32 senadores plurinominales rompía o no con la igualdad jurídica de los estados de la federación (dado que la Cámara Alta se integra por criterios de igualdad en la representación y simboliza el pacto federal entre los estados que forman la República). De un lado, encontramos una postura como ésta: "... podrá haber estados que se queden con solo tres senadores. Pero habrá otros que a partir de los que se elijan según el principio de representación proporcional podrán tener 10, 15 y hasta más senadores. Por ello, se dice, esta nueva disposición vendrá a terminar con el principio de paridad o igualdad, en la representación de cada estado en la llamada Cámara Alta". [García Villa 1996] En posición contraria, Becerra [en Cansino 1998, p. 27] sugiere: "... existe al menos un caso de república federal en que los estados no están representados de manera paritaria: Alemania ... La tradición alemana, entonces, a diferencia de la norteamericana, considera perfectamente compatible la organización federal del Estado con la desigualdad de la representación en las entidades del Senado".

Lo cierto es que la solución adoptada con la inclusión de la modalidad proporcional no fue la más adecuada; causó fricciones innecesarias entre los actores negociantes al adoptar una fórmula que bien pudo o ser objeto de una regla de distribución equitativa



dentro del esquema de la lista única nacional<sup>25</sup>, o ser sustituida por otra distinta y quizá mejor (que atenuara en grado mayor la sobrerepresentación de la mayoría).<sup>26</sup>

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el número de integrantes y composición se mantuvieron: 500 diputados en total, 300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Pero, como en anteriores reformas, el mecanismo de integración sufrió cambios. Lo interesante de ello es la sencillez de las reglas impuestas: ahora se establece un *techo* o margen de sobrerepresentación al que debe atenerse el partido mayoritario, dejando de lado reglas confusas o complejas que premian y/o sobrerepresentan excesivamente el interés de la mayoría (véase lo dispuesto en 1990 y 1993).

El ordenamiento puede leerse en las fracciones 4ª y 5ª del artículo 54 de la Constitución [1996, p. 51]:

- a) "Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios" Esto es, el 60% de la totalidad de la Cámara contra el 63% que imponía la norma anterior.
- b) "En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento". Es decir, el margen de sobrerepresentación queda establecido en 8%, por lo que el partido mayoritario debe tener el 42.2% de la votación nacional emitida (la votación válida, la que cuenta para la distribución de curules) para alcanzar, con estrecho porcentaje, la mayoría absoluta en la Cámara Baja.

No nos parece pertinente juzgar este mecanismo, como hace Becerra [en Cansino 1998, pp. 24-25], como una "... nueva cláusula de gobernabilidad, menos abusiva que la que estaba contenida en el COFIPE original de 1990 y en el reformado de 1993". Ello por un motivo. La "cláusula de gobernabilidad" de la versión original del Código preveía una sobrerepresentación extrema de hasta el 15% [Cfr. Cuadro 6], en el caso de que el

<sup>25</sup> En ese sentido se expresaron Covián [1996 (1)] y Gershenson [1996]. Este considera compatible la igualdad en la representación de las entidades con la representación proporcional: Covián propone un sistema de *doble proporcionalidad*: "... la proporción general de votos obtenidos por cada partido en la circunscripción plurinominal única, determina cuántos escaños deben serle asignados; pero será la proporción particular de los votos acreditados a cada candidato en su respectiva entidad, la que sirva de base para precisar cuáles le corresponden. Por consiguiente, el orden de prelación no depende de las preferencias políticas al interior de cada partido, sino de la voluntad de los electores".

<sup>26</sup> El mismo García Villa [1996] proponía la integración del Senado con 96 miembros, bajo el principio de mayoría relativa; la asignación de curules se haría de acuerdo a los porcentajes de votación obtenidos por la mayoría y por la primera minoría, incluyendo—de ser el caso—a la segunda minoría. De forma que el partido político mayoritario se adjudicaría en una entidad los tres escaños si y solo si su votación triplica la obtenida por la primera minoría.

partido mayoritario obtuviera un mínimo del 35% de la votación y el mayor número de victorias. En otras palabras, establecía un límite bajísimo de votación para conseguir la mayoría absoluta, con un esquema de sobrerrepresentación que dejaba de surtir efecto solo si el partido mayoritario alcanzaba el 61% de la votación; véase que entre el 35% y el 60% se extiende una banda en la cual la sobrerrepresentación no solo existe, sino que se premia con dos diputados extra por cada punto porcentual. En esto radicaba la clave de la "cláusula de gobernabilidad".

En el caso que nos ocupa, en rigor estricto, no hay incentivos excesivos para que la mayor minoría se transforme en mayoría holgada; en el caso último de obtener el 35% de la votación y el mayor número de triunfos, el partido mayor solo llegaría a conseguir el 43% de la representación parlamentaria. En lo que sí podemos coincidir es en que la persistencia de la sobrerrepresentación es innecesaria (en el fondo permanece la idea—mal entendida—de que se requiere de una mayoría que asegure la gobernabilidad en el órgano legislativo), aunque se restrinja ahora a un límite preestablecido inamovible.

El problema, empero, no radica en la reducción del margen de sobrerrepresentación vía una restricción constitucional, sino en la incapacidad (o resistencia) de los negociadores para contrarrestar este defecto del diseño mayoritario a través de una distribución equilibrada de los escaños de representación proporcional.

- *Organización Electoral*

El órgano central de dirección, el Consejo General (CG), sufre radicales modificaciones en la integración y atribuciones, solo comparables al impulso creativo que trajo consigo la versión original del Código. Como consecuencia lógica de esta innovación, las estructuras y procedimientos de los órganos locales y distritales se ajustan en los mismos términos.

La pauta de la transformación de los organismos electorales la brinda la Constitución, que en su artículo 41, fracción 3ª, dispone: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración *participan* el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley ... El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño ...". La magnitud del cambio se nota si recordamos lo que establecía la ley fundamental antes, producto de la apresurada reforma de 1994: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración *concurren* los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley ... El organismo público autónomo será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones ...". [Morales P. 1997, pp. 119-121 (las cursivas son mías)]

Saltan a la vista al menos tres elementos a considerar:

- ◆ la ausencia del poder Ejecutivo,
- ◆ la participación igualitaria del poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, y
- ◆ la independencia en las decisiones y funcionamiento del Instituto.

En la ley reglamentaria en materia electoral estos elementos cobran vida. En el artículo 72 establece la desaparición—como órgano central del Instituto—de la Dirección General, y la creación de dos nuevas figuras: la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva; a la par, se mantienen el Consejo General y la Junta General Ejecutiva. En el artículo 74 queda definida la forma de integración del Consejo General [Cfr. Cuadro 17]: un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, consejeros del poder Legislativo, un representante por cada uno de los partidos políticos con registro y el Secretario Ejecutivo (en funciones de Secretario del Consejo). [COFIPE 1996, pp. 81-83]

Como se mira, la Presidencia del Consejo ya no recae en el representante del Ejecutivo, el secretario de Gobernación; además, los anteriores Consejeros Ciudadanos cambian de denominación y número: ahora se llaman Consejeros Electorales y pasan a ser en lugar de seis, ocho. Los nueve Consejeros son electos, según la dinámica impuesta por la versión anterior del COFIPE, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios. Los representantes partidistas mantienen participación paritaria, y lo mismo se instaura para las Cámaras de Congreso de la Unión: desaparecen los legisladores de la mayoría y de la primera minoría, y se reconoce el derecho de representación igualitaria de cada partido político con escaños en cualesquiera de ambas Cámaras.

Lo significativo del nuevo CG está en quienes son los que toman las decisiones (los que tienen derecho al voto). Si hacemos un brevísimo repaso, encontramos esto:

COFIPE 1990 [Cfr. Cuadro 10]: el Presidente del Consejo (con voto de calidad), los diputados y senadores de la mayoría y de la primera minoría, los Consejeros Magistrados y los representantes partidistas. Considerando los resultados de las elecciones de 1988, hasta 21 integrantes tenían injerencia en las decisiones.

COFIPE 1993 [Cfr. Cuadro 13]: Mantiene el mismo esquema. Considerando los resultados de los comicios de 1991, hasta 21 integrantes tenían capacidad de decisión.

COFIPE 1994 [Cfr. Cuadro 15]: el Presidente del Consejo, los diputados y senadores de la mayoría y de la primera minoría y los Consejeros Ciudadanos. Son 11 los miembros con poder de decisión.

COFIPE 1996 [Cfr. Cuadro 17]: el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales. Son 9 los miembros que pueden tomar decisiones.

Este proceso gradual de cambio en la integración del CG, que primero le restó injerencia a los partidos políticos para, finalmente, excluir a los poderes Legislativo y

Ejecutivo (éste último ya sin ningún tipo de representación), se ha dado en llamarlo "ciudadanización". Un término que quiere referirse a que los Consejeros Electorales representan—en el Instituto—a los ciudadanos y, en ese tenor, son los únicos capaces de garantizar los principios rectores constitucionales. Cansino advierte al respecto [1998, pp. 40-41]: "... los propios mecanismos de selección de los consejeros electorales y del presidente del instituto dejan mucho que desear o incluso contradicen los principios de imparcialidad e independencia que la Constitución establece o que sus defensores proclaman ... Si la decisión final para la integración del IFE correspondió a los dirigentes partidistas y al gobierno es claro que los nuevos miembros designados debían satisfacer un perfil que en mayor o menor medida dejara satisfechos a todos los involucrados ... En los hechos, la negociación se realizó por un sistema de cuotas donde cada partido político proponía a sus candidatos".

Esta crítica sugiere que los nueve Consejeros, antes que responder a una representación ciudadana, lo hace a los partidos políticos que los eligieron. En ello no hay duda, dado que son los partidos los interesados en que quienes tomen las decisiones lo hagan con el mayor apego a la ley y alejados de cualquier parcialidad. Hablar de una "representación ciudadana" es una manera de justificar el cambio en el perfil de la institución electoral; porque bien sabido es que no cualquier ciudadano puede ser considerado candidato a Consejero Presidente o Consejero Electoral. La duda se genera, entonces, en la forma de nombrar a los funcionarios: los nombres de los afortunados se negociaron entre los dirigentes de los partidos políticos y el gobierno federal, con la nula participación de los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Ya hemos dicho que esta instancia jugó un papel de confirmación de lo negociado. En razón directa, se puede argumentar que no se garantiza la vigencia de la ley si se le subestima por los encargados de hacerla y aplicarla: los poderes Legislativo y Ejecutivo.

A nuestro juicio, el término "ciudadanización" no nombra adecuadamente el proceso que describe; parece más conveniente hablar de una especie de "academización" del órgano electoral (que no se reproduce en los otros niveles de dirección, el local y el distrital). En abono a este término, aportamos dos argumentos:

1. A diferencia de lo que ocurría con el COFIPE 1994, en el cual los Consejeros Ciudadanos podían complementar la función electoral con sus actividades laborales cotidianas, el artículo 77, fracción 1ª, del COFIPE 1996 [pp. 84-85], establece que "... El consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General, durante el periodo de su encargo, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñe en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados". Con esto se pretende profesionalizar el trabajo de los Consejeros, el cual no admite distracción. En suma: se trata de un modelo de especialización de la función electoral.
2. Como derivación de esta especialización, el perfil de los Consejeros Electorales responde a un tipo: personalidades bien ligadas a la academia en diversas instituciones de educación superior del país, algunos de ellos expertos en

cuestiones político - electorales. Compárese la curricula de los Consejeros Electorales con la de los Consejeros Ciudadanos [Cfr. supra. 5.3.1] y se notará la diferencia: los Consejeros Ciudadanos tenían una sólida formación académica, pero sus actividades se diversificaban a otros ámbitos de la vida pública mexicana: periodismo, organizaciones ciudadanas, sector público, sector privado; este perfil no se refleja en los Consejeros Electorales. De forma que los Consejeros Electorales responden más a un esquema forjado en la investigación y la docencia, lo cual de suyo no es desdeñable, pero que requiere ser nombrado de un modo más específico. Para juzgar lo dicho, veamos las características de los nueve consejeros (comenzando por el Presidente) [Reforma y La Jornada, 31 de Octubre de 1996]:

- ◆ José Woldenberg Karakowsky: Sociólogo, Maestro en Estudios Latinoamericanos (UNAM), Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), colaborador del periódico *La Jornada*, del semanario *Etcétera* y de la revista *Nexos*, Consejero Ciudadano de 1994 a 1996.
- ◆ José Barragán Barragán, Abogado, Doctor en Derecho (Universidad de Valencia), Profesor de la Universidad de Valencia, la UNAM y la UAM, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Guadalajara, Jefe del Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas (UNAM).
- ◆ Jesús Cantú Escalante, Economista, Posgraduado en Economía Bancaria (Banco di Roma), Periodista, ex Director del periódico *El Porvenir de Monterrey* y ex Director Editorial del periódico *Noreste de Sinaloa*, Maestro Capacitador de profesores del Departamento de Humanidades de la Universidad de Monterrey.
- ◆ Jaime F. Cárdenas Gracia, Abogado Constitucionalista, Doctor en Derecho (Universidad Complutense y UNAM), ex Profesor en el ITAM y Profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.
- ◆ Alonso Lujambio Irazábal, egresado de la Facultad de Ciencias Sociales del ITAM, candidato a Doctor en Ciencia Política (Universidad de Yale), Profesor en el ITAM.
- ◆ Mauricio Merino Huerta, Politólogo, egresado de la Universidad Complutense, Investigador de El Colegio de México, colaborador del periódico *La Jornada* y de la revista *Nexos*.
- ◆ Juan Molinar Horcasitas, Politólogo, Maestro en Ciencia Política (El Colegio de México y Universidad de California), Investigador de El Colegio de México, y Director Académico de la Fundación Rafael Preciado del PAN, articulista de las revistas *Nexos* y *American Science Review* y del periódico *Reforma*, Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE en 1994.
- ◆ Jacqueline Peschard Mariscal, Doctora por El Colegio de Michoacán, especialista en cultura política y en procesos electorales del Distrito Federal, Investigadora en Sociología Política (El Colegio de México), colaboradora del periódico *La Crónica*.
- ◆ Emilio Zebadúa González, Abogado (UNAM) y Economista (ITAM), Doctor en Ciencia Política (Harvard), Investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, articulista del periódico *La Jornada* y de la revista *Expansión*.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Quedaron como consejeros suplentes: Gastón Luken Garza, José F. Fernández Santillán, Virgilio Rivera Delgado, Fernando Serrano Migallón, Rosa María de la Peña García, Joel Ortega Suárez, Leonardo Valdés Zurita y Francisco José de Andrea Sánchez.

Por otra parte, la estructura dual del Instituto se mantiene (ramas directiva y operativa), pero se modera la distancia entre sus funciones gracias a dos modificaciones sustantivas [COFIPE 1996, pp. 84-85, 95 y 97]:

- a) El artículo 77 impone el funcionamiento permanente de cinco comisiones, las cuales verificarán y vigilarán la operación de las Direcciones Ejecutivas correspondientes: Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; y Capacitación Electoral y Educación Cívica. Cada una de estas comisiones—mas aquellas que acuerde formar el CG<sup>28</sup>—las presidirá un Consejero Electoral y se integrarán por el número de miembros que acuerde el CG.<sup>29</sup>
- b) El artículo 85 dispone la integración de la Junta General Ejecutiva (el órgano que concentra la operación cotidiana del Instituto) en estos términos: el Presidente del Consejo (quien la preside), el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración. En complemento, el artículo 87 señala: "El Secretario Ejecutivo coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto". En resumen: el Consejero Presidente "... quiere expresar y sintetizar el acercamiento de dos estructuras que hasta entonces habían funcionado claramente separadas. Ahora el consejero presidente encabeza el máximo órgano colegiado (el Consejo General) al mismo tiempo que preside el máximo órgano ejecutivo (que es la Junta General Ejecutiva". [Becerra 1997, p. 40]

Las atribuciones del Consejero Presidente y del Secretario Ejecutivo, en la lógica de la redefinición de la estructura del IFE, se adecuan y, en algunos casos, se crean. Aquellas que estaban pensadas para el secretario de Gobernación en su calidad de Presidente del Consejo, se trasladan al Consejero Presidente (art. 83), y se le agregan otras que antes eran facultad exclusiva del Director General (por ejemplo, proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario Ejecutivo o bien, ordenar—previo acuerdo del CG—la realización de los estudios o procedimientos pertinentes para conocer las tendencias electorales el día de los comicios). Al Secretario Ejecutivo le corresponden aquellas actividades del Secretario del Consejo plasmadas en el artículo 84 (se le agregaron siete atribuciones y se modificaron tres) y las antes exclusivas del Director General, escritas en el artículo 89 (se derogan dos atribuciones, se agregan cuatro y se modifican siete). [Morales P. 1997, pp. 336-340 y 347-350]

<sup>28</sup> En sesión ordinaria del 22 de Noviembre de 1996, el Consejo General aprobó la integración de otras dos comisiones: Registro Federal de Electores y Administración. [Reforma Política Electoral 1996, h. 7]

<sup>29</sup> Para Becerra [en Cansino 1998, p. 18] una manera de disminuir la distancia entre las dos ramas del Instituto, hubiera consistido en colocar a los Consejeros Electorales al frente de cada una de las Direcciones Ejecutivas que componen la Junta General Ejecutiva; de ese modo, se fusionarían sólidamente las funciones del Consejo y la Junta Generales, además de evitar un gasto doble en funcionarios electorales.

En lo que se refiere a la integración de los 32 Consejos locales y los 300 Consejos Distritales, el COFIPE 1996 mantiene la misma estructura proveniente de la reforma anterior (siete miembros con derecho a voto); lo único que se observa es el replanteamiento de quienes son los que integran y quienes los que concurren a las sesiones de Consejo.

De esa forma, a los niveles local y distrital, los Consejos quedan integrados por un Consejero Presidente, que funge a la par como Vocal Ejecutivo (antes se consideraba como integrante, aunque sin derecho a voto, al Secretario), seis Consejeros Electorales (llamados desde la ley de 1990, Consejeros Ciudadanos) y representantes de los partidos políticos nacionales en igualdad de número (con voz pero sin voto). Concurren a las sesiones, con derecho a voz pero sin voto, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Con la misma restricción, el Vocal Secretario concurre a las sesiones actuando como Secretario de la instancia directiva. [COFIPE 1996, arts. 102 y 113, pp. 101-110 y 119]

Los únicos funcionarios que tienen permanencia en los periodos que median los procesos electorales, son los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas. Aquí cobra dimensión lo que líneas atrás decíamos respecto al CG: los 32 Consejos Locales y los 300 Distritales no reproducen el esquema de "academización" del órgano rector; una de las razones es, precisamente, que su integración es temporal—solo se constituyen para cubrir las fases preparatoria y final del proceso electoral—, lo que necesariamente impide un conocimiento profundo, de parte de los Consejeros Ciudadanos, de la dinámica operativa de los Consejos. Dichos Consejeros, por cierto, suelen ser personas que trabajan, y que dedican la parte complementaria de su tiempo a la función electoral que provisionalmente les es encomendada. En síntesis: no existe especialización alguna (a veces, incluso ni conocimiento e interés mínimo) de los Consejeros Electorales a estos niveles, quienes además concentran su actividad laboral en áreas no relacionadas con la política y las elecciones.

Llegados a este punto, es importante revisar la manera en que los funcionarios y distintos consejeros son nombrados en la estructura electoral, toda vez que la representación del poder Ejecutivo dejó de tener presencia formal en la conformación del máximo órgano directivo. En virtud de ello, la jerarquía de los mandos deja de depender del presidente de la República [Cfr. supra. 3.2.1] y pasa a hacerlo de una serie de mecanismos entrelazados.

Hemos dicho ya cómo se eligen el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales: a través de la propuesta de los grupos parlamentarios de los partidos con representación en la Cámara de Diputados, con el voto aprobatorio de dos terceras partes de los miembros presentes. La designación de los integrantes de las Juntas y Consejos a los tres niveles corre así [Cfr. COFIPE 1996]:

- a) El Consejero Presidente tiene la facultad de proponer al CG el nombramiento del Secretario Ejecutivo y de los Directores Ejecutivos del Instituto (art. 83, fracc. 1ª,

- inc. e); los nombramientos requieren la aprobación del Consejo mediante mayoría calificada y simple, respectivamente (art. 82, fracc. 1ª, incisos c y d).<sup>30</sup>
- b) El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales tienen la facultad de proponer candidatos para cumplir las funciones de Consejeros Electorales de los Consejos Locales, quienes deberán ser aprobados en el CG por mayoría absoluta (art. 82, fracc. 1ª, inc. f).
- c) El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Consejos Locales tienen la facultad de proponer candidatos para cumplir las funciones de Consejeros Electorales de los Consejos Distritales, quienes deberán ser aprobados en los Consejos Locales por mayoría absoluta (art. 105, fracc. 1ª, inc. c).
- d) El Consejo General tiene la atribución de designar a las Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, que en todo tiempo fungirán como Vocales Ejecutivos de las juntas Ejecutivas correspondientes (art. 82, fracc. 1ª, inc. e).
- e) El Secretario Ejecutivo tiene la atribución de aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías y demás órganos del Instituto; además, tiene la de nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral (art. 89, fracc 1ª, incisos i y j).

