



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

LAS LEYES ELECTORALES PARA LA DEMOCRACIA EN MÉXICO 1977:1996

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA
P R E S E N T A
CARLOS EDUARDO MAYA RAYAS

285753

ASESOR: GERMAN PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

*Para Diego E. :
Porque con su llegada, hizo
renacer una nueva ilusión académica.
Por todo el amor que pudiera caberme en el cuerpo.*

*A mi esposa:
Por su inagotable paciencia, por
su confianza y apoyo;
por todo nuestro amor.*

AGRADECIMIENTOS

A mi mamá, Esther Rayas, por sus desvelos, por estar siempre dispuesta, por enseñarme que este camino era el mejor y por dedicarme gran parte de su vida; a Gabriel Maya, padre admirable que parece nunca cansarse. Que siempre tiene fuerzas. Gracias por tus enseñanzas.

A mis hermanos: Jesús, Rosa, Gabriel, Esther, Guadalupe, Susana, Rafael, Bety, Pilar, Paco, Chelo y Adriana. A cada uno de ellos, gracias por su apoyo y por todo lo que dejaron de hacer por ustedes y, al contrario, lo hicieron por mí. A mi amigo entrañable y quien se ha convertido en otro hermano: Mario.

A todos mis sobrinos, porque de alguna o de otra manera saben que éste es el camino. En especial para ellos: Izkander, Emerick, Fabián, Víctor Hugo y Lalito. Igualmente para Edgar, Karilita, Aline y Nancy. Y por Adrián y Alejandro que junto a Diego, pronto sabrán que la vida es bella.

Al Dr. Germán Pérez, por su amistad, comprensión y paciencia; y por sus enseñanzas, que no son pocas.

A Lety Calvario, por su amistad, confianza y todo lo que hemos compartido. Al Gabo y a Gustavo, por saber ser amigos; y, en fin, a todas esas personas con las que compartí este sueño.

Agradezco también la amistad de Eduardo Barraza y su atinada revisión; a Arnulfo Puga su confianza y apoyo.

Igualmente a los profesores Rosa Ma. Mirón, Samuel León y Francisca Revelez; al igual que a todo el profesorado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales que ayudaron en mi formación.

A todos ellos GRACIAS.

ÍNDICE

Introducción.	1
I. Contexto histórico hacia la Reforma Política de 1977.	
I.1. El proceso de las reformas en México.	6
I.2. El sexenio de Echeverría y la crisis política.	19
II. Reforma Política de 1977.	
II.1. Reformas establecidas en el periodo de sesiones.	33
II.2. Nuevas leyes y sus perspectivas democráticas. Sus avances.	
II.2.1. El nuevo espectro partidario y las elecciones de 1979.	44
II.2.2. Las elecciones presidenciales de 1982. El marco Electoral y partidario: abstención y participación.	51
III. Reforma Política de 1986-87.	
III.1. Contexto histórico hacia la reforma electoral.	57
III.2. Las elecciones locales 1982-1985.	65
III.3. Propuestas y cambios a la LFOPPE.	72

IV. Contexto histórico hacia la Reforma Electoral de 1989-90.

IV.1. 1988: el contexto preelectoral y las elecciones.	80
IV.2. Hacia un nuevo marco legal.	93
IV.3. Nuevas leyes: avances y perspectivas.	96

V. Contexto histórico hacia una "Reforma Electoral Definitiva"

V.1. 1994: contexto preelectoral y la reforma para las elecciones.	106
V.2. Las elecciones de 1994 y las tareas para el mejoramiento de nuestro sistema democrático.	120
V.3. La reforma electoral de 1996.	130

Conclusiones.	147
--------------------	-----

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

En la historia de México el sistema electoral ha sido el conducto que todos consideran idóneo para el acceso al poder así como el derecho electoral tema central para la consolidación de la democracia. Sin embargo, y a pesar de las numerosas modificaciones a la ley electoral con el fin de dejar atrás épocas difíciles en esta materia, los intentos fueron, hasta cierto punto, solamente graduales. Después de la revolución en 1917 y con más frecuencia desde 1946 a la fecha, se han hecho numerosas modificaciones a la ley electoral.