Como se mira, las fuentes de nombramiento son diversas, lo que asegura alguna independencia y menor control sobre las decisiones a todos los niveles. Pero hay que hacer un señalamiento: la amplísima atribución que se le asigna al Secretario Ejecutivo para designar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas (los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y Secretario), nos indica la relevancia de esta reforzada figura; de hecho, esa atribución viene desde la versión original del Código, solo que le correspondía al Director General. De aquí el debate generado—en la primera sesión del nuevo Consejo—por la designación de Felipe Solís Acero en ese cargo.<sup>31</sup>

El último eslabón en la extensa cadena de funcionarios electorales lo constituye los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla.<sup>32</sup> Como se recordará, el COFIPE 1990 combinaba un procedimiento de sorteo, capacitación y designación que en mucho superaba el antecedente inmediato, el Código de 1986, de alto grado de

<sup>30</sup> El Consejo General eligió para ocupar cuatro de las seis Direcciones Ejecutivas, a destacados académicos del área de las Ciencias Sociales: Clara Jusidman, Registro Federal de Electores; Arturo Sánchez Gutiérrez, Prerrogativas y Partidos Políticos; Leonardo Valdés Zurita, Organización Electoral; y Alberto Bagné, Capacitación Electoral y Educación Cívica.

<sup>31</sup> En la sesión de instalación, el 31 de Octubre de 1996, los representantes del PAN y PRD se opusieron al nombramiento de Solís: en la consideración de Acción Nacional, de nada servía que el gobierno no tuviera injerencia formal en el Instituto si la Secretaría Ejecutiva la asumía un funcionario ligado al primer Director General y entonces secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor. Los Consejeros Electorales dieron un voto de confianza al Consejero Presidente y aprobaron el nombramiento de Solís. [La Jornada, 1 de Noviembre de 1996] Las impugnaciones al nuevo Secretario Ejecutivo tenían una razón de ser: desde 1990 (año de creación del IFE) ocupaba la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y, se daba por sabido, tenía establecidas relaciones de amistad e interés con miembros de la estructura operativa. En esa tesitura, se especulaba que podía actuar para obstaculizar las labores del Instituto o bien, para influir decisivamente en los resultados electorales.

<sup>32</sup> Según el reformado artículo 119, las figuras que las componen son un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores y tres suplentes generales. [COFIPE 1996, p. 115]



discrecionalidad. El COFIPE 1996 no solo mantiene la triple fórmula mencionada, sino que le agrega un paso importante: el sorteo ahora es doble. Esto retoma la experiencia del proceso electoral de 1994, en el que un acuerdo del CG (Marzo 17) trató—por ese conducto—de brindar confianza en la imparcialidad de los integrantes de las casillas.

La conformación de las mesas directivas de casilla se determina, en términos generales, mediante los siguientes pasos (art. 193):

- ♦ La Junta Distrital Ejecutiva (JDE) insacula, de las listas nominales de electores y en base al sorteo de mes realizado por el CG, a un 10% de ciudadanos por sección electoral, sin dejar que el número de ciudadanos insaculados sea menor a 50.
- ♦ La JDE capacita a los ciudadanos seleccionados, evalúa sus aptitudes y da preferencia a aquellos con mayor escolaridad.
- ♦ El Consejo Distrital insacula, de la lista de ciudadanos capacitados (y aptos en términos del Código) elaborada por la JDE y en base al sorteo del alfabeto realizado por el CG, a aquellos que integrarán las casillas.
- ♦ La JDE integra las mesas directivas de casilla en función de los resultados de la segunda insaculación y de la escolaridad de los ciudadanos sorteados; una vez integradas, la JDE publica las listas con los nombres correspondientes de todas las secciones electorales, y notifica personalmente a los ciudadanos de su nombramiento. [ibid., pp. 176-177]

Se ve, por consiguiente, que la fórmula de la doble insaculación le resta injerencia a las Juntas para decidir arbitrariamente a los funcionarios receptores de la votación. En este ámbito, quizá como en ningún otro, el sistema electoral ha llegado a su punto límite; es decir, la integración de las casillas ha dejado de ser el centro de la disputa de los partidos políticos para convertirse en el que mayor credibilidad le reditúa al IFE.

#### • *Participación Política*

En este aspecto, como en anteriores reformas electorales, hallamos modificaciones que, si bien son positivas, contienen elementos que varían su alcance. En esto hay una lógica que integró las visiones de los partidos de oposición y la del gobierno federal: cerrar el circuito de la participación político - electoral mediante la cancelación de la figura del registro condicionado, y abrir un canal menor de participación política a través de las agrupaciones políticas nacionales. Veamos.

La primera novedad es la desaparición del registro condicionado al resultado de la elección, y la instauración de un procedimiento único para que una organización política se registrara como partido político nacional: el registro definitivo (o bien, como la ley lo llama: registro). Visto a simple vista, esto se semeja a la dinámica del Código de 1986: cerrar los espacios a la renovación política. Empero, este cambio se procura atenuar con la flexibilización de los requisitos para obtener el registro definitivo (art. 24): "Contar con 3 000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien 300 afiliados, en por lo

menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de los afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate". [Ibid., pp. 22-23]

En la versión primera del COFIPE [Cfr. supra. 3.2.1], se requería el mismo número de afiliados (3 000 ó 300), pero con una distribución distinta: los 3 000 repartidos en cuando menos la mitad de las entidades federativas (16), los 300 en cuando menos la mitad de los distritos electorales uninominales (150). Llama la atención el criterio numérico mínimo total que se establece para la organización solicitante: el Código de 1990 lo estipulaba en 65 mil afiliados, el Código de 1996 lo deja en el 0.13% del padrón inmediato anterior. En este porcentaje se encuentra la trampa de la supuesta flexibilización.

Si partimos del padrón utilizado para las elecciones de 1994, el 0.13% ronda los 60 mil afiliados, cantidad menor a la exigida originalmente; pero si revisamos el padrón utilizado en las elecciones de 1997, el porcentaje de afiliados crece hasta llegar casi a los 69 mil. Se entiende que, conforme transcurran los años, el padrón electoral crecerá con la incorporación de nuevos ciudadanos y, consecuentemente, lo hará el 0.13% requerido. Por consiguiente, no sirve de mucho que se reduzcan las entidades o los distritos en los cuales demostrar militancia partidista, si la cifra mínima total crecerá con el tiempo; con ello, se dificulta la entrada de fuerzas políticas a la competencia electoral.

Para minimizar el efecto de la prevalencia de un registro único, se retoma la figura de las asociaciones políticas nacionales implantada en la LFOPPE [Cfr. supra. 2.2.1], casi con las mismas características, pero con diferente denominación: agrupaciones políticas nacionales. Para la obtención del registro ante el Instituto, se dispone que el solicitante debe tener (art. 35, fracc. 1ª):

- ◆ un mínimo de 7 000 afiliados en todo el país,
- ◆ órgano directivo de carácter nacional,
- ◆ delegaciones en cuando menos diez entidades federativas,
- ◆ documentos básicos, y
- ◆ denominación distinta a cualquier otra organización o partido.

Asimismo, a las agrupaciones se les permite participar en los procesos electorales federales, siempre y cuando lo hagan mediante acuerdos con un partido político con registro (art. 34, fracc. 1ª). "Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registrados por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste". Pero se prohíbe la alianza si en lugar de un partido político, se trata de una coalición. [Ibid., pp. 29-30]

Vale la pena hacer notar algo. En el ciclo reformador que arranca en 1977 y llega hasta nuestros días, solo la LFOPPE ha sido capaz de combinar las tres distintas modalidades de participación política: registro definitivo, registro condicionado y

asociaciones políticas nacionales. Las restantes leyes las han alternado, sin poder juntarlas ni una vez: el Código 1986 mantuvo la primera y la tercera, pero excluyó la segunda; el COFIPE 1990 (y las versiones 1993 y 1994) mantuvo la primera, incluyó la segunda y desechó la tercera; y ahora el COFIPE 1996 vuelve al esquema de 1986. La señera idea de la ley de 1977 de que las asociaciones eran semilleros de los partidos políticos, y que la transformación de una a otro se facilitaba con el registro condicionado, ha quedado atrás. Hoy, parece que las agrupaciones son un refugio para grupos políticos disidentes de la élite gubernamental, o para los partidos ficticiales que difícilmente refrendan registro como partido político nacional.

En cuanto a las causas de pérdida de registro (art. 66) hallamos novedades importantes. La primera tiene que ver con la ampliación del umbral de votación necesario para tener derecho a la asignación de diputados plurinominales (estipulado en el artículo 12, fracción 2ª); se establece que un partido político perderá el registro si no obtiene el 2% de la votación emitida

- ◆ en la elección federal inmediata anterior, en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, o
- ◆ en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado.

Además, el artículo 32, en su fracción 3ª, dispone: "El partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral ordinario". [Morales P. 1997, pp. 238 y 320-321]

Encontramos dos disposiciones sanas y una excepción incomprensible. Las primeras se refieren al incremento en el umbral de votación, que pasa a ser del 1.5% al 2%, medida que pretende cerrar el paso a los partidos ficticiales que durante veinte años obtuvieron registro sin mucho problema; también, a la decisión de prohibir la solicitud de registro a un partido político que lo hubiera perdido en la elección inmediata anterior. Sin embargo, esta última disposición pudiera no surtir el efecto deseado: bien pueden los partidos ficticiales intercambiar militantes o hacerse llamar de otra manera y solicitar registro inmediatamente a los comicios en que lo perdieron. De modo que, en lugar de ser partidos fantasma—sin militancia, sin bases reales de apoyo—podrán ser tildados como partidos camaleón.

Pero lo que no alcanzamos a comprender es la excepción planteada para los partidos que actúan coaligados, ¿Por qué distinguir la pérdida de registro de un partido político que actúa coaligado de otro que lo hace por su cuenta si, de la lectura atenta de los incisos c y d, fracción 1ª, del artículo 66, no hay diferencia en el sentido de ambas disposiciones? Finalmente, un partido político coaligado a otros pierde el registro si no obtiene el 2% de la votación emitida en por lo menos alguna de las elecciones federales que se mencionan; y lo mismo se aplica para el partido que participa solitario.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> La distinción de textos se justificaba en la versión anterior del Código, porque al partido político coaligado se le retiraba el registro si no obtenía por lo menos el 1.5% de la votación emitida en algunas de las elecciones federales ordinarias en disputa; mientras que, al partido político que participara por su cuenta, se

Junto a este cambio, se derogó el inciso d, fracción 1ª, del artículo 66, que establecía como causa de pérdida

- ◆ acordar la no participación de los diputados del partido cuando la Cámara Baja se enjia en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En el capítulo referente a la participación conjunta de los partidos políticos, las modificaciones son esencialmente dos.

La primera de ellas es consecuencia lógica de la nueva forma de integración de la Cámara de Senadores: como se crea la figura de los senadores de representación proporcional, se introduce el artículo 59-A en el COFIPE para regular la posibilidad de formar coaliciones. Empero, dicha posibilidad no ofrece un esquema distinto al utilizado para aquellas de presidente, diputados por ambos principios y senadores de mayoría relativa; esto es, la coalición tiene efectos totalizadores, pues de concretarse se deben registrar "...las candidaturas de diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, las 200 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, así como las 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas". [COFIPE 1996, pp. 66]

La segunda, pensada en sentido positivo aunque restringida todavía, está escrita en el artículo 58, fracción 10ª, que establece que las coaliciones para diputados y senadores—exclusivamente por el principio de mayoría relativa—no tendrán efectos totalizadores si cumplen con los siguientes criterios numéricos:

- a) "Para la elección de senador deberá registrar entre 6 y 20 fórmulas de candidatos. El registro deberá contener la lista con las dos fórmulas por entidad federativa; y
- b) Para la elección de diputado, de igual manera, deberá registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos".

En los artículos 61 y 62, se estipulan los requisitos que deberán cumplir los partidos para formar las coaliciones parciales, los cuales condensamos así [Morales P. 1997, pp. 295 y 302-309]:

- ◆ participar en las campañas en los distritos o entidades correspondientes con el emblema que adopte la coalición o con los emblemas de los partidos coaligados;
- ◆ acreditar ante los órganos del IFE en los distritos o entidades correspondientes, tantos representantes como tocara a un partido político, usando el mismo criterio

---

le retiraba el registro si y solo si no obtenía el porcentaje señalado en alguna de las elecciones en un periodo de dos elecciones federales ordinarias consecutivas. Por tanto, si en la versión actual este periodo se reduce a la "elección inmediata anterior", en los hechos la aplicación del umbral del 2% se aplica en las mismas condiciones para el partido coaligado y para el partido que compite con sus propios recursos .

para la respectiva acreditación de los representantes antes las mesas directivas de casilla;

- ◆ acreditar que tanto la coalición como las fórmulas de candidatos fueron aprobadas por los órganos competentes de los partidos coaligados;
- ◆ comprobar que los órganos partidistas correspondientes aprobaron la plataforma electoral de la coalición;
- ◆ señalar, en el convenio de coalición, el grupo parlamentario al que pertenecerán los candidatos elegidos; y
- ◆ señalar el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado, así como la forma de reportarlo en los informes.

En esencia, los requisitos que se imponen para la formación de la coaliciones parciales son los mismos que los establecidos para toda clase de coalición en cualquier elección (el único que no rige para las coaliciones parciales es el siguiente: "Disfrutar de las prerrogativas en materia de radio y televisión y podrá contratar en estos medios como si se tratara de un solo partido"). Cabe resaltar que aunque el margen de fórmulas de candidatos permitidas es muy bajo, es un avance; permite a los partidos políticos conjuntar esfuerzos en algunas zonas del país, sin que les sea demasiado costoso en términos de registro, de representación paritaria ante los órganos el IFE y de prerrogativas. Es, a nuestro juicio, una solución intermedia, a medio paso de las candidaturas comunes—permitidas por el Código de 1986—y de las coaliciones totalizadoras—establecidas en el COFIPE en sus cuatro versiones.

### 6.3 *El Reajuste*

La evaluación de la reforma electoral de 1996 debe contener el análisis de las modificaciones al marco normativo electoral, en el contexto del régimen y sistema político mexicanos. Sin ello, sería imposible entender la lógica que mueve a la élite política: adaptarse a las condiciones que impone la cada vez mayor competitividad electoral y, en consecuencia, encabezar los cambios para conservar el poder. De aquí que la idea del reajuste siga siendo propicia para estudiar y comprender los movimientos en el sistema electoral: se trata de acomodar sus elementos y conciliarlos con las exigencias de los partidos de oposición. En suma, incluir la participación y representación políticas de estas fuerzas—las ya reconocidas—en los márgenes institucionales, reconocerles los espacios obtenidos y darles un peso específico en la interlocución con los poderes del Estado.

Pero el principio básico del régimen autoritario, la conservación del poder vía la no alternancia, se mantiene como trasfondo. Por este motivo, y por la probable dirección que asuma el sistema de partidos mexicano [CFR. supra. 5.5.1], podemos apreciar una contradicción que seguramente se mantendrá por algunos años: la prevalencia—formal e informal—de una estructura institucional diseñada para sustentar a un partido hegemónico, el PRI, sobre la extensión de la pluralidad partidista que progresivamente alcanza mayores niveles de decisión.<sup>34</sup>

Algunas de las ideas que resumen la idea del reajuste, las aportamos a continuación.

1) La reforma electoral contiene indudables avances, bastante publicitados por analistas del tema, fruto de los propósitos y las demandas de los partidos de oposición. S. Gutiérrez [1996 (1), pp. 276-277] así lo asienta: "... el debate sobre los contenidos y alcances de la reforma se centró en dos objetivos fundamentales. Por una parte, en establecer nuevas reglas que satisficieran a cada uno de los actores involucrados en la negociación ... Por otro lado, la reforma también se propuso como meta avanzar en el fortalecimiento de las organizaciones políticas y del sistema de partidos".

Pero las dos metas no se alcanzaron a plenitud. Las nuevas reglas, aprobadas en su conjunto por los partidos de oposición, quedaron en suspenso ante la falta de acuerdo en relación al financiamiento público y el tope a los gastos de campaña. En palabras de Alcocer [1996 (5), pp. 19-20]: "No haber obtenido el consenso significa dejar bajo cuestionamiento permanente a las nuevas normas, e incluso a las nuevas autoridades ... La suma de las parcialidades partidistas nos entrega una legislación electoral perfeccionada a través de sus múltiples desconfianzas, pero sin el aval de todos". En lo

<sup>34</sup> Esto lo advierte Woldenberg [1996 (2)] cuando apunta: "... un régimen presidencial que tiende a ser acompañado por un sistema tri o multipartidista, tendencialmente incapaz de generar mayoría absoluta de votos, deberá genera nuevas reglas constitucionales y legales para la construcción de congreso y gobierno, que no pueden ser aquellas válidas durante la larga etapa de monopartidismo fáctico y elecciones insípidas".

que toca al fortalecimiento de los partidos, lo curioso es que uno de los aspectos que hacia ello se dirige, la disposición de recursos en materia de prerrogativas, fue el punto de ruptura de la negociación. Podemos decir, entonces que el sistema electoral es más satisfactorio para las partes y capaz de enfrentar la competitividad partidaria, gracias a la aprobación exclusiva del partido oficial. Una paradoja que data de la aprobación de la LFOPPE, en 1977.

Otra paradoja propia de las leyes electorales, tan evidente en las negociadas durante la administración del presidente Salinas, se mantiene en esta reforma. Consiste en la dualidad avances - retrocesos: las modificaciones positivas con sus respectivos elementos que las matizan o limitan. En esa dinámica se puede entender

- ⇒ la creación de la figura de los senadores de representación proporcional,
- ⇒ la inclusión de un margen de sobrerrepresentación fijo (8%) que es efectivo hasta obtener el 60% del total de los miembros de la Cámara de Diputados,
- ⇒ la integración del CG del IFE que no se reproduce—con las mismas características—en los otros dos niveles de la estructura directiva,
- ⇒ la concentración de los nombramientos de los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas en el Secretario Ejecutivo del Instituto,
- ⇒ la instauración de la cuota total mínima para solicitar registro en el 0.13% del padrón utilizado en las elecciones federales previas,
- ⇒ la desaparición del registro condicionado
- ⇒ la posibilidad de formar coaliciones parciales.

2) Toda reforma electoral se negocia, desde la perspectiva de la élite gubernamental, para mantener ventajas comparativas y asegurar la permanencia ilimitada en el poder. Frente al estancamiento porcentual del partido oficial en sus índices de votación, y la creciente competitividad en el plano nacional, el perfil hegemónico del sistema de partidos pierde solidez, se desdibuja. La predominancia del partido oficial se vislumbra en el futuro, sobre todo si se piensa en los apoyos e intereses que confluyen en su seno y que le pueden permitir su existencia en un papel de mayoría o, quizá, de la mayor minoría.

En este escenario, la reforma electoral de 1996 mantiene concesiones notorias para la permanencia prolongada del PRI (la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión) pero, a su vez, equilibra las condiciones de la competencia para los partidos de oposición (la integración de los órganos electorales). Esto significa que la capacidad de iniciativa del gobierno se vio limitada, por vez primera en el ciclo aquí estudiado, por la capacidad propositiva de las fuerzas políticas de oposición.

No obstante, la renovada actitud gubernamental hacia los partidos de oposición tiene que verse en perspectiva amplia, desde la dinámica de las funciones del sistema político. En otras palabras: se puede interpretar que ante la imposibilidad de soslayar los vertiginosos cambios en la estructura partidaria, el sistema parece haber ejercitado una de sus prácticas consuetudinarias, la integración. "El trasfondo real de lo que está

ocurriendo, es el renacimiento del viejo sistema político mexicano, en un proceso de expansión de sus límites y sustitución de los componentes que originalmente tuvo. El circuito cerrado de poder se ha abierto para que los partidos tomen el lugar que antes ocuparon los sectores del PRI. Una vez adentro, el circuito volverá a cerrarse. El proceso todavía es incompleto, pero los mecanismos de decisión del sistema son inconfundiblemente los mismos". [Covián 1996 (2)]

### 3) Lo anterior abre el terreno a dos caminos explicatorios complementarios.

La reforma electoral de 1996 "... se debatió en medio del deterioro de algunos de los principales sustentos del sistema político mexicano, fundamentalmente el presidencialismo y la relación entre el gobierno y el partido en el poder. Las pugnas entre los grupos de la clase política mexicana, la agudización de la crisis económica que ha puesto en entredicho la viabilidad del proyecto modernizador impulsado por el actual grupo gobernante y el acelerado deterioro del nivel de vida de gran parte de la población mexicana que empieza a traducirse en una creciente inconformidad social, son los factores que enmarcaron el acuerdo que lograron firmar los partidos políticos". [S. Gutiérrez, op. cit., p. 274]

Nuevamente la reforma se constriñe a las necesidades de la circunstancia adversa. Como hemos señalado, la crisis económica hizo indispensable la transformación del marco electoral de la competencia para inyectar alguna dosis de legitimidad al régimen. Circunstancia que era inversa a la habida en la negociación posterior a 1988: en ella, la negociación era producto de una crisis de legitimidad en los sistemas electoral y de partidos, forjados para la hegemonía del partido oficial; en la actual, la crisis incluía la inoperancia del régimen para mantener la estabilidad en los órdenes económico y político.

También la reforma responde a un esquema de negociación incluyente de los partidos reconocidos legalmente (PAN y PRD), pero excluyente de cualquier otra organización no partidaria; esto hace pensar en una nueva pauta política: el paso del monopolio de un solo partido al oligopolio de varios de ellos.<sup>35</sup> Si bien prometen los cambios al sistema electoral, lo cierto es que tienen una lógica propia: cierran el acceso a la participación y representación políticas a varios sectores sociales y a fuerzas políticas en gestación, y asegura la competición de tres o hasta cuatro partidos en la arena electoral.

El esquema de negociación habla, por sí mismo, de una especie de "circuito cerrado" en la toma de decisiones: pláticas entre los dirigentes de los partidos políticos con el titular de la secretaría de Gobernación, de donde se desprendían los acuerdos; el poder

<sup>35</sup> Esta idea la retomamos de Nieto Irigoyen [1996], quien—drástico—escribe: "Una vez más, la reforma político - electoral manifiesta la verdadera falta de voluntad política para asumir el gran reto de transformación, cayendo nuevamente en la mera retórica, en la simulación orientada a maquillar el sistema político transitando del monopolio al oligopolio político y continuando con las ciegas prácticas del sistema mexicano de manipulación y abandono de la participación social".



Legislativo se encargó de refrendar y dar trámite a lo decidido en otra instancia sin mediar discusión ni atención a los procedimientos legislativos indispensables.

En este punto encontramos la ejemplificación de la contradicción que subrayamos en el segundo párrafo de este apartado: de una parte, la firme postura de los partidos de oposición contra las facultades metalegales del presidente; de la otra, la recurrencia a ellas cuando se trataba de rectificar en conflictos poselectorales (Tabasco, Puebla) o negociar cambios al sistema electoral a conveniencia de cada uno de ellos. Esto es indicador de otra cosa: una reforma electoral encuentra sus límites en la persistencia de fuentes autoritarias de poder.

## FUENTES

## DOCUMENTOS Y LIBROS

60 PUNTOS para la Reforma Política Electoral. Seminario del Castillo de Chapultepec. México: LVI Legislatura, Grupo de Diputados Ciudadanos de la Cámara de Diputados, 16 de Enero de 1996. 22 pp.

BECERRA, Ricardo et. al. [1997]. La Reforma Electoral de 1996. Una Descripción General. México: Fondo de Cultura Económica. 237 pp. (Colección Popular. No. 531)

CANSINO, César (coord.) [1998]. Después del PRI. Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. 170 pp. (Colecc. "Estudios Comparados", No. 2)

CODIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Otros Ordenamientos Electorales [1996]. México: Instituto Federal Electoral. 453 pp.

COMPROMISOS para un Acuerdo Político Nacional en La Jornada, 18 de Enero de 1995 (Suplemento Perfil de La Jornada, I-IV).

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos [1996]. 116ª edición. México: Porrúa. 147 pp. (Colecc. Porrúa: Leyes y Códigos de México)

MEMORIA del Foro para Discutir la Agenda de la Reforma Política - Electoral. Foro Nacional 1995, Reforma Política - Electoral. Tomo V. México: Instituto Federal Electoral, 1995. 171 pp.

MORALES P. Carlos Axel [1997]. Reforma al Sistema Electoral Mexicano. México: Plaza y Valdés editores. 609 pp.

REFORMA Electoral (Informe Especial) en El Financiero, 7 de Julio de 1996, pp. 59-63.

REFORMA Electoral y Transición (Informe Especial) en El Financiero, 11 de Agosto de 1996, pp. 59-63.

REFORMA Política - Electoral 1996. Panorama General de sus Principales Cambios e Innovaciones. México: Instituto Federal Electoral (<http://www.ife.org.mx>). 9 hs.

REGIMEN Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público Aprobado para 1997. México: Instituto Federal Electoral (<http://www.ife.org.mx>). 12 hs.

SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo [1996 (1)]. "Partidos Políticos y Reforma Electoral" en Mirón, Rosa María y Valdés, Leonardo (coords.). Partidos y Elecciones. México: UAM/IFE/CNCPyAP, pp. 271-287.

ZEDILLO, Ernesto [1994]. Mensaje de Toma de Posesión. México: Presidencia de la República (<http://www.presidencia.gob.mx>). 9 hs.

ZEDILLO, Ernesto [1995]. Primer Informe de Gobierno. México: Presidencia de la República (<http://www.presidencia.gob.mx>). 19 hs.

ZEDILLO, Ernesto [1996]. Segundo Informe de Gobierno. México: Presidencia de la República (<http://www.presidencia.gob.mx>). 19 hs.

ZEDILLO, Ernesto [1997]. Avances y Retos de la Nación en La Jornada, 2 de Septiembre de 1997, I-V.

## ARTICULOS

AGUILAR, Luis F. [1997]. "La Reforma por Consenso" en DIALOGO Y DEBATE DE CULTURA POLITICA, Año 1, No. 1, Abril-Junio, pp. 81-98.

AGUILAR CAMIN, Héctor [1995]. "De la Desaparición del Monarca en un Mercado Político Imperfecto" en PROCESO, No. 949, 9 de Enero.

AGUILAR CAMIN, Héctor [1996]. "La Reforma de los Electores" en LA JORNADA, 18 de Noviembre.

ALCOCER V., Jorge [1996 (1)]. "Fuenteovejuna Electoral" en PROCESO, No. 1031, 4 de Agosto.

ALCOCER V., Jorge [1996 (2)]. "No Desesperar" en PROCESO, No. 1033, 18 de Agosto.

ALCOCER V., Jorge [1996 (3)]. "Reforma Electoral Habemus" en PROCESO, No. 1043, 27 de Octubre.

ALCOCER V., Jorge [1996 (4)]. "Aberraciones de la Reforma" en PROCESO, No. 1045, 10 de Noviembre.

ALCOCER V., Jorge [1996 (5)]. "El Ciclo de las Reformas Electorales (2ª Parte)" en VOZ Y VOTO, No. 46, Diciembre, pp. 16-20.

ARIAS MARIN, Alán [1996]. "Reforma Sitiada" en EL FINANCIERO, 19 de Noviembre.

BATIZ, Bernardo [1996]. "Los Nuevos Consejeros" en LA JORNADA, 6 de Noviembre.

CANSINO, César [1995]. "México: ¿Transición o Ruptura?" en ESTE PAIS, No. 51, Junio, pp. 60-65.

CASTAÑEDA, Jorge G. [1995]. "La Solución es Política" en PROCESO, No. 948, 2 de Enero.

CASTAÑEDA, Jorge G. [1996]. "Reforma Electoral: Perpetuar el Sistema" en PROCESO, No. 1032, 11 de Agosto.

CAZES, Daniel [1996]. "Engaños de la 'Reforma'" en LA JORNADA, 3 de Agosto.

COVIAN P., Miguel [1996 (1)]. "Pluripartidismo en el Senado" en LA JORNADA, 13 de Octubre.

COVIAN P., Miguel [1996 (2)]. "¿Hacia un Nuevo Sistema Político?" en LA JORNADA, 3 de Noviembre.

CREEL MIRANDA, Enrique [1996]. "Razones de Estado" en REFORMA, 20 de Noviembre.

CRESPO, José Antonio [1996]. "El Dinero de las Elecciones" en REFORMA, 11 de Noviembre.

DIAZ CAREAGA, Jacinto [1996]. "Propuestas Partidistas para la Reforma Electoral" en BOLETIN del Centro de Capacitación Judicial Electoral, Año 2, No. 1, Enero-Febrero, pp. 8-9.

FERNANDEZ M., Jorge [1996]. "Razones" en EL FINANCIERO, 14 de Noviembre.

FERNANDEZ, Paulina [1996]. "IFE: Mal Comienzo" en LA JORNADA, 1 de Noviembre.

FLORES OLEA, Víctor [1996]. "Otra Ofensa a la Nación" en LA JORNADA, 21 de Noviembre.

GARCIA VILLA, Juan A [1996]. "El Nuevo Senado", en EL FINANCIERO, 2 de Agosto.

GARRIDO, Luis Javier [1996 (1)]. "La Decimosexta 'Reforma' (El Fondo)" en LA JORNADA, 4 de Agosto.

GARRIDO, Luis Javier [1996 (2)]. "El Aparador" en LA JORNADA, 1 de Noviembre.

- GERSHENSON, Antonio [1996]. "Reforma Electoral y Senado" en LA JORNADA, 4 de Agosto.
- KRAUZE, Enrique [1996]. "Por un Veto Presidencial" en REFORMA, 17 de Noviembre.
- LUJAMBIO, Alonso [1996]. "De Curules y Escaños" en VOZ Y VOTO, No. 46, Diciembre, pp. 21-22.
- MAYER-SERRA, Carlos [1996]. "La Reforma y el Dinero" en REFORMA, 15 de Noviembre.
- MORALES M., Rodrigo [1996]. "Reforma Anticlimática" en LA JORNADA, 18 de Noviembre.
- NIETO IRIGOYEN, Ricardo [1996]. "¿Oligopolio Político y Traición Social?" en EL FINANCIERO, 27 de Noviembre
- ORTIZ PINCHETTI, José A. [1996 (1)]. "Una Gran Reforma" en LA JORNADA, 28 de Julio.
- ORTIZ PINCHETTI, José A. [1996 (2)]. "Reformar en la Vispera" en LA JORNADA, 27 de Octubre.
- RAMIREZ, Carlos [1997]. "Indicador Político" en EL FINANCIERO, 15 de Febrero.
- RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio [1996]. "Antecedente" en LA JORNADA, 7 de Noviembre.
- SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo [1996 (2)]. "Reforma y Partidos" en EL FINANCIERO, 25 de Junio.
- SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo [1996 (3)]. "La Reforma que no Llega" en EL FINANCIERO, 24 de Julio.
- SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo [1996 (4)]. "El Alcance de la Reforma que Viene" en EL FINANCIERO, 29 de Julio.
- SANCHEZ REBOLLEDO, Adolfo [1996]. "Nombramientos" en LA JORNADA, 7 de Noviembre.
- SCHETTINO, Macario [1995]. "El Costo del Miedo (Acuérdate de Abril)" en ESTE PAIS, No. 51, Junio, pp. 7-12.
- SHABOT, Ezra [1996]. "Reforma en Reversa" en REFORMA., 20 de Noviembre.
- "TRES Preguntas al Presidente de la República" en DIALOGO Y DEBATE DE CULTURA POLITICA, Año 1, No. 1, Abril-Junio 1997, pp. 7-10.
- UGALDE, Luis Carlos [1996]. "Las Falacias de la Reforma" en EL FINANCIERO, 25 de Noviembre.
- WOLDENBERG, José [1996 (1)]. "El Congreso y la Reforma" en LA JORNADA, 25 de Mayo.
- WOLDENBERG, José [1996 (2)]. "La Reforma Electoral y Algo más" en LA JORNADA, 20 de Julio.
- WOLDENBERG, José [1996 (3)]. "Lo que Falta" en LA JORNADA, 5 de Octubre.
- ZERMEÑO, Sergio [1996]. "¿Qué Hacer?" en LA JORNADA, 2 de Noviembre.

#### PERIODICOS Y REVISTAS

EL FINANCIERO: 22/IV/96, 29/VII/96, 1/VIII/96, 2/VIII/96, 28/X/96, 5/XI/96, 14/XI/96, 19/XI/96, 22/XI/96.

LA JORNADA: 31/X/96, 1/XI/96, 8/XI/96, 15/XI/96, 16/XI/96, 21/XI/96.

EL NACIONAL: 29/IV/96, 25/XI/96.

REFORMA: 31/X/96, 15/XI/96, 17/XI/96, 20/XI/96.

PROCESO: No. 947, 26/XII/94; No. 948, 2/I/95; No. 949, 9/I/95; No. 1043, 27/X/96;  
No. 1045, 10/XI/96; No. 1049, 8/XII/96.

**CONCLUSIONES.**

### Conclusiones

El periodo 1988-1996 es rico en cambios en los ámbitos político, económico y social. En el primero de ellos, según hemos visto a lo largo de estas páginas, se encuentran quizá las mayores resistencias y obstáculos, por lo que dichos cambios están sujetos a múltiples puntos de vista que casi nunca coinciden entre sí: desde aquellos que los ubican dentro de un proceso gradual rumbo a la democratización, hasta quienes los consideran en una lógica cercana a la liberalización, es decir, una apertura política que da continuidad al esquema de dominación vigente.

Nuestro análisis del sistema y los procesos electorales se ciñe a la segunda vertiente interpretativa. No compartimos la vena positiva de los estudios que afirman la inserción del país en la democracia, o que la hacen cercana a su rumbo. Y aunque la idea original de nuestro proyecto de tesis omite referirse directamente a la cuestión democrática, ella está implícita en la caracterización hecha del régimen político autoritario. No debe olvidarse que la perspectiva aquí asumida se inscribe en la crítica de los cambios: la manera en que no afectan ni a las prácticas políticas ni a la configuración institucional del país.

Llegados al final de este trabajo, es oportuno elaborar algunas conclusiones. En primer lugar, podemos afirmar que las modificaciones legales en materia electoral (a la Constitución y a la ley secundaria), por sí mismas, no procuran un cambio cualitativo a la dinámica integradora del sistema político, ni mucho menos a la base estructural del régimen. Asimismo, los procesos electorales federales desarrollados en el periodo aludido, refuerzan una contradicción que se ha generado desde principios de los años ochenta: a mayor competitividad electoral y pluralismo en la participación, menores las intenciones de reformar a fondo la estructuras políticas de parte de la élite gubernamental.

En ese tenor, las reformas electorales siguen respondiendo a la misma estrategia pensada cuando entró en práctica el ciclo, en 1977. De una parte, abrir válvulas de escape a la movilización social y a la impugnación partidaria, sin excluir las frecuentes intentonas por cerrarlas parcial o totalmente; de la parte contraria, sujetar a partidos y organizaciones a una reglamentación de dos filos—estricta por momentos, flexible en otros—que los maniatan y hace entrar en la lógica del poder: ganar posiciones políticas pacíficamente, a cambio de que no afecten en lo esencial el andamiaje autoritario. Una estrategia que bien puede—como hasta ahora—hacer funcionar las instituciones, o entrar en un proceso de transición—sobre todo después de las elecciones de 1997—que las trastoque y obligue a su adecuación completa.

El sustento de las anteriores conclusiones lo formulamos retomando nuestros ejes de análisis (la legitimación de las relaciones de poder y el reajuste del sistema político) dentro de la descripción y explicación de los procesos y reformas electorales. Conviene,

por consiguiente, desglosarlo en fragmentos para que sirva en mejor modo a la comprensión de lo enunciado.

1. Todas las reformas electorales, en mayor o menor grado, fueron negociadas a consecuencia de una coyuntura electoral específica. La de 1989-1990, en virtud de las elecciones "fraudulentas" de 1988, de las que resultó presidente Carlos Salinas de Gortari; la de 1993, por los reclamos de los partidos de oposición ante los comicios "de la restauración", los de 1991, que habían evidenciado limitantes serias; la de 1994, como efecto casi inmediato del levantamiento en Chiapas de Enero de ese año; y la de 1996, producto de las inequidades en la competición de 1994, pero también de la crisis económica que deterioró la calidad de vida.

Pero esas coyunturas tienen una explicación de alcance superior. No se trataba solo de adecuaciones a las imperfectas leyes, sino respuestas bien pensadas ante crisis de envergadura. Las elecciones de 1988 dejaron un cuestionamiento agrio a la legitimidad misma del sistema político; las reglas no escritas perdieron su carácter rigidamente disciplinario con la ruptura de la élite gobernante (la renuncia de Cárdenas y Muñoz Ledo, entre otros connotados miembros del PRI, y la posterior formación del Frente Democrático Nacional), y la máquina corporativa se atascó al momento de hacer votar por Salinas a los ciudadanos. Las elecciones de 1991, bajo la premisa de que la hegemonía numérica del PRI se había restablecido, ocultaban la incredulidad y la desconfianza de los actores políticos, pues estaban protegidas por el manto legitimador de la recuperación económica.

En la renovación de poderes de 1994, ese manto se deshiltanó con la serie de sucesos inéditos que echaron por tierra varios mitos: la paz social, la resolución civilizada de las disputas al interior de la élite gubernamental, la naturaleza intocable del candidato del partido oficial. La crisis dio en el centro de los cimientos del régimen: el presidencialismo (la sucesión presidencial, el segundo "destape") y el partido oficial (los enfrentamientos de Camacho con Colosio y Zedillo, la viabilidad de la derrota). Todo este panorama confluyó para que a fines de aquél año, apenas asumida de presidencia por Ernesto Zedillo, la crisis económica estallara y con ella, surgiera la imperiosa necesidad por retomar al sistema electoral como vehículo de credibilidad del poder. Claro está que, según hemos afirmado, antes de la manifestación de los "desajustes" financieros la reforma ya se había propuesto, tanto por el nuevo primer mandatario como por los dirigentes de los partidos de oposición, en reclamo—de estos últimos—por la desigualdad que privó en las posibilidades de competencia de los comicios presidenciales pasados.

2. Las reformas electorales no fueron ideadas parte esencial de un proceso de largo aliento, que bien puede llamársele reforma política. Si acaso la correspondiente a 1996 se negoció con la intención de que se trataba de una pieza inicial que daría el impulso definitivo para modificar el entramado de relaciones gobierno, partidos y ciudadanos. Pero las intenciones se quedaron sin realizar: por un lado por la ruptura en la negociación que dificultó los intercambios entre los actores en cualquier otro ámbito; por el otro por el manifiesto desinterés del gobierno en hacerlo.



De hecho, han sido los partidos de oposición los principales promotores de la consecución de una reforma política (a veces llamada pomposamente "reforma del Estado") que incluyera como mínimo la redefinición de facultades de la presidencia, el Congreso y los municipios del país; en el extremo, una reforma de esta especie llevaría a la convocatoria a un Congreso Constituyente y a la promulgación de una nueva ley fundamental que reconstruya la estructura de gobierno. Ninguna de estas cosas ha sido siquiera imaginada por las administraciones sexenales de Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León; en ambas, el énfasis fue (y es) puesto en la reforma económica que, aquí sí, ha derivado en la transfiguración del estado: como dijera Salinas, del Estado interventor al Estado solidario.

Tenemos entonces, que los cambios en el orden de la política se han limitado en exclusiva al sistema electoral (salvo la particular reforma al Distrito Federal), pese a las declaraciones e intenciones en contrario. Queda por resolver la cuestión de si las reformas electorales, insertas en el añejo dispositivo constitucional, son suficientes para transformar el sistema político. Para ello, rescatamos tres elementos de los procesos y reformas electorales.

- ◆ Las negociaciones de todas las reformas analizadas en estas hojas se llevaron a cabo—fundamentalmente—entre las dirigencias de los partidos políticos y el gobierno federal, a través del titular en turno de la secretaría de Gobernación. Los debates entre ellos se suscitaron en privado, en las oficinas de la secretaría mencionada, con la intervención activa de los líderes de las bancadas parlamentarias del Congreso de la Unión, pero sin inmiscuir a las Cámaras en los acuerdos obtenidos. Caso emblemático de esta forma de negociar, que supone subordinados a los diputados y senadores de los que se consensó en otro lugar, la reforma 1989-1990: como documentamos en el apartado respectivo, la dirigencia de Acción Nacional sostuvo coincidencias iniciales con el PRD en lo que toca a organismos electorales, pero una vez que el gobierno federal la llamó a negociar secretamente, este partido se sumó a la propuesta oficial (consiguiendo, además, se aceptaran propuestas suyas en la iniciativa aprobada).