Pero vayamos por pasos. La década de los veinte se caracterizó por el control de los procesos electorales a nivel local, esto es, por parte de los gobernadores y de los presidentes municipales respondían a un sistema político basado en lealtades con la autoridad superior.

Más tarde, en 1929 el Partido Nacional Revolucionario se convirtió en el centro en torno al cual giraron toda clase de intereses dispersos en el país y como vehículo aglutinador de sectores molestos por a la crisis política de 1928.

La ley electoral de 1946 se promulgó en un momento por demás oportuno para el sistema. El peligro de escisiones dentro de la clase política y el aumento creciente de descontento por el manejo de los procesos electorales hizo que el Estado centralizara las actividades electorales, y por ende, asumiera el control. Con esta medida se definió, también, quién participaba en los procesos electorales y quién no.

De entonces a la fecha el número de modificaciones fue a razón de una por sexenio. A excepción del gobierno de Díaz Ordaz, desde el de Ruiz Cortines hasta el de Ernesto Zedillo por lo menos, se realizó una reforma en la materia. Dentro de todas destaca la de 1977 por el entorno socio-político en que se dio y

el mensaje que se le imprimió con la apertura del sistema. Pero la de 1977 no se explicaría sin el ascenso o descomposición de la sociedad civil que se manifiesta en 1968 y su movimiento, al resurgimiento de la clase obrera, la propia dinámica de los procesos electorales como el de 1976, la oposición en su conjunto y su guerrilla, la misma crisis política y la reacción los empresarios; la inclusión en canales institucionales de una población que ya no tenía lugar en ese sistema político.

Cada una de las reformas electorales ha permitido alcanzar valores políticos sustantivos para el avance democrático del país, sin que se llegue plenamente a este fin último. La de 1977 destaca, entre otras cosas, por la oportunidad que se les otorga a los partidos políticos de participar en los diferentes procesos electorales, contradiciendo, por decirlo de algún modo, la vieja tipología del sistema de partido de Sartori, que de acuerdo a su clasificación, colocaba al mexicano dentro sistema de partido hegemónico.¹

Así, la reforma política de 1977 abrió espacios de participación legal y representación popular a corrientes políticas emergentes que reafirmaban la pluralidad política en nuestro país. Consolidó el valor del pluralismo político como una realidad nacional, al mismo tiempo que multiplicó los cauces para que en situaciones adversas por las que atravesaba el país, se considerara al conjunto de las modificaciones legales como la de mayor importancia en la historia electoral de México.

¹ El sistema de partidos mexicano se clasifica en el esquema de partido hegemónico. Según Sartori, un sistema de esa naturaleza se caracteriza por cuatro elementos: la existencia de un partido central, creado y sostenido desde el gobierno; la convivencia política de "partidos satélite", aliados del partido central; la exigua competencia política de la oposición, y la escasa institucionalización del proceso electoral en todas sus fases. Estas cuatro características cifran el tipo de competencia político-electoral existente en el país desde 1934, año en que comienza el dominio camarál del entonces Partido Nacional Revolucionario, abuelo del Partido Revolucionario Institucional de nuestros días. En SARTORI, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos, Tomo I. Alianza Universidad, Madrid, 1987. P. 258

Con estos antecedentes, la reforma de 1986 amplió la cuota de representación proporcional en la Cámara de Diputados a fin de fortalecer la participación de las minorías políticas en el Poder Legislativo y, a su vez, aseguró posiciones de mayoría en órganos como la Comisión Federal Electoral. Además, puso término a una época difícil en cuanto a procesos electorales y demandas partidarias.

Después de las problemáticas elecciones de 1988, los procesos electorales han mostrado mayor competitividad y mayor atención por parte de la sociedad. Pero es debido a las demandas de los partidos políticos de oposición, llámese PRD o PAN que surgió la necesidad de crear instituciones electorales que garantizaran un trabajo profesional para responder con eficacia a las necesidades impuestas. Por lo que, después de largas negociaciones, fue creado el Instituto Federal Electoral, se reestructuró el Tribunal Electoral y surgieron múltiples instrumentos constitucionales, muchos de ellos reclamos