Se trató, en cada una de las negociaciones, de prescindir de la instancia legislativa en la creación de consensos, y de recurrir a ella solo cuando era necesario revestirlos de la legalidad indispensable. Esta actitud se entiende por la subordinación proverbial de las Cámaras (en concreto, de las mayorías del partido oficial) al Ejecutivo federal; de ello partieron los dirigentes de los partidos de oposición para prever que los temas negociables se conocían de voz del gobierno federal, no de su brazo electoral, el PRI. Uno de los vicios del presidencialismo se reprodujo con la entera disposición de las oposiciones: la centralización de atribuciones que le corresponden a otro poder de la federación.

- ◆ Sea durante la celebración de comicios a todos los niveles, sea durante el curso de las negociaciones de las cuatro reformas del periodo mencionado, los dirigentes de los partidos de oposición apelaron a la mano del presidente para poner fin a situaciones anómalas. Por ejemplo, en 1993 el presidente Salinas impuso la

reforma al artículo 82 constitucional, de interés absoluto del PAN, y acalló las voces que en el PRI la objetaban con un incierto dejo de nacionalismo. O bien, en la ruta negociadora de la reforma de 1996, obstaculizada frecuentemente por conflictos poselectorales en Puebla, Tabasco y Yucatán; en los dos primeros estados, el presidente Zedillo intervino con el fin de preservar la mesa del diálogo, con resultados opuestos.

En tal virtud, las facultades metalegales del presidente se preservaron, acicateadas por la oposición: la remoción de gobernadores y alcaldes, la manipulación arbitraria del poder Legislativo.

- ◆ En el transcurso de los procesos electorales federales de 1991 y 1994, bajo el hábito de renovadas reglas y procedimientos, la liga orgánica entre el partido oficial y el gobierno federal se mantuvo consolidada. Baste recordar el activismo insuperable del presidente Salinas en los primeros, que hizo involucrar los recursos públicos del PRONASOL y PROCAMPO con el apoyo (voto) por el PRI. O el desmedido uso de recursos monetarios para financiar la campaña presidencial del hoy presidente Zedillo, dinero que de acuerdo a los informes de Alianza Cívica - Observación 94, sobrepasaba el tope de gastos de campaña establecido por el IFE.

Lo que significa que las habituales fuentes de avituallamiento sostuvieron las actividades de proselitismo de los candidatos del partido oficial; las reformas poco pueden hacer para regular lo irregular, es decir, aquellos actos que de suyo son ilegales, ya que implican una relación de los recursos estatales (humanos, materiales, técnicos) con la preferencia partidista.

De lo anterior se desprende que, cualquiera que sea el número de modificaciones en materia electoral que se practiquen en cualquier tiempo, es insuficiente para transformar prácticas arraigadas del sistema político e inequidades que propicia la concentración de poder en la institución presidencial.

3. Si las reformas electorales son una expresión mínima de los cambios que requiere la estructura de poder, entonces queda por interrogarse cual es el papel que juegan en su funcionamiento.

En primera instancia, diremos que crean una base de legitimidad al régimen, la cual se renueva en cada temporada electoral. Legitimidad entendida en la acepción pura y llana: aceptación de que las reglas de acceso al poder son confiables y, por ello, suficientes para la competencia. Claro que está implícita una estrategia seguida por los gobiernos mexicanos: presentar al país en el camino correcto, en continuo perfeccionamiento de sus normas y, ahora se dice, dentro del club de naciones "normalmente democráticas".

Desde la reforma de 1989-1990, la élite gubernamental opta por aprobar las modificaciones constitucionales y legales en materia electoral con el apoyo de al menos uno de los dos partidos de oposición *que cuentan* (es decir, no basta el apoyo histórico de los partidos ficticios: PPS, PARM y PFCRN). Este es el elemento clave para que la legitimación se constituya en el basamento de las relaciones políticas de nuevo cuño. Sobre todo si pensamos que las reformas previas (1977, 1986) no requirieron del aval de la oposición, en parte por su debilidad en el foro público, pero también porque el PRI no se veía conminado a buscarlo.

En la negociación del COFIPE 1990, la actitud de colaboración era indispensable puesto que el partido oficial había quedado disminuido en su fuerza congresional; en la Cámara de Diputados contaba con apenas el 52.2% de la representación, porcentaje lejano a las dos terceras partes necesarias para que la Carta Magna fuese tocada. Pero los acuerdos obtenidos para renovar el COFIPE en 1993 revelaron que, sin requerir obligadamente de la anuencia del PAN, Salinas tenía una alianza con ese partido que no podía soslayar, dado que el costo que implicaba hacerlo se reflejaría en la credibilidad gubernamental. En la improvisada reforma de 1994, el gobierno estuvo forzado—por las circunstancias planteadas conocidas—a incluir al PRD en los trámites de la negociación, y logró garantizar la continuidad del proceso electoral. Para 1996, la convivencia de los dos principales partidos de oposición con el gobierno adquirió carta de naturalización; cada uno de ellos tiene peso específico en la temática a negociar, su palabra es tomada en cuenta y son capaces de hacer valer su fuerza representativa.

Todos estos procesos negociadores tiene en común, además de la venia opositora, un origen: la convocación del gobierno federal. En 1989-1990, 1993 y 1996 los presidentes usaron la tribuna del Congreso de la Unión, la lectura de sus informes de gobierno, para proponer las reformas en cuestión y saldar así las insatisfacciones y desconfianzas mutuas. En 1994 la convocatoria surge después de iniciada la "guerra de los diez días" en Chiapas, y la promueve el secretario de Gobernación mediante pláticas con los candidatos presidenciales que se concretan en un documento de compromiso.

En suma, el ejercicio reformador se basa en la recurrencia a la legalidad, construida con el concurso del presidente y de uno o de los dos partidos de oposición principales (PAN y/o PRD). El presidente Salinas fue enfático en presumir—en sus informes de gobierno—ese sustento de las reformas que negoció. Esta necesidad de consensuar las adecuaciones al marco normativo nos habla de la importancia que han conseguido las elecciones para la formación de gobierno, pero también de la adaptabilidad del régimen a los impulsos de la sociedad; por esto que se entiende que siempre haya sido el gobierno el que tomase la delantera: así podría justificarse como el representante de las mayorías, a la vanguardia del cambio político.

Junto a la dinámica legitimadora, las reformas han jugado otro rol complementario: en el sistema político, han dispuesto las condiciones para que sus supuestos permanezcan prácticamente inalterados. En otras palabras, como el apartado institucional no ha sido reformado—pues las leyes electorales regulan la competición y los esquemas de representación y participación políticas, así como la integración de los órganos

encargados de organizar los comicios—las relaciones de interés de la élite gubernamental y el aparato clientelar del partido oficial funcionan con cierta eficacia. El problema de su existencia es que, en los hechos, nulifican los avances que la norma impone, pues tales supuestos son parte de las prácticas viejas que se utilizan en la designación de candidatos, la obtención de recursos para las campañas, la presión sobre los votantes el día (o antes) de la jornada cívica, y la manipulación de los resultados.

Empero, las distintas versiones del Código, en sí mismas guardan dispositivos que otorgan ventajas *legales* al partido oficial. Ello no es sorprendente, dado que hasta en países catalogados democráticos, los partidos en el poder buscan obtenerlas para preservarse; cuantimás si se trata de un país—como es el caso de México—con profundo arraigo autoritario. Recordemos, a manera de ilustración, esas ventajas introducidas en la ley secundaria:

COFIPE 1990: la "cláusula de gobernabilidad" en la Cámara de Diputados, la integración de los órganos electorales, la prohibición para formar coaliciones y candidaturas comunes;

COFIPE 1993: el margen de sobrerepresentación en la Cámara de Diputados, la integración de los órganos electorales, la prohibición para formar coaliciones y candidaturas comunes;

COFIPE 1994: se mantienen tales elementos (a nivel federal, la integración del CG del IFE se modifica en sentido positivo, pero su alcance es mínimo por lo limitado del tiempo);

COFIPE 1996: techo de sobrerepresentación del 8% en la Cámara de Diputados, la limitación numérica en la formación de las coaliciones parciales, la prohibición de las candidaturas comunes (podemos incluir, aunque no fue el centro de la argumentación, el financiamiento público y el tope a los gastos de campaña).

De lo escrito es este numeral, se pueden extraer dos nociones sustantivas.

- ⇒ La fijación legitimadora inscrita en los beneficios económicos parece haber llegado a su fin; así lo prueba el último intento, realizado por el presidente Salinas, de transformar las modalidades del Estado interventor desatendiendo—a la par—la dimensión de la política. El resultado está a la vista: una crisis que muestra las fallas presidenciales en la conducción económica, un régimen que no adecua sus cimientos al ambiente innovador que la pluralidad y la movilización social crean. La confusión estriba en la desmesurada atención que ha recibido el sistema electoral de diez años a la fecha, sin corresponderse con una visión de largo plazo que la evalúe en un proceso paralelo mayor, el del cambio político.
- ⇒ La lógica de la élite gobernante ha dado un viraje en la forma de la negociación: ha pasado de la obcecada imposición mayoritaria de sus iniciativas, al acuerdo y la cesión en torno a ellas. De la dinámica totalizadora a la dinámica del compartimento. Esto obliga a repensar las características del sistema político

mexicano: sus pilares—en esencia—se mantienen, pero entran en contacto con actores distintos, anteriormente discriminados. La repartición de las ganancias del poder se ha extendido a los partidos otrora disidentes; la lógica de la negociación fusiona la visión particular del gobierno con la de aquellos: el cierre del circuito de la renovación, representación y participación al selecto grupo de personas (dirigentes y/o militantes distinguidos) que forman el selecto grupo de organizaciones políticas legalmente reconocidas para disputarse los cargos de elección popular.

4. Los procesos electorales descritos en la presente investigación (1988, 1991, 1994) nos muestran una ambigüedad de la que hemos dejado constancia líneas atrás: una ley electoral puede perfeccionar los procedimientos de la competencia, pero no es garantía de que el proceso que regula se desenvuelva con imparcialidad. Esta idea es reforzada si echamos un vistazo a cuatro premisas consideradas básicas en un régimen democrático: condiciones de competencia equilibradas, libertad de elegir a los candidatos y/o partidos predilectos, amparo amplio frente a la ley y a las decisiones tomadas por los órganos electorales y posibilidad de alternancia en el poder (rotación de los cargos públicos).

- ◆ Las condiciones de competencia han evolucionado lentamente. Esto es claro en la composición de los órganos electorales, sus atribuciones y funcionamiento general. La arbitrariedad con que fueron manejadas las elecciones en 1988 dio pie a la construcción de un órgano relativamente mejor, permanente, profesional y desligado—formalmente—de los empleados de la secretaría de Gobernación. La toma de decisiones en el máximo órgano directivo pasó de un complicado sistema de pesos y contrapesos, a otro en el que participan de ella nueve consejeros, elegidos por el consenso de los partidos representados en la Cámara de Diputados. A los niveles local y distrital, el esquema se reprodujo. Pero un problema arrastra el Instituto desde su fundación, en 1990: la existencia de funcionarios con militancia en el partido oficial, que han sabido capotear las purgas de que han sido objeto. La credibilidad que en el primer nivel (Consejo y Juntas Generales) tiene ganada ya el IFE, se refleja pálidamente en los otros (fundamentalmente en la rama operativa, que es la que permanece en periodos no electorales).

Las posibilidades financieras y de cobertura de las instancias directivas y casillas han mejorado para los partidos de oposición, en el primer caso a despecho de éstos. Asimismo, el padrón (y la entrega de credenciales que es materia de su campo) ha estado sujeto a suspicacias por una supuesta manipulación de los registros, pero en 1994 probó ser un instrumento medianamente confiable: no solo por las auditorías que le fueron practicadas, sino porque el litigio poselectoral dejó de concentrarse en él. Un elemento importante en ello: la inclusión de la fotografía del empadronado en la credencial de elector y en las listas nominales respectivas.

No obstante, el acceso equitativo a los medios de comunicación estuvo lejos de ocurrir. Las mismas limitaciones se sostuvieron con algunos matices involuntarios.

Por un lado, la cobertura informativa de los noticieros de televisión siguió la tendencia a resaltar las actividades de los candidatos del partido oficial; esta cuestión mejoró algo en 1994, gracias a los exhortos emitidos por el CG del IFE. Por otra parte, la amplísima disposición monetaria del PRI le permitió contratar espacios publicitarios en la radio y la televisión, en los horarios de mayor audiencia y costo; también en 1994 la situación se moderó ligeramente, pues con el financiamiento aprobado para los partidos, Acción Nacional pudo colocar promocionales en los mismos medios, en menor cantidad y con frecuencia reducida.

- ◆ Conforme al incremento de los índices de participación electoral, los ciudadanos han decidido diversificar el sentido de sus votos y crear bases de apoyo constantes para cada partido político. Esto significa que la libertad electiva está presente en varios sectores sociales, en detrimento del aparato corporativo del PRI. Sin embargo, en las zonas rurales aún son visibles las restricciones a la emisión del sufragio, pues se ponen en marcha mecanismos rígidos de control: desde los condicionamientos para prestar algún servicio o distribuir recursos económicos a una comunidad determinada si pierden los candidatos del PRI, hasta la supervisión directa—en las casillas, el día de la jornada cívica—para que efectivamente, los votantes marquen la sigla del partido hostigador. En los comicios de 1994, los informes de Alianza Cívica - Observación 94 expresan estas anomalías; de ahí que no es dable afirmar que esta premisa sea válida para toda la República.
- ◆ En 1988 entró en funcionamiento una instancia jurisdiccional de limitadas atribuciones, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), pionera de la justicia electoral en nuestro país. En las elecciones subsecuentes, el Tribunal cambió de fisonomía, contó con mejores recursos y se le asignaron atribuciones mayores; con la reforma de 1996, se le incorpora al poder Judicial de la Federación con la facultad de ser instancia última en la resolución de controversias en cualquier tipo de elección.

De manera concomitante a la evolución de la justicia en este terreno, los Colegios Electorales—encargados de la calificación de la elección de diputados, senadores y presidente—desaparecen. Esto quiere decir que una tradición que viene del México independiente, la fase contenciosa en su vertiente política, ha quedado atrás, terminando con la dudosa capacidad que tenía asignada para declarar imparcialmente la validez de los resultados de los comicios.

La creación y fortalecimiento de un órgano que resuelve todas las impugnaciones antes, durante y después de un proceso electoral, no estuvo exento de lastres. Dos de ellos los señalamos en nuestra argumentación: la integración de las salas del Tribunal, plagada las más de las veces de ex funcionarios de los gobiernos federal y locales, y el rigorismo de las disposiciones (recuérdese el escrito de protesta como requisito de procedabilidad), que obliga a la profesionalización jurídica de los partidos y a la expansión máxima en la cobertura de los espacios de representación. En este sentido, al Tribunal le resta acreditar con hechos

independencia e imparcialidad en las resoluciones que emita, principios ausentes en el largo periodo dominante de los Colegios Electorales e inclusive, en el correspondiente al contencioso mixto (1986-1996).

- ◆ La alternancia en el poder, tal y como la hemos entendido, no se ha producido. La posibilidad institucional de que ocurra no se ha establecido: las condiciones de competencia se reconstruyen en cada reforma electoral y siempre quedan insatisfechos los interesados, mientras el partido oficial mantiene un consistente vínculo con el Estado que va más allá de su reconocimiento legal. Empero, un fenómeno apareció en las dos últimas elecciones presidenciales, lo que mueve a la duda acerca de la lejanía de esta premisa.

Se trata de la que hemos denominado la posibilidad fáctica: a pesar de las restricciones legales y las ventajas que el PRI conserva, la probabilidad de un triunfo opositor se percibió cerca. En 1988, la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas (FDN) prendió fuerte entre un electorado lastimado por la inestabilidad económica que sufría el país; a diez años de distancia, hoy se discute si Cárdenas ganó, o si se acercó a grandes pasos a la votación del candidato declarado ganador, Carlos Salinas. Lo que pocos ponen en entredicho es que no haya habido "fraude". En 1994, la candidatura presidencial de Diego Fernández de Cevallos (PAN) creó expectativas de victoria después del debate del 12 de mayo; hoy también se debate lo que hubiera ocurrido si Fernández no hubiera suspendido las actividades proselitistas por casi un mes. Lo que pocos afirman de la elección de Zedillo es que fue producto de un "fraude".

5. El saldo que dejan los movimientos en el terreno electoral (en lo normativo y en su aplicación) es único: de 1988 a 1996, la estructura partidaria se ha activado no ya cuantitativamente (este proceso inició con la apertura promovida durante la presidencia de López Portillo), sino cualitativamente. Esta idea queda resumida en los siguientes dos puntos:

- ◆ Se consolidan dos partidos de oposición en la arena electoral, PAN y PRD, que para los comicios de 1994 rebasan holgadamente las barreras del 20% y 10% de la votación total; junto al porcentaje obtenido por el PRI, los tres se reparten más del 90% de las preferencias de los sufragantes.

Consecuencia lógica de la solidificación de dos opciones alternativas, su representatividad en el poder Legislativo ha crecido. Así, el PAN pasa de ocupar el 20.2% de las curules en la Cámara de Diputados en 1988, al 23.8% en 1994; en el Senado, de no tener legislador alguno en el primer año, obtiene para el segundo el 19.5% de los escaños. El PRD, por su parte, pasa del 3.8% de las curules de la Cámara Baja en 1988, al 14.2% en 1994; en el Senado, su representación en términos porcentuales queda en 6.3% en ambos años, pero en números absolutos pasa de cuatro a ocho legisladores.

- ♦ La votación favorable al PRI se homogeneiza en los estados de la República, concentrándose en el rango del 40% al 50%. A nivel nacional, su porcentaje de votación se estanca en alrededor del 50%, vistas las elecciones presidenciales de los últimos 16 años: 1982, 68.4%; 1988, 48.8%; 1994, 48.3%. Estos datos prueban que los márgenes extensísimos de los que disfrutó el partido oficial en las urnas, no se repiten en la actualidad (entre 1988 y 1994, contando las elecciones intermedias de 1991, el PRI eleva su máximo al 62% de la votación). Las antes llamadas "elecciones plebiscitarias", propias de los sistemas de partido único pero que se reproducían en la realidad mexicana (porcentajes de votación por arriba del 80%), desaparecieron. Por tanto, la tendencia declinante apuntada es signo del descrédito de la élite gubernamental en la conducción de los asuntos públicos, y de la vitalidad y fortaleza de las opciones partidistas alternas.

Estos hechos marcan el término de la hegemonía del partido oficial. En este trabajo hemos sugerido que el sistema de partidos, de acuerdo a su naturaleza cambiante (multiplicidad de partidos, alta competitividad), se aproxima a la predominancia del PRI, donde éste mantenga la primacía electoral con un techo mucho menor de apoyo en votos. Empero, esto no puede ser asegurado firmemente. Si se parte del conocimiento de que un sistema de partido predominante está en los linderos de la competitividad y que, por ello, es propicio para desarrollarse en un régimen político democrático, en consecuencia, el sistema mexicano puede no derivar en tal dirección si la estructura institucional autoritaria se conserva en sus cimientos. Existe, pues, una paradoja, que concuerda plenamente con aquella que planteamos al inicio de este apartado conclusivo.



**ANEXOS.**  
**(CUADROS Y GRAFICAS)**

**CUADRO 1**  
**PARTIDOS POLITICOS \***  
**(1917-1946)**

<b>1916</b>
Partido Liberal Constitucionalista
<b>1917</b>
Partido Socialista Obrero
Partido Nacional Cooperatista
<b>1919</b>
Partido Laborista Mexicano [1]
Partido Comunista Mexicano
<b>1920</b>
Partido Nacional Agrarista
Partido Socialista del Sureste
<b>1926</b>
Alianza de Partidos Socialistas de la República
<b>1928</b>
Partido Anti-Reeleccionista
<b>1929</b>
Partido Nacional Revolucionario
<b>1938</b>
Partido de la Revolución Mexicana [2]
<b>1939</b>
Partido Acción Nacional
<b>1940</b>
Partido Revolucionario de Unificación Nacional
<b>OTROS PARTIDOS DEL PERIODO:</b>
Confederación Revolucionaria de Partidos Independientes
Partido Socialista de las Izquierdas
Partido Socialista Fronterizo
Partido de las Izquierdas Veracruzanas

\*Este cuadro toma en cuenta las fechas de creación de los partidos políticos, siendo que la Ley Electoral de 1917 y la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918, no preveían la figura de registro en ninguna de las formas hoy conocidas.

1. Partido ligado desde su origen a la CROM.
2. En este año, el Partido Nacional Revolucionario es modificado en nombre y estructura.

Fuentes: COSIO [1982], GONZALEZ [1990], RODRIGUEZ y FERNANDEZ [1986]

**CUADRO 2**  
**PARTIDOS POLITICOS EN ELECCIONES FEDERALES**  
**(1946-1976)**

<b>1946 [1]</b>
Partido Revolucionario Institucional (PRI) [2] Partido Acción Nacional (PAN) Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM) Partido Democrático Mexicano (PDM) Partido Nacional Constitucionalista (PNC) Partido Nacional Reivindicador Popular Revolucionario (PNRPR) Partido Nacional Demócrata Independiente (PNDI) Partido Frente de Unificación Revolucionaria (PFUR) Partido Comunista Mexicano (PCM) Partido Fuerza Popular (PFP) [3] Partido Demócrata Revolucionario (PDR)
<b>1949</b>
PRI PAN [4] Partido Popular (PP) [5]
<b>1952</b>
PRI PAN PP Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM) [6] Partido Nacionalista Mexicano (PNM)
<b>1955</b>
PRI PAN PP PNM
<b>1958, 1961</b>
PRI PAN PP PNM [7] Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) [8]
<b>1964, 1967, 1970, 1973, 1976</b>
PRI PAN PPS PARM

1. A partir de la Ley Electoral Federal de 1946 se instaura la figura del registro de partidos, y solo cumple con los requisitos el PRI. Los 10 restantes partidos participaron en las elecciones del 46 de acuerdo al artículo 12 transitorio de la misma ley.
2. En este año, el Partido de la Revolución Mexicana es modificado en nombre y estructura.
3. En 1948 obtiene su registro definitivo, pero lo pierde en 1949 por el episodio del encapuchamiento de la efígie de Benito Juárez en la Alameda.
4. En 1948 obtiene su registro definitivo.

5. Fundado en 1948, obtiene su registro ese mismo año y cambia de nombre en 1960 a Partido Popular Socialista (PPS).
6. En 1951 obtiene su registro definitivo, pero le es cancelado 3 años después por "incidentes violentos" en la Ciudad de México, y por una intentona de rebelión en Chihuahua.
7. En 1951 obtiene su registro, pero le es cancelado en 1963, debido a la "desorganización" que imperaba en el instituto político.
8. Fundado en 1954, obtiene su registro en 1957.

Fuente: MOLINAR [1993]

**CUADRO 3**  
**PARTIDOS POLITICOS EN ELECCIONES FEDERALES**  
**(1979-1988)**

1979
Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Partido Acción Nacional (PAN)
Partido Popular Socialista (PPS)
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)
Partido Comunista Mexicano (PCM) [1]
Partido Socialista de los Trabajadores (PST) [2]
Partido Demócrata Mexicano (PDM) [3]
1982
PRI
PAN
PPS
PARM [4]
Partido Socialista Unificado de México (PSUM) [5]
PST
PDM
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) [6]
Partido Social Demócrata (PSD) [7]
1985
PRI
PAN
PPS
PARM
PSUM
PST
PDM
PRT
Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) [8]
1988
PRI
PAN
PPS
PARM
Partido Mexicano Socialista (PMS) [9]
Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) [10]
PDM
PRT

1. Fundado en 1919, su última participación electoral data de 1946, año en que apoyó la candidatura presidencial de Miguel Alemán Valdés. Es hasta 1978 cuando el PCM obtiene registro condicionado para participar legalmente en elecciones (en los comicios de 1976, Valentín Campa fue el candidato presidencial de los comunistas, aún sin contar con registro), y lo hace definitivo en 1979.
2. Fundado en 1975, obtiene registro condicionado en 1978, y lo refrenda (hace definitivo) en las elecciones de 1979.
3. Fundado en 1975, obtiene registro condicionado en 1978, y lo refrenda (hace definitivo) en las elecciones de 1979.

4. Pierde su registro en esta elecciones por no alcanzar el umbral mínimo de votación requerido (1.5%), pero lo recupera con carácter "definitivo" en 1984.
5. En 1981, el PCM adquiere tal denominación al fusionarse con una serie de partidos y organizaciones políticas sin registro: PSR, PPM, MAUS Y MAP.
6. Fundado en 1976, obtiene registro condicionado en 1981 y lo refrenda (lo hace definitivo) en las elecciones de 1982.
7. Fundado en 1967, obtiene registro condicionado en 1981 y lo pierde en 1982 al no alcanzar el umbral mínimo de votación requerido (1.5%).
8. Fundado en 1977, obtiene registro condicionado en 1984 y lo refrenda (hace definitivo) en las elecciones de 1985.
9. En 1987, el PSUM y el PMT se integran en un solo partido que adquiere tal denominación.
10. En 1987, el Partido Socialista de los Trabajadores es modificado en el nombre.

Fuentes: AYERDI Y MEYENBERG [1987], BECERRA [1993], MOLINAR [1993], RODRIGUEZ y FERNANDEZ [1986]

**CUADRO 4**  
**EVOLUCION DE LA VOTACION EN CINCO ESTADOS DE LA REPUBLICA\***  
**1988-1994**

(% de la votación total)

ESTADO	1988			1991			1994		
	PAN	PRI	FDN	PAN	PRI	PRD	PAN	PRI	PRD
<i>BAJA CALIFORNIA</i>	23.36	36.48	37.8	42.81	43.79	2.66	36.18	42.02	8.34
<i>DISTRITO FEDERAL</i>	21.94	27.16	48.04	19.03	44.25	11.50	26.31	48.85	20.23
<i>MEXICO</i>	16.16	29.99	51.07	16.28	48.99	10.06	25.52	46.27	18.03
<i>MICHOACAN</i>	10.1	23.29	63.71	8.29	51.31	29.69	14.78	43.15	34.44
<i>MORELOS</i>	7.8	35.42	54.49	7.22	63.52	11.88	22.66	49.52	19.25

\* Los porcentajes de votación de los años 1988 y 1994 corresponden a las elecciones presidenciales. Los porcentajes de 1991, a las elecciones de diputados federales.

Fuente: GOMEZ TAGLE [1997]

**CUADRO 5**  
**COMPARATIVO DE DATOS ELECTORALES DE LA COMISION FEDERAL**  
**ELECTORAL Y EL COLEGIO ELECTORAL**  
**ELECCION PRESIDENCIAL 1988**

PARTIDOS	COMISION (1)				COLEGIO (2)	
	VOTACION	% VALIDA	VOTACION	% TOTAL	VOTACION	% VALIDA
<i>PAN</i>	3 266 400	17.06	3 266 400	16.53	3 208 584	16.81
<i>PRI</i>	9 641 329	50.36	9 641 880	48.81	9 687 926	50.74
<i>PDN</i>	5 958 910	31.12	5 958 910	30.16	5 929 585	31.06
<i>PDM</i>	199 497	1.04	199 497	1.01	190 891	1.00
<i>PRT</i>	80 124	0.42	80 124	0.40	74 857	0.39
<i>Nulos</i>			584 929	2.96		
<i>No Reg.</i>			18 000	0.09		
<b>Total</b>	<b>19 146 260</b>	<b>100.0</b>	<b>19 749 740</b>	<b>100.0</b>	<b>19 091 843</b>	<b>100.0</b>

1. Los datos que aparecen en las dos primeras columnas, corresponden a aquellos dados a conocer por la Comisión una vez concluidos los cómputos distritales, en los que se considera la votación válida. Los datos de las siguientes dos columnas, corresponden a aquellos hechos públicos por la Comisión una vez que hubo deliberado el Tribunal, solo que el cálculo de porcentajes está hecho sobre el total de los votos, según análisis del Instituto Mexicano de Estudios Políticos (IMEP).
2. Los datos de estas dos columnas corresponden a los proporcionados por el Colegio Electoral, en el dictamen que calificó la elección presidencial. En tal dictamen, el Colegio obtuvo los porcentajes en base a la votación válida.

Fuentes: Elaboración propia con datos de S. GUTIERREZ [en G. GRAF 1989], G. GRAF [1989, Anexo 19] y Dictamen del Colegio Electoral [en S. GUTIERREZ 1994]



**CUADRO 6**  
**FLUCTUACION DE LA VOTACION EN ELECCIONES PRESIDENCIALES**  
**1982-1994**

(% de la votación total)

PARTIDOS	NACIONAL					DISTRITO FEDERAL				
	1982	1988	1994	Dif. 1	Dif. 2	1982	1988	1994	Dif. 1	Dif. 2
<i>PAN</i>	15.7	16.5	25.7	+0.8	+9.2	23.4	22.0	26.3	-1.4	+4.3
<i>PRI</i>	68.4	48.8	48.3	-19.6	-0.5	48.6	27.3	42.0	-21.3	+14.7
<i>FDN (1)</i>	7.5	30.1	16.4	+22.6	-13.7	13.0	48.2	20.2	+35.2	-28.0
<i>Otros (2)</i>	3.8	1.4	5.8	-2.4	+4.4	8.0	1.5	8.2	-6.5	+6.7
<i>N.R. (3)</i>	4.6	3.1	2.8	-1.5	-0.3	7.0	1.0	2.3	-6.0	+1.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>			<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>		

Dif. 1: Diferencia de votación (%) 1982-1988.

Dif. 2: Diferencia de votación (%) 1988-1994.

1. El FDN no existía en 1982, pero se presenta la suma de los porcentajes del PPS, PARM, PSUM y PST. Para 1994, se presenta el porcentaje correspondiente al PRD.
2. Los partidos ubicados en este rubro son: para 1982, PDM, PSD y PRT; para 1988, PDM y PRT; y para 1994, PPS, PARM, PDM, PFCRN, PT y PVEM.
3. Este apartado corresponde a los "Votos Nulos" y "Candidatos No Registrados".

Fuentes:

Datos 1982 y 1994: GOMEZ TAGLE [1997]

Datos 1988: G. GRAF [1989, Anexo 19]

**CUADRO 7**  
**PORCENTAJES DE VOTACION Y DE DIPUTADOS, Y TIPO DE DIPUTADOS**  
**OBTENIDOS POR PARTIDO\***  
**1988-1994**

(% de votación válida)

AÑO	PAN	PRI	PPS	PARM	PMS (1)	PFCRN	PT
<i>1988</i>							
<i>Vot. %</i>	18.0	51.1	9.4	6.3	4.4	9.54	--
<i>Dips. Abs.</i>	101	260	36	45	19	39	--
<i>Uni</i>	38	233	4	20	--	5	--
<i>Pluri</i>	63	27	32	25	19	34	--
<i>Dips. %</i>	20.2	52.2	7.2	9.0	3.8	7.8	--
<i>1991</i>							
<i>Vot. %</i>	17.7	61.5	1.8	2.2	8.3	4.4	--
<i>Dips. Abs.</i>	89	320	12	15	41	23	--
<i>Uni</i>	10	290	--	--	--	--	--
<i>Pluri</i>	79	30	12	15	41	23	--
<i>Dips. %</i>	17.8	64.0	2.4	3.0	8.2	4.6	--
<i>1994</i>							
<i>Vot. %</i>	25.8	50.3	0.7	0.8	16.7	1.1	2.7
<i>Dips. Abs.</i>	119	300	--	--	71	--	10
<i>Uni</i>	20	273	--	--	7	--	--
<i>Pluri</i>	99	27	--	--	64	--	10
<i>Dips. %</i>	23.8	60.0	--	--	14.2	--	2.0

\* Solo se consideran los partidos políticos que en estas tres elecciones consiguieron representación en la Cámara de Diputados.

1. Los porcentajes de este apartado pertenecen al PMS (1988) y PRD (1991 y 1994).

Fuente: BECERRA [1995, Cuadros 4 y 5]

**CUADRO 8**  
**PORCENTAJES DE VOTACION Y DE SENADORES OBTENIDOS POR PARTIDO\***  
 1988-1994  
 (% de votación válida)

AÑO	PAN	PRI	FDN-PRD
1988			
<i>Vot. %</i>	18.1	50.9	29.3
<i>Senadores %</i>	—	93.7	6.3
1991			
<i>Vot. %</i>	17.7	61.5	8.6
<i>Senadores %</i>	1.6	95.3	3.1
1994			
<i>Vot. %</i>	25.8	50.3	16.8
<i>Senadores %</i>	19.5	74.2	6.3

\* No se consideran los números absolutos de senadores obtenidos por partido, dado que la renovación trianual de la Cámara Alta en 1991 era por mitades; mientras que, para 1994, su integración se modificó sustancialmente, duplicándose el número de miembros de dicho cuerpo colegiado (de 64 a 128). Por tanto, es más ilustrativo presentar los porcentajes arriba citados para hacer las comparaciones en la representación partidaria.

Fuente: BECERRA [1995, Cuadro 7], con cambios en los datos relativos a 1994.

**CUADRO 9**  
**CRONOLOGIA DE LA REFORMA ELECTORAL 1989-1990**

<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>HECHOS</b>
1988	Diciembre 1	Mensaje a la Nación de Carlos Salinas de Gortari en el que convoca al "Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática".
	Diciembre 2	Reunión de la dirigencia nacional del PAN con Carlos Salinas de Gortari, para acordar la constitución de una comisión plural encargada de analizar los temas de la reforma electoral.
	Diciembre 19	Anuncio del secretario de Gobernación sobre la convocatoria a Consulta Pública de la reforma electoral.
1989	Enero 9	Creación de una Comisión Especial de la Comisión Federal Electoral (CFE), encargada de la Consulta Pública.
	Enero 17 a Abril 26	Consulta Pública realizada por la CFE.
	Enero 26	Acuerdo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (CGyPC) de la Cámara de Diputados (CD), para realizar Audiencias Públicas sobre la reforma electoral.
	Febrero 14 a Abril 28	Audiencias Públicas en la CD.
	Mayo 14 a Junio 29	Sesiones de subcomisión especial de la CD para deliberar acerca de los temas de la reforma electoral.
	Agosto 15 a Sept. 1	Formulación de iniciativas de ley de los partidos políticos.
	Agosto 28 a Octubre 20	Periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión.
	Septiembre 6	Acuerdo parcial PAN-PRD para impulsar la creación de un órgano rector de los comicios.
	Septiembre 7	Propuesta conjunta PAN-PRD-PARM-Grupo Parlamentario Independiente (GPI) sobre organismos electorales.
	Septiembre 13	Acuerdo PAN-PRD sobre la creación de un Consejo Federal Electoral y un Tribunal Federal Electoral.
	Octubre 14 y 15	Reuniones secretas PAN-gobierno, en las que se acuerdan los términos de la reforma electoral (firma de la Carta de Intención).
	Octubre 15	Aprobación en la CGyPC de la iniciativa de reformas a la Constitución.
	Octubre 17	Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CD (en lo general).
	Octubre 18	Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CD (en lo particular).
	Octubre 19	Aprobación de la iniciativa en el pleno de la Cámara de Senadores (CS).
Octubre 21	Publicación en la prensa escrita de la Carta de Intención.	
Noviembre 1	Primer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.	
Diciembre 27	Acuerdo de los grupos parlamentarios de los partidos políticos para crear una comisión pluripartidista especial, encargada de formular la iniciativa de ley reglamentaria en materia electoral.	
1990	Abril 18	Presentación de iniciativa de ley secundaria por parte de grupo parlamentario del PRI.
	Julio 12	Aceptación de las dirigencias nacionales del PAN, PRI, PPS y PFCRN de la iniciativa presentada por el PRI, pero con 200 modificaciones.
	Julio 15	Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CD.
	Agosto 14	Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CS.
	Noviembre 1	Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.
	Diciembre 15	Presentación de iniciativa de reformas y adiciones a 3 artículos de la nueva ley electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), por parte del grupo parlamentario del PRI.
	Diciembre 17	Aprobación en la CGyPC de la iniciativa de reformas y adiciones al COFIPE (que afecta 4 artículos, a sugerencia del grupo parlamentario del PARM).
	Diciembre 20	Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CD.
	Diciembre 21	Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CS.

Fuentes: Revisión del periódico LA JORNADA y la revista PROCESO.

**CUADRO 10**  
**INTEGRACION DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL**  
**ELECTORAL (IFE)**  
**VERSION ORIGINAL**

INTEGRANTES	REPRESENTACION	ORIGEN	No.	VOZ	VOTO	ARTICULOS
Secretario de Gobernación *	Poder Ejecutivo	Designación del Poder Ejecutivo	1	Si	Si **	74 (fraccs. 1ª, 2ª, 78 (fracc. 1ª), 79 (fraccs. 1ª, 3ª), y 83)
Diputado de la Mayoría y de la 1ª. Minoría	Poder Legislativo	A propuesta de los grupos parlamentarios respectivos	2	Si	Si	74 (fraccs. 1ª, 3ª, 4ª.)
Senador de la Mayoría y de la 1ª. Minoría	Poder Legislativo	A propuesta de los grupos parlamentarios respectivos	2	Si	Si	74 (fraccs. 1ª, 3ª, 4ª.)
Consejeros Magistrados	Ciudadanos	Mediante propuesta presidencial, con el voto de 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados	6 ***	Si	Si	74 (fraccs. 1ª, 5ª), 75, 76 y 77
Representantes Partidistas	Partidos Políticos	A propuesta de los partidos políticos	1 c/10% ****	Si	Si	36 (fracc. 1ª, in g), 37 y 74 (fracc 1ª, 6ª, 7ª, y 8ª.)
Director General	Instituto	A propuesta del Presidente del Consejo, con el voto de 2/3 partes de sus miembros *****	1	Si	No	79 (fracc. 2ª), 88, 88, 89 y (fraccs. 1ª, 2ª, 4ª.)
Secretario del Consejo	Instituto	A propuesta del presidente del Consejo, con el voto de la mayoría de sus miembros	1	Si	No	79 (fracc. 2ª), (fracc. 3ª), 84, 85 y 90

\* El secretario de Gobernación es el Presidente del Consejo General (art. 74, fracc. 2ª.).

\*\* Con voto de calidad (art. 79, fracc. 1ª.).

\*\*\* Los Consejeros durarán en su cargo ocho años, pudiendo ser ratificados. La propuesta presidencial consiste en una lista con al menos el doble del total del número de funcionarios a elegir. En caso de que en primera votación no se obtuviera la mayoría calificada requerida, se les designará por insaculación de entre los candidatos propuestos en la lista (art. 74, fracc. 5ª., incisos a, b y c). Además, si el número de representantes partidistas con derecho a voto es mayor a diez, se sumará un Consejero extra—tomado de la

relación de suplentes aprobada por la Cámara de Diputados—por cada representante adicional a dicho número (art. 75).

\*\*\*\* Un solo partido puede tener hasta un máximo de 4 representantes, de acuerdo al siguiente mecanismo: un representante si la votación se ubica entre el 1.5% y el 10 %; uno más si está entre el 10% y el 20%; un tercero si se encuentra entre el 20% y el 30%; y uno último si la votación es superior al 30% (art. 74, fracc. 6ª., incisos a al d). Además, cada partido político que hubiere obtenido registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección, tendrá derecho a un representante con voz y sin voto.

\*\*\*\*\* En caso de no obtenerse la mayoría calificada requerida, se le designará por insaculación de entre los candidatos propuestos en terna por el Presidente del Consejo (art. 82, fracc. 1ª., inciso c).

Fuente: Elaboración propia en base al COFIPE [1991]

**CUADRO 11**  
**FORMA DE ASIGNACION DE DIPUTADOS DE REPRESENTACION**  
**PROPORCIONAL DE ACUERDO CON LA CLAUSULA DEL 35% DEL COFIPE**  
**(ART. 13)**

<b>% VOTACION</b>	<b>CONSTANCIA DE MAYORIA</b>	<b>ASIGNACION PARA ALCANZAR LA MAYORIA ABSOLUTA</b>	<b>MAS DOS DIPUTADOS POR CADA PUNTO % ARRIBA DEL 35% Y HASTA EL 60 %</b>
35	105+	146=251	0=251
36	108+	143=251	+02=253
40	120+	131=251	+10=261
45	135+	116=251	+20=271
50	150+	101=251	+30=281
51	153+	98=251	+32=283
52	156+	95=251	+34=285
53	159+	92=251	+36=287
54	162+	89=251	+38=289
55	165+	86=251	+50=291
56	168+	83=251	+52=293
57	171+	80=251	+54=295
58	174+	77=251	+56=297
59	177+	74=251	+58=299
60	180+	71=251	+60=301
61	183+	68=251	
62	186+	65=251	
63	189+	62=251	
64	192+	59=251	
65	195+	56=251	
66	198+	53=251	
67	201+	50=251	

Fuente: AZLIZ | 1992 (2), Apéndice 2)

**CUADRO 12**  
**CRONOLOGIA DE LA REFORMA ELECTORAL 1993**

<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>HECHOS</b>
1992	Noviembre 1 Diciembre 21	Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Instalación de una Comisión Plural de la Cámara de Diputados (CD) para conocer y dictaminar las propuestas de reforma electoral.
1993	Marzo 17 Marzo 26 a Abril 30 Mayo 15 a 16  Mayo 20 Mayo 24  Mayo 26  Junio 2  Junio 14 Junio 27  Julio 7  Julio 29  Agosto 3 Agosto 10 Agosto 16 a Sept. 22 Agosto 24 Agosto 27  Agosto 29 Septiembre 1  Septiembre 3  Septiembre 6  Septiembre 8 Septiembre 9  Septiembre 10 Septiembre 12  Septiembre 14 Septiembre 15  Septiembre 17 Noviembre 1	Publicación de un acuerdo del Consejo General del IFE para convocar a un Foro de Consulta. Foro de Consulta realizado por el IFE. Encuentro Nacional de Legisladores federales y Locales del PRI), en el que se definen condiciones para la imparcialidad de las elecciones. Entrega de resultados del Foro de Consulta a la Comisión Plural de la CD. Reunión de dirigentes de PT con Carlos Salinas de Gortari, en la que le presentan 18 puntos para la reforma electoral. Presentación en la CD de la primera parte de la "propuesta normativa" del PRI, la cual no contempla modificaciones constitucionales. Comunicado de 14 puntos firmado por las dirigencias nacionales del PDM, PT y PEM, en el que solicitan la reforma electoral no se reduzca a una negociación "tripartita". Propuesta de reforma política y electoral presentada por el grupo parlamentario del PRD, en materia de medios de comunicación. Presentación en la CD de la segunda parte del paquete de propuestas del PRI. Comunicado conjunto PAN-PRD en el que detallan 11 aspectos a considerar para el logro de una reforma electoral "seria". Nueva propuesta de reforma electoral del PRI, que incluye cambios en la integración de las cámaras del Congreso de la Unión. Acuerdo PAN-PRD para definir una "agenda democrática" y buscar una vía de diálogo con el gobierno y el PRI. Propuesta formal del PRI para modificar cinco artículos de la Constitución. Acuerdo PAN-PRI para reformar ocho artículos de la Constitución. Periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión. Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CD (en lo general). Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CD (en lo particular). Conflicto sobre la reforma a la fracción 1ª del artículo 82 y el transitorio respectivo (queda pendiente su aprobación). Aprobación de la iniciativa en el pleno de la Cámara de Senadores (CS). Aprobación en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (CGyPC) de la CD del proyecto de dictamen sobre el artículo 82. Aprobación de la iniciativa de reforma al artículo 82 en el pleno de la CD. Presentación en la CD de los proyectos de reforma al COFIPE por parte de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD. Presentación a los grupos parlamentarios del PAN y PRD, del proyecto de dictamen elaborado por el grupo parlamentario del PRI. Aprobación de la iniciativa de reforma al artículo 82 en el pleno de la CS. Aprobación en la CGyPC del dictamen de reformas al COFIPE, con 42 modificaciones respecto al proyecto original. Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CD (en lo general). Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CD (en lo particular). Conflicto sobre el artículo 18 transitorio. Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CS (en lo general). Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CS (en lo particular). Modificaciones al artículo 18 transitorio y al 246 del COFIPE, por lo que ambos son devueltos a la CD para su revisión y, en su caso, aprobación. Aprobación de las modificaciones en el pleno de la CD. Quinto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Fuente: Revisión del periódico LA JORNADA.



**CUADRO 13**  
**INTEGRACION DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL**  
**ELECTORAL (IFE)**  
**VERSION 1993**

INTEGRANTES	REPRESENTACION	ORIGEN	No.	VOZ	VOTO	ARTICULOS
Secretario de Gobernación *	Poder Ejecutivo	Designación del Poder Ejecutivo	1	Si	Si **	74 (fraccs. 1ª. y 2ª.), 78 (fracc. 1ª.), 79 (fraccs. 1ª. y 3ª.), y 83
Diputado de la Mayoría y de la 1ª. Minoría	Poder Legislativo	A propuesta de los grupos parlamentarios respectivos	2	Si	Si	74 (fraccs. 1ª., 3ª. y 4ª.)
Senador de la Mayoría y de la 1ª. Minoría	Poder Legislativo	A propuesta de los grupos parlamentarios respectivos	2	Si	Si	74 (fraccs. 1ª., 3ª. y 4ª.)
Consejeros Magistrados	Ciudadanos	Mediante propuesta presidencial, con el voto de 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados	6 ***	Si	Si	74 (fraccs. 1ª. y 5ª.), 75, 76 y 77
Representantes Partidistas	Partidos Políticos	A propuesta de los partidos políticos	1 c/10% ****	Si	Si	36 (fracc. 1ª., inc. g), 37 y 74 (fraccs. 1ª., 6ª., 7ª. y 8ª.)
Director General	Instituto	A propuesta del Presidente del Consejo, con el voto de 2/3 partes de sus miembros *****	1	Si	No	79 (fracc. 2ª.), 85, 87, 88, 89 y 91 (fracc. 4ª.)
Secretario del Consejo	Instituto	A propuesta del Director General, con el voto de 2/3 partes de los miembros del Consejo *****	1	Si	No	79 (fracc. 2ª.), 80 (fracc. 3ª.), 84, 85 y 90

\* El secretario de Gobernación es el Presidente del Consejo General (art. 74, fracc. 2ª.).

\*\* Con voto de calidad (art. 79, fracc. 1ª.).

\*\*\* Los Consejeros durarán en su cargo ocho años, pudiendo ser ratificados. La propuesta presidencial consiste en una lista con al menos el doble del total del número de funcionarios a elegir. En caso de que en primera votación no se obtuviera la mayoría calificada requerida, se les designará por insculación de entre los candidatos propuestos en la lista (art. 74, fracc. 5ª., incisos a, b y c). Además, si el número de representantes partidistas con derecho a voto es mayor a diez, se sumará un Consejero extra—tomado de la relación de suplentes aprobada por la Cámara de Diputados—por cada representante adicional a dicho número (art. 75).

\*\*\*\* Un solo partido puede tener hasta un máximo de 4 representantes, de acuerdo al siguiente mecanismo: un representante si la votación se ubica entre el 1.5% y el 10%; uno más si está entre el 10% y el 20%; un

tercero si se encuentra entre el 20% y el 30%; y uno último si la votación es superior al 30% (art. 74, fracc. 6ª., incisos a al d). Además, cada partido político que hubiere obtenido registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección, tendrá derecho a un representante con voz y sin voto.

\*\*\*\*\* En caso de no obtenerse la mayoría calificada requerida, se le designará por insaculación de entre los candidatos propuestos en terna por el Presidente del Consejo (art. 82, fracc. 1ª., inciso c).

\*\*\*\*\* "En caso de no obtenerse dicha mayoría se presentará una propuesta en terna para el mismo efecto y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la mayoría requerida, la designación se hará por insaculación de entre los integrantes de dicha terna ..." (art. 82, fracc. 1ª., inciso d). La mecánica para la designación del Secretario del Consejo (quien de hecho lo es del propio Instituto), se aplica para la designación de los Directores Ejecutivos de las distintas ramas operativas.

Fuente: Elaboración propia en base al COFIPE [1994]

**CUADRO 14**  
**CRONOLOGIA DE LA REFORMA ELECTORAL 1994**

<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>HECHOS</b>
1994	Enero 27	"Compromiso por la Paz, la Justicia y la Democracia", documento firmado por ocho candidatos presidenciales.
	Febrero 8 a Mayo 26	"Conversaciones de Barcelona", reuniones de negociación entre los dirigentes nacionales del PAN, PRI y PRD y el secretario de Gobernación para acordar acciones que garantizaran la realización imparcial de las elecciones.
	Marzo 18	Convocatoria conjunta (PAN, PRI, PRD) para la realización de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión.
	Marzo 21	Carta de la dirigencia nacional del PRD al secretario de Gobernación en la que se pide se amplíen los acuerdos para la reforma electoral.
	Marzo 22 a 24	Periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión.
	Marzo 23	Aprobación de la iniciativa de reforma al artículo 41 de la Constitución en el pleno de la Cámara de Diputados (CD).
	Marzo 24	Aprobación de la iniciativa de reforma al artículo 41 de la Constitución en el pleno de la Cámara de Senadores (CS).
	Abril 18	Despliegado de prensa del Consejo Nacional del PRD, en el que se enumeran 7 condiciones mínimas para tener una elección confiable y se respalda la iniciativa política de negociación.
	Mayo 5	Reanudación de las "Conversaciones de Barcelona", suspendidas por un lapso de 45 días a raíz del asesinato del candidato presidencial del PRI.
	Mayo 12	Aprobación de la iniciativa de reformas al COFIPE en el pleno de la CD.
	Mayo 13	Aprobación de la iniciativa de reformas al COFIPE en el pleno de la CS.
	Noviembre 1	Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Fuentes: Revisión de los periódicos LA JORNADA y EL FINANCIERO.

**CUADRO 15**  
**INTEGRACION DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL**  
**ELECTORAL (IFE)**  
**VERSION 1994**

INTEGRANTES	REPRESENTACION	ORIGEN	No.	VOZ	VOTO	ARTICULOS
Secretario de Gobernación *	Poder Ejecutivo	Designación del Poder Ejecutivo	1	Si	Si	74 (fraccs. 1ª. y 2ª.). 78 (fracc. 1ª.). 79 (fraccs. 1ª. y 3ª.), y 83
Diputado de la Mayoría y de la 1ª. Minoría	Poder Legislativo	A propuesta de los grupos parlamentarios respectivos	2	Si	Si	74 (fraccs. 1ª., 3ª. y 4ª.)
Senador de la Mayoría y de la 1ª. Minoría	Poder Legislativo	A propuesta de los grupos parlamentarios respectivos	2	Si	Si	74 (fraccs. 1ª., 3ª. y 4ª.)
Consejeros Ciudadanos	Ciudadanos	Mediante propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados **	6	Si	Si	74 (fraccs. 1ª. y 5ª.), 76 y 77
Representantes Partidistas	Partidos Políticos	A propuesta de los partidos políticos	1 por cada partido	Si	No	36 (fracc. 1ª., inc. g), 37 y 74 (fraccs. 1ª., 6ª. y 7ª.)
Director General	Instituto	A propuesta del Presidente del Consejo, con el voto de 2/3 partes de sus miembros ***	1	Si	No	79 (fracc. 2ª.), 85, 87, 88, 89 y 91 (fracc. 4ª.)
Secretario del Consejo	Instituto	A propuesta del Director General, con el voto de 2/3 partes de los miembros del Consejo ****	1	Si	No	79 (fracc. 2ª.), 80 (fracc. 3ª.), 84, 85 y 90

\* El secretario de Gobernación es el Presidente del Consejo General (art. 74, fracc. 2ª.).

\*\* Los Consejeros durarán en su cargo ocho años. Cada grupo parlamentario tiene derecho a presentar un máximo de cuatro candidatos. En caso de que, una vez realizadas tres rondas de votación no se cubriera la totalidad de los Consejeros a elegir, la comisión de la Cámara de Diputados encargada del caso presentará una lista hasta con el doble de los Consejeros faltantes; en consecuencia, se someterá a pleno necesitándose el mismo requisito de votación (art. 74, fracc. 5ª., incisos a, b, c y e).

\*\*\* En caso de no obtenerse la mayoría calificada requerida, se le designará por insaculación de entre las propuestas presentadas en terna por el Presidente del Consejo (art. 82, fracc. 1ª, inciso c).

\*\*\*\* "En caso de no obtenerse dicha mayoría se presentará una propuesta en terna para el mismo efecto y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la mayoría requerida, la designación se hará por insaculación de entre los integrantes de dicha terna ..." (art. 82, fracc. 1ª, inciso d). La mecánica para la designación del Secretario del Consejo (quien de hecho lo es del propio Instituto), se aplica para la designación de los Directores Ejecutivos de las distintas ramas operativas.

Fuente: Elaboración propia en base al COFIPE [1994 (2)]

**CUADRO 16**  
**CRONOLOGIA DE LA REFORMA ELECTORAL 1996**

<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>HECHOS</b>
1994	Diciembre 1	Mensaje de Toma de Posesión de Ernesto Zedillo Ponce de León en el que convoca a construir una "reforma electoral definitiva".
1995	Enero 13	Reunión entre Ernesto Zedillo y la dirigencia nacional del PRD, en la que el primero plantea la necesidad de construir reglas electorales por consenso.
	Enero 17	"Compromisos para un Acuerdo Político Nacional", documento firmado por Ernesto Zedillo y los dirigentes nacionales del PAN, PRI, PRD y PT.
	Enero 19	Reunión entre Ernesto Zedillo y la dirigencia nacional del PAN, en la que el presidente declara su creencia de que el avance económico debe ir acompañado del avance político.
	Enero 27	Acuerdo entre los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados (CD) en torno a los temas sobre los que debían girar los "Compromisos..."
	Febrero 13	Retiro del PRD de las discusiones sobre la reforma electoral, a falta de condiciones políticas favorables (el conflicto poselectoral en Tabasco).
	Marzo 29	Acuerdo entre el secretario de Gobernación y los dirigentes nacionales del PAN, PRI, PRD y PT, para reactivar las discusiones acerca de los "Compromisos..." (mecanismo de negociación: instalación de una mesa central permanente de trabajo y una secretaría técnica, en la sede de la mencionada secretaría).
	Abril 26	Retiro del PRD de la mesa central de negociación, a falta de respuesta a los conflictos poselectorales en Tabasco y Chiapas.
	Mayo 15	Acuerdo entre la secretaría de Gobernación y los representantes en la negociación del PAN, PRI y PT sobre el documento base para la reforma electoral.
	Junio 18	Retiro del PAN de la mesa central de negociación, ante lo "cuestionable" del proceso electoral para elegir gobernador en Yucatán; además, reitera la demanda de nombrar al Director General del IFE.
	Junio 27 a 28	"Foro para Discutir la Agenda de la Reforma Política Electoral", realizado en el Instituto Federal Electoral.
	Agosto 22	Comunicado "10 Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral", suscrito por los dirigentes nacionales del PAN y PRD.
	Agosto 29	Envío de misivas a Ernesto Zedillo y a los dirigentes nacionales del PAN, PRI y PT por parte del dirigente nacional del PRD, en las que los exhorta a reanudar el diálogo.
	Septiembre 1	Reunión entre Ernesto Zedillo y los coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PT con el objetivo de reanudar la negociación.
	Septiembre 29	Primer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.
Octubre 24	Comunicado conjunto de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General (CG) del IFE, en el que llaman a desbarbar las negociaciones de la reforma electoral.	
Noviembre 3	Reanudación de la negociación de la reforma electoral, con la participación de todos los partidos políticos.	
Noviembre 22	Comunicado del Consejo Nacional del PRD en el que se proponen temas para la agenda del diálogo nacional (entre ellos, uno relativo a la reforma electoral).	
Diciembre 13	Acuerdo entre la secretaría de Gobernación y los dirigentes nacionales del PAN, PRI y PRD sobre el temario y la forma de trabajo de la reforma política.	
		Acuerdo entre la secretaría de Gobernación y los representantes en la negociación del PAN, PRI, PRD y PT para definir diez puntos prioritarios para la reforma electoral.
1996	Enero 7	Documento "Bases para la Reforma Político-Electoral", suscrito por los representantes en la negociación del PAN, PRI y PRD.
	Enero 11	Instalación de la Comisión Plural para la Reforma del Estado en la Cámara de Senadores (CS).
	Enero 16	Presentación de los puntos resolutivos del Seminario del Castillo de Chapultepec.
	Enero 18	Instalación de la Comisión Plural para la Reforma del Estado en la CD.
	Febrero 2	Presentación de la propuesta del PRI para la reforma electoral, por conducto de su dirigente nacional.
	Febrero 18	Retiro del PAN de la mesa central de negociación, en tanto no fuera resuelto el caso de la elección municipal de Huejotzingo, Puebla.
	Marzo 28	Entrega de los puntos resolutivos del Seminario del Castillo de Chapultepec a la CD, por medio de dos Consejeros Ciudadanos del CG del IFE.
	Marzo 29	Acuerdo entre la secretaría de Gobernación y los representantes en la negociación del PRI, PRD y PT para reformar 15 artículos de la Constitución.
	Abril 1 a 2	Presentación de seis iniciativas político-electorales en la CD por parte del grupo parlamentario del

	PAN, coincidentes algunas con el acuerdo alcanzado el 29 de Marzo.
Abril 10	Suspensión de los trabajos en la mesa central de negociación decretada por la secretaria de Gobernación, en tanto el PRI, PRD y PT concerten con sus militantes las modificaciones propuestas.
Abril 22	Publicación en la prensa escrita del acuerdo de la mesa central de negociación, dividido en dos apartados: "Conclusiones Alcanzadas en la Mesa para la Reforma Electoral" y "Conclusiones Alcanzadas en la Mesa de Reforma Política del Distrito Federal".
Mayo 20	Anuncio del dirigente nacional del PAN del regreso de dicho partido a la mesa central de negociación.
Mayo 21	Reincorporación formal del PAN a los trabajos para la reforma electoral, en la que el líder del grupo parlamentario de ese partido en la CD, señala que el acuerdo publicado el 22 de Abril es un buen punto de partida.
Mayo 22	Entrega de documento a la Comisión Plural para la Reforma del Estado de la CD, suscrito por tres Consejeros Ciudadanos del CG del IFE, en el que enlistan cinco propuestas relacionadas con financiamiento y gastos de los partidos políticos.
Mayo 31	Comunicado del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, en el que enumera una serie de puntos divergentes en relación a las "Conclusiones..."
Junio 25	Retiro temporal del grupo parlamentario del PRD de los trabajos de la reforma electoral en la CD, en protesta por las agresiones en contra de militantes de ese partido en Tabasco.
Julio 1	Retiro del grupo parlamentario del PRI de los trabajos de la reforma electoral en la CD, a fin de meditar problemas "técnico-jurídicos" y precisar su posición.
Julio 17	Comunicado conjunto del secretario de Gobernación y los dirigentes nacionales del PAN, PRI, PRD y PT, en el que se comprometen a concluir las reformas constitucionales y legales a tiempo con el calendario electoral.
Julio 19	Entrega de doce propuestas básicas sobre la reforma electoral a la secretaria de Gobernación, por parte de la dirigencia nacional del PAN.
Julio 25	Proyecto de iniciativa de reforma a 18 artículos de la Constitución en materia electoral, firmado por Ernesto Zedillo y los coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PT.
Julio 26	Convocatoria conjunta (PAN, PRI, PRD y PT) para la realización de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión.
Jul. 30 a Ag. 2	Periodo Extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión.
Julio 31	Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CD.
Agosto 1	Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CS.
Septiembre 1	Segundo Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.
Septiembre 19	Presentación de la propuesta del PRI sobre modificaciones a la ley reglamentaria.
Septiembre 30	Entrega de documento que contempla modificaciones a varias leyes (entre ellas el COFIPE) a los partidos políticos, por parte de la secretaria de Gobernación.
Octubre 16	Reinicio de trabajos de la Comisión Plural para la Reforma del Estado de la CD, con lo que se comienza la redacción de las modificaciones al COFIPE.
Octubre 20	Entrega de documento de "respuesta" a la secretaria de Gobernación por parte de la comisión negociadora del PRD, en el que se enlistan "46 anotaciones sobre la propuesta oficial para modificar la legislación electoral".
Octubre 22	Reanudación de la negociación de la reforma electoral, con la participación de todos los partidos políticos (acuerdo para cambiar el mecanismo de negociación, con la instalación de dos mesas: una para tratar el contenido de las reformas legales, la otra para definir la reestructuración del IFE).
Octubre 26	Acuerdo entre la secretaria de Gobernación y los representantes en la negociación del PAN, PRI, PRD y PT, para "ciudadanizar" los órganos electorales locales y distritales para los comicios de 1997.
Noviembre 4	Presentación de propuesta de financiamiento público y gastos de campaña a los partidos políticos, por parte de la secretaria de Gobernación, la cual pretende destrabar el consenso en relación a estos tópicos.
Noviembre 6	Anuncio del Ejecutivo Federal de que enviará las seis iniciativas de reforma en materia electoral al Congreso de la Unión, en vista del desacuerdo en cuanto al cálculo del financiamiento público y a los topes de los gastos de campaña.
Noviembre 13	Aprobación en las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la iniciativa de reformas y adiciones al COFIPE (con 16 cambios hechos a la iniciativa presidencial).
Noviembre 14	Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CD.
Noviembre 19	Aprobación de la iniciativa en el pleno de la CS.
Noviembre 28	Presentación de recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por parte de la dirigencia nacional del PRI, por presunta violación del artículo 41

	Diciembre 6	constitucional en la reforma al COFIDE. Presentación de recurso de inconstitucionalidad ante la SCJN por parte de la dirigencia nacional del PAN, por presunta violación del artículo 41 constitucional en la reforma al COFIDE.
1997	Enero 7	Desocharniento del recurso de inconstitucionalidad promovido por la dirigencia nacional del PRD, de acuerdo a resolución de la SCJN.
	Enero 9	Desocharniento del recurso de inconstitucionalidad promovido por la dirigencia nacional del PAN, de acuerdo a resolución de la SCJN.
	Septiembre 1	Tercer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Fuentes: MORALES P. [1997] y revisión de los periódicos LA JORNADA y EL FINANCIERO.



**CUADRO 17**  
**INTEGRACION DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL**  
**ELECTORAL (IFE)**  
**VERSION 1996**

INTEGRANTES	REPRESENTACION	ORIGEN	No.	VOZ	VOTO	ARTICULOS
Consejero Presidente*	Instituto	Mediante propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados	1	Si	Si	74 (fraccs. 1ª., 2ª., 3ª. y 8ª.), 75 (fracc. 1ª.), 76 (fracc. 3ª.), 77, 78 (fracc. 1ª.), 79 (fraccs. 1ª. y 5ª.), 83 y 85
Consejeros Electorales**	Ciudadanos	Mediante propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados	8	Si	Si	74 (fraccs. 1ª., 5ª., 6ª. y 8ª.), 75 (fracc. 2ª.), 76 (fraccs. 1ª. y 3ª.), 77, 78 (fracc. 1ª.), 79 (fraccs. 1ª. y 5ª.) y 80 (fraccs. 1ª., 2ª. y 3ª.)
Consejeros del Poder Legislativo	Poder Legislativo	A propuesta de los grupos parlamentarios respectivos	1 por cada grupo parlamentario ***	Si	No	74 (fracc. 1ª. y 4ª.) y 75 (fracc. 1ª.)
Representantes Partidistas	Partidos Políticos	A propuesta de los partidos políticos	1 por cada partido	Si	No	36 (fracc 1ª., inc. g), 37 y 74 (fraccs. 1ª., 9ª. y 10ª.)
Secretario del Consejo	Instituto	A propuesta del Consejero Presidente, con el voto de 2/3 partes de los miembros del Consejo	1	Si	No	74 (fraccs. 1ª. y 7ª.), 76 (fracc. 2ª.), 77, 79 (fracc. 2ª.), 80 (fracc. 4ª.), 84, 85, 87, 88, 89 y 91 (fracc. 2ª.)

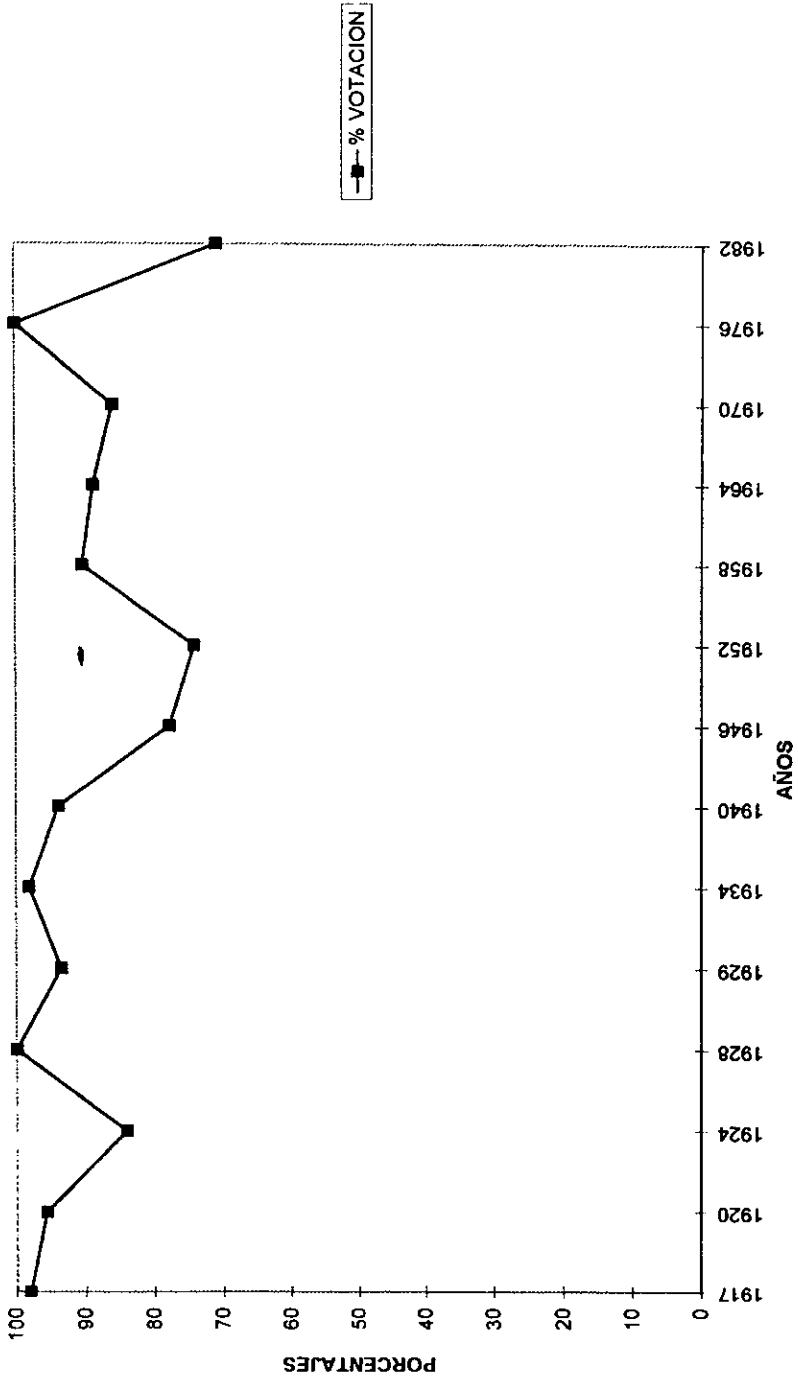
\* El Consejero Presidente durará en su cargo siete años (art. 74, fracc. 3ª.).

\*\* Los Consejeros durarán en su cargo siete años (art. 74, fracc. 5ª.).

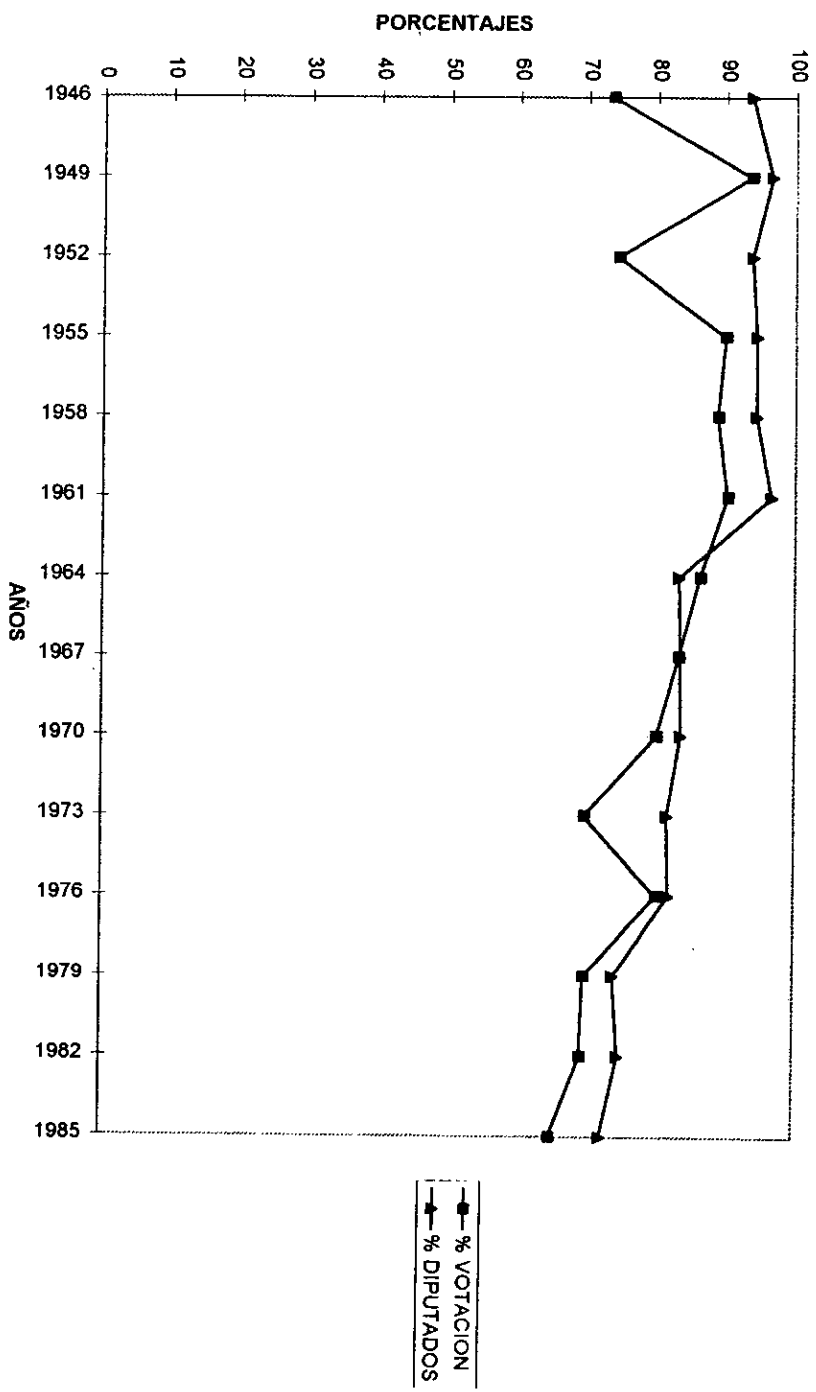
\*\*\* "...Solo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión ..." (art. 74, fracc. 4ª.). Es decir, que cualquier partido político con representación en una o en otra Cámara (o en ambas), tendrá derecho a un Consejero.

Fuente: Elaboración propia en base al COFIPE [1996]

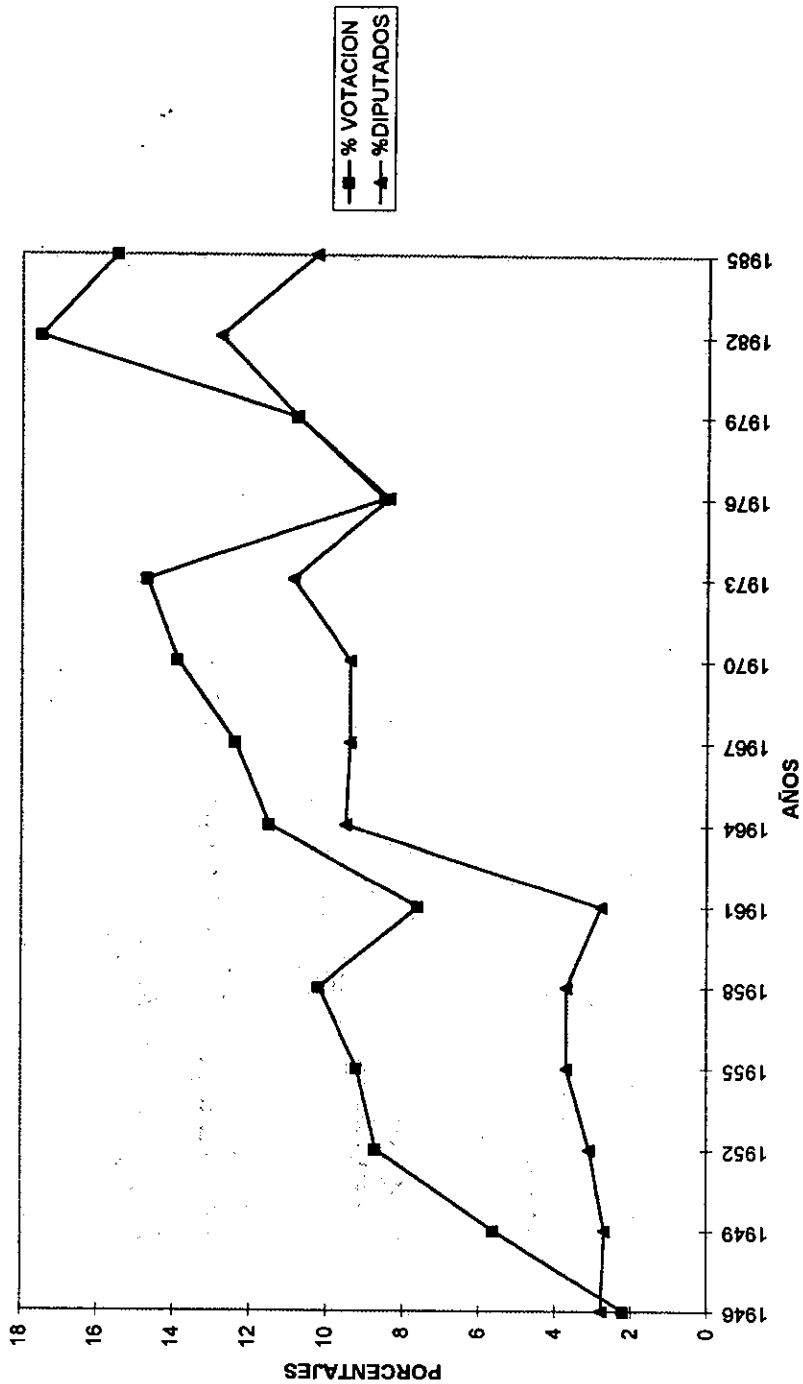
GRAFICA I. PORCENTAJES DE LOS CANDIDATOS TRIUNFADORES EN ELECCIONES PRESIDENCIALES (1917-1982)



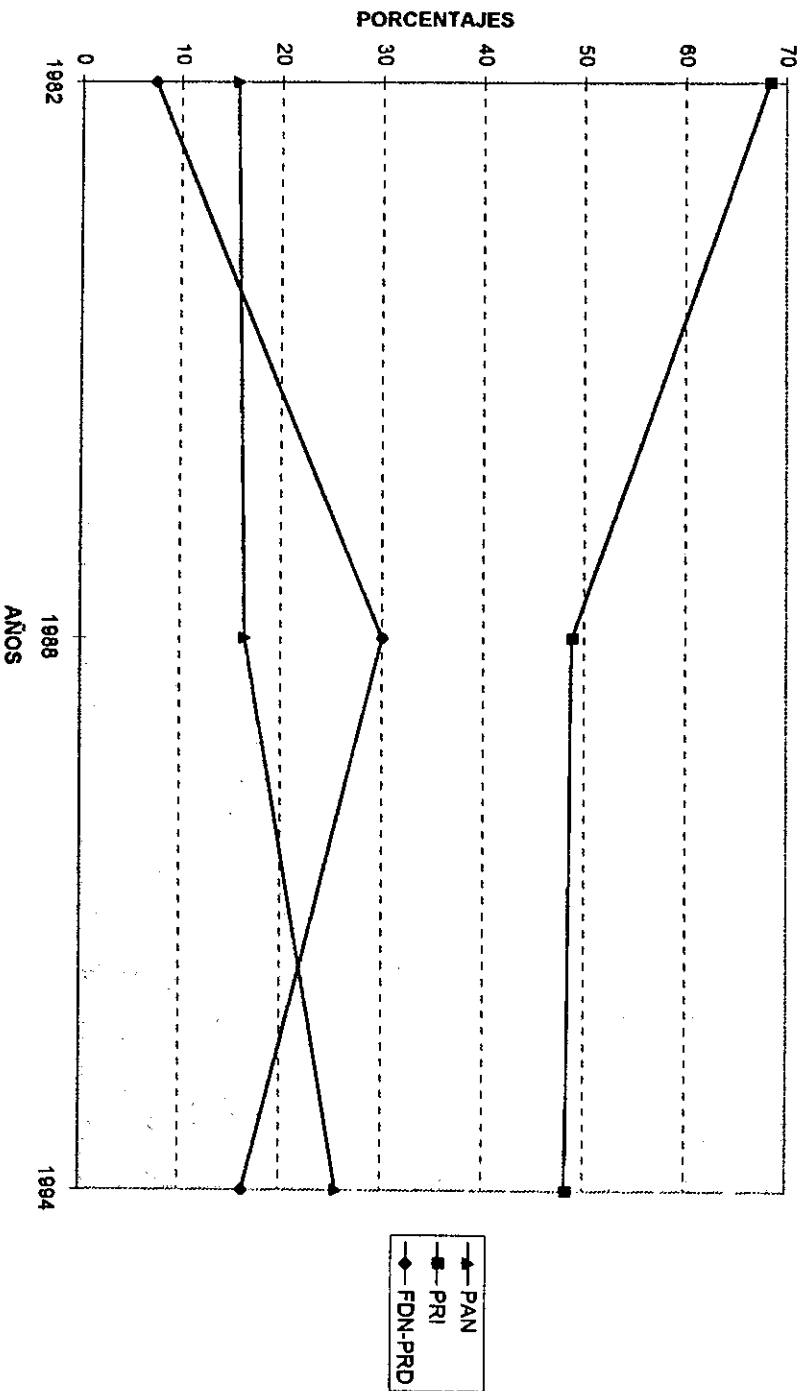
GRAFICA II. PORCENTAJES DE VOTACION Y DE DIPUTADOS OBTENIDOS POR EL PRI (1946-1985)



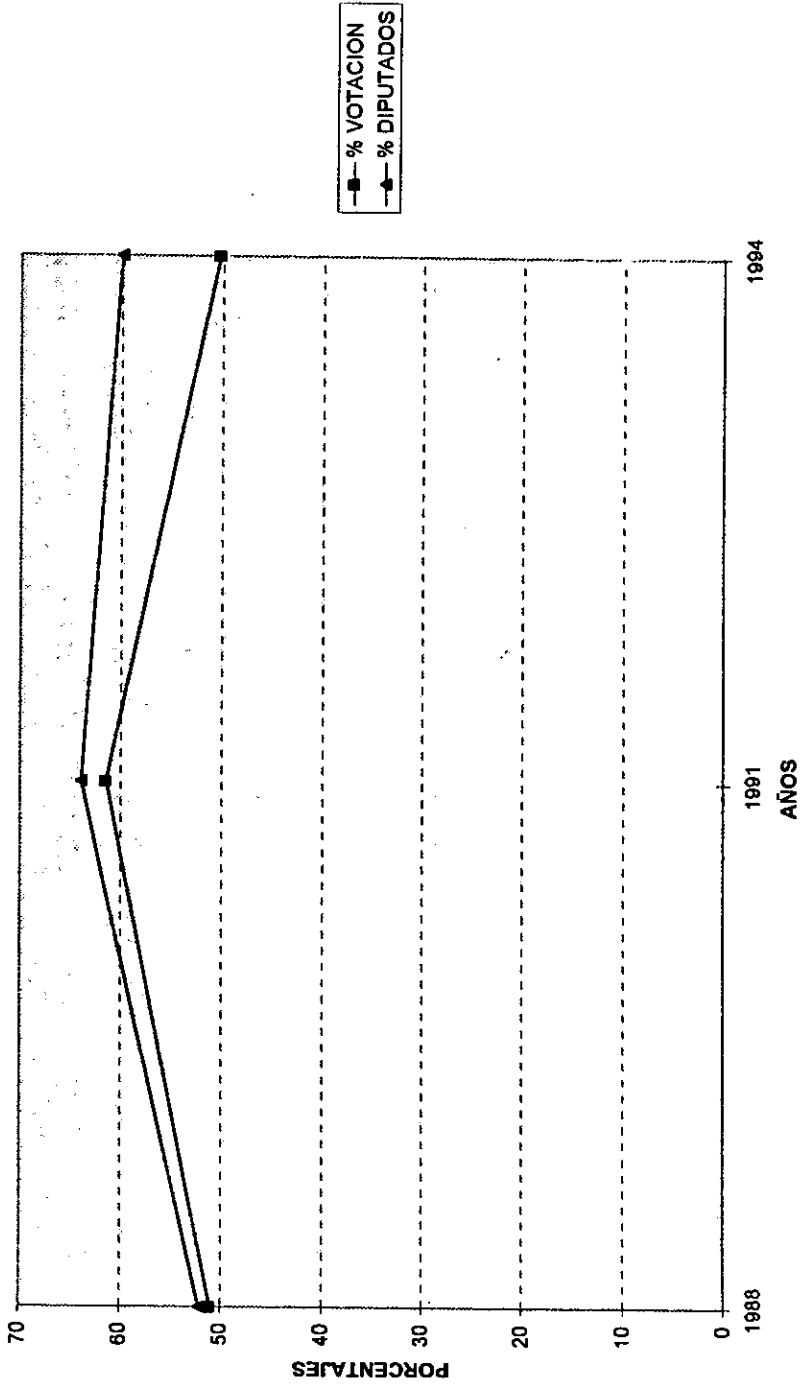
GRAFICA III. PORCENTAJES DE VOTACION Y DE DIPUTADOS OBTENIDOS POR EL PAN  
(1946-1985)



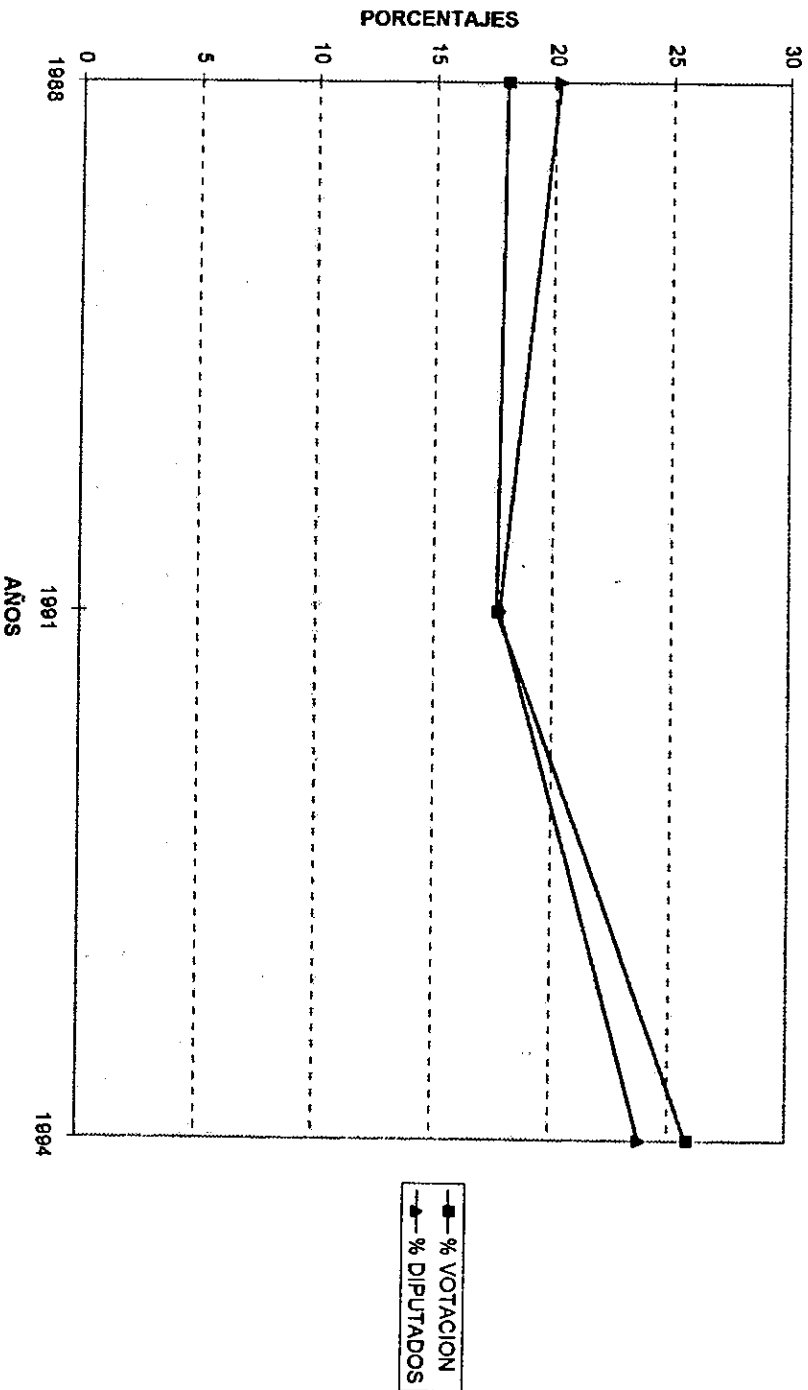
GRAFICA IV. PORCENTAJES DE VOTACION EN ELECCIONES PRESIDENCIALES (1982-1994)



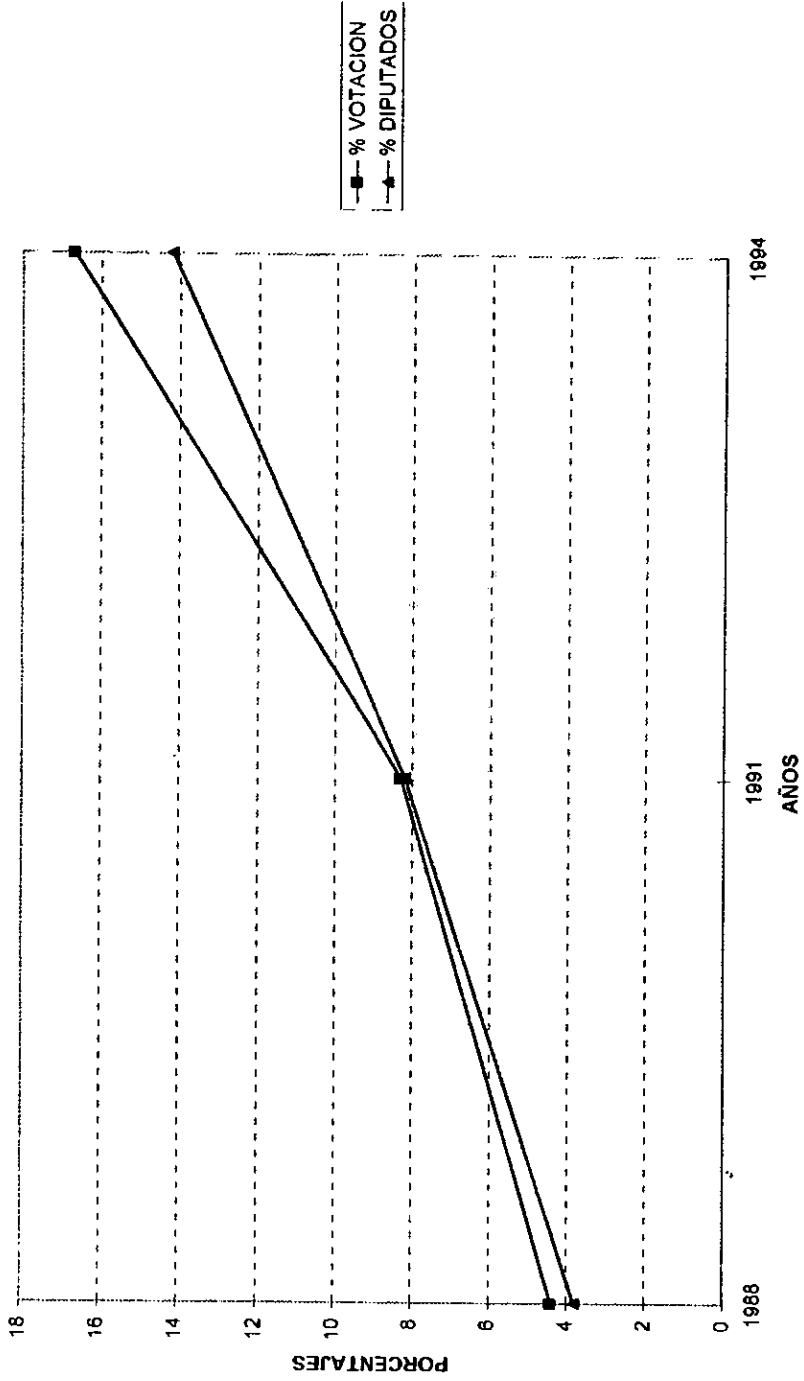
GRAFICA V. PORCENTAJES DE VOTACION Y DE DIPUTADOS OBTENIDOS POR EL PRI  
(1988-1994)



GRAFICA VI. PORCENTAJES DE VOTACION Y DE DIPUTADOS OBTENIDOS POR EL PAN  
(1988-1994)

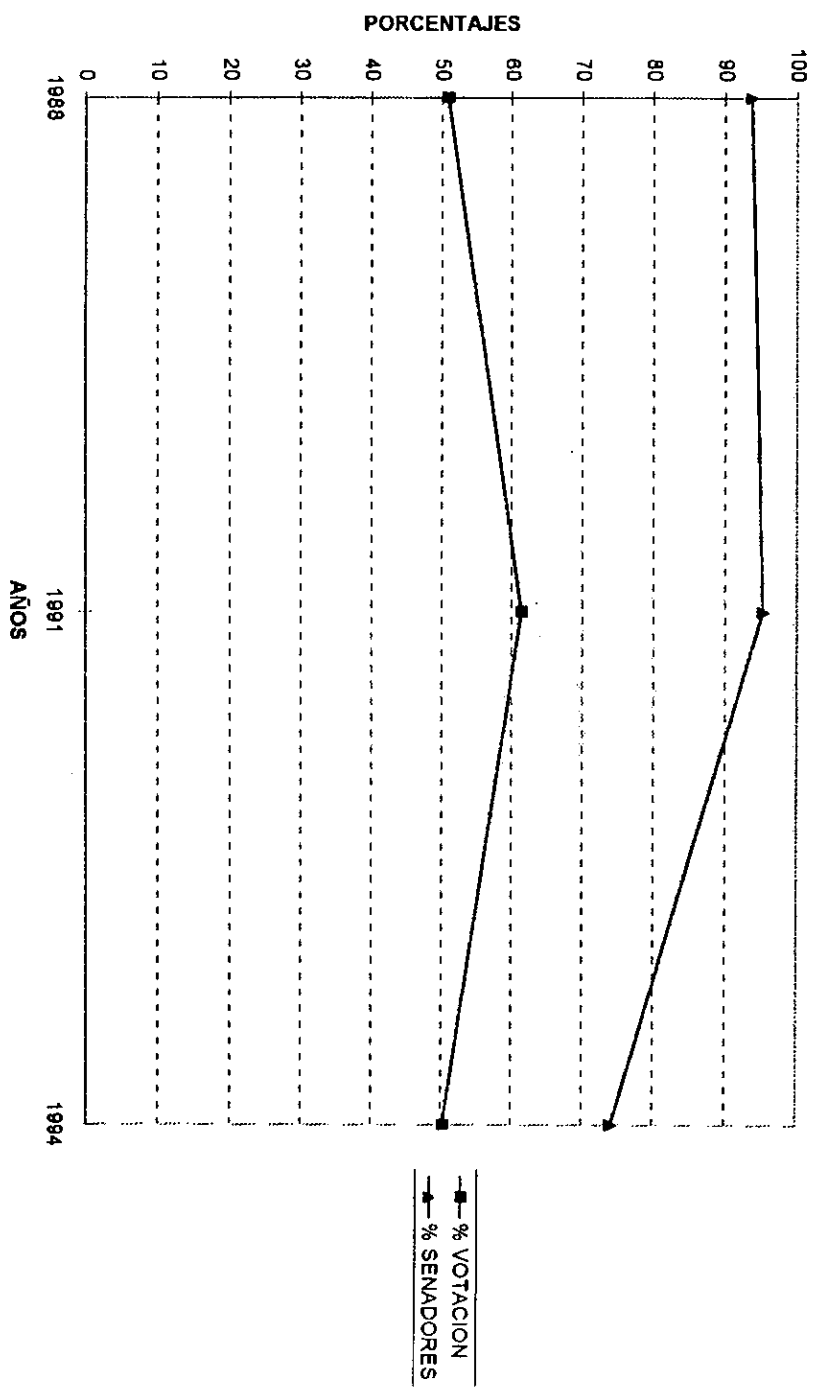


GRAFICA VII. PORCENTAJES DE VOTACION Y DE DIPUTADOS OBTENIDOS POR EL PMS-PRD (1988-1994)

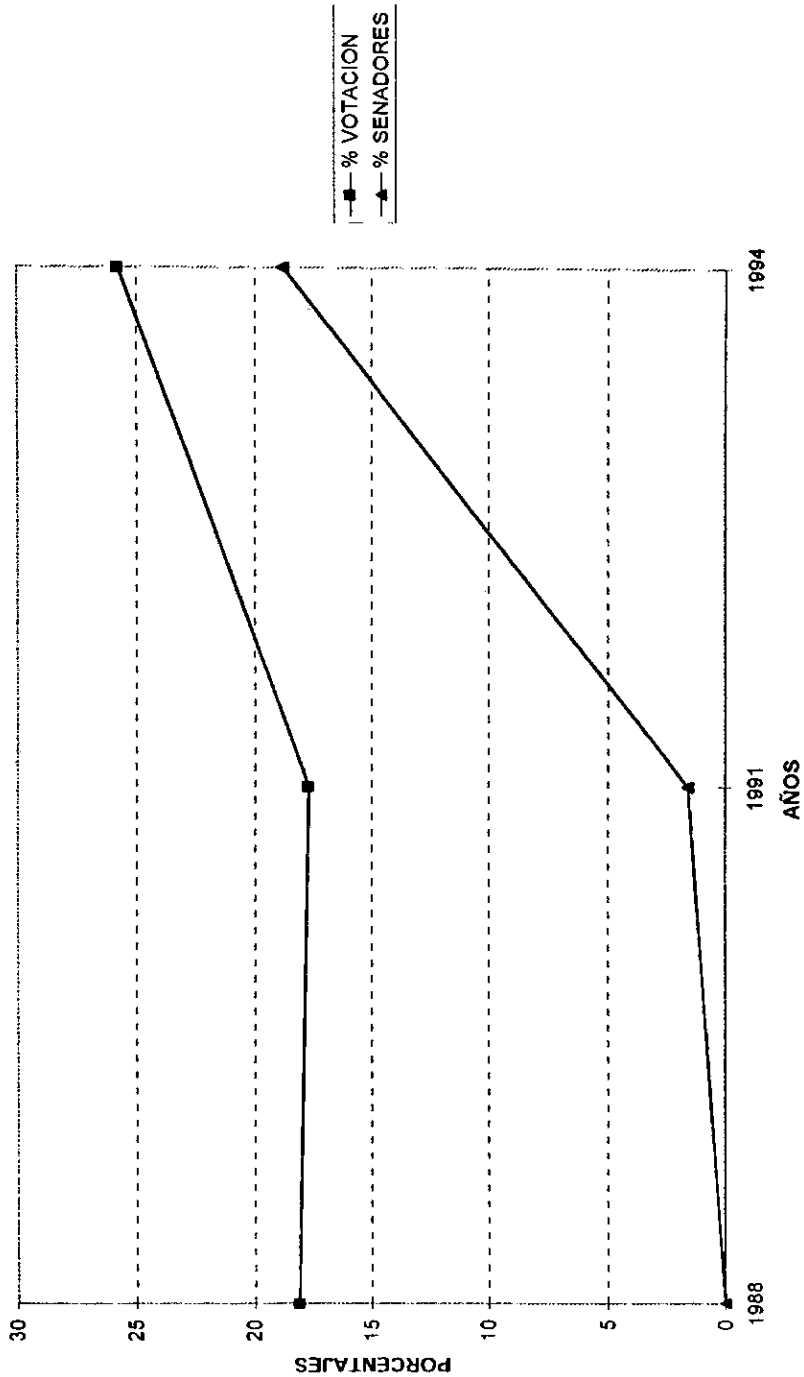




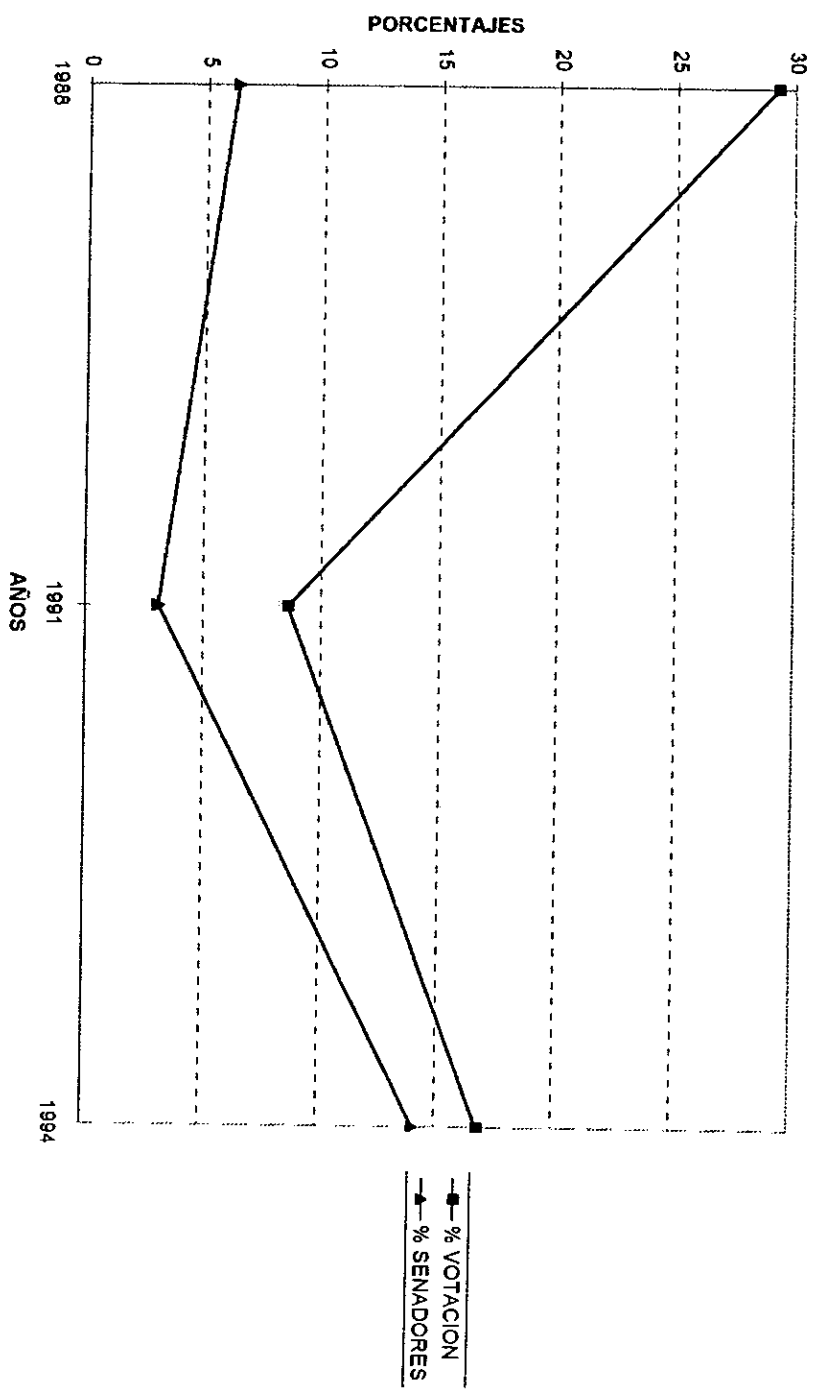
GRAFICA VIII. PORCENTAJES DE VOTACION Y DE SENADORES OBTENIDOS POR EL PRI  
(1988-1994)



GRAFICA IX. PORCENTAJES DE VOTACION Y DE SENADORES OBTENIDOS POR EL PAN  
(1988-1994)



GRAFICA X. PORCENTAJES DE VOTACION Y DE SENADORES OBTENIDOS POR EL FDN.  
PRD (1988-1994)



## DATOS SOBRE LAS GRAFICAS

### GRAFICA I.

\*En los años 1970, 1976 y 1982, se suman los votos de PRI, PPS y PARM, al candidato del primer partido.

Fuente: Elaboración propia con datos de GONZALEZ [1990]

### GRAFICAS II Y III.

Fuente: Elaboración propia con datos de BECERRA [1995]

### GRAFICA IV.

\*En el año 1982 solamente se consideran los votos obtenidos por el PRI, a diferencia de lo hecho para la Gráfica I. El porcentaje de votos considerado para ese mismo año del FDN-PRD, al no existir ninguno de los dos, corresponde a la suma de lo obtenido en las urnas por el PPS, PARM, PSUM y PST.

Fuentes: Elaboración propia con datos de G. GRAF [1989] y GOMEZ TAGLE [1997]

### GRAFICAS V, VI, VII, VIII, IX Y X.

\*Solamente cuando comparamos porcentajes en las elecciones presidenciales, recurrimos al FDN como referente válido (dado que la votación se suma en torno a un candidato); para analizar elecciones a nivel diputaciones y senadurías, la comparación la hacemos por partido. Sin embargo, en el caso de la Gráfica X, tomar como referente al FDN nos parece acertado porque si bien cuatro legisladores fueron elegidos como parte del Frente, al constituirse el PRD pasaron a formar parte de él. Es decir, no hay punto de comparación con los diputados, los cuales se dispersaron hacia los partidos que los habían postulado una vez finalizado el proceso electoral.

Fuente: Elaboración propia con datos de BECERRA [1995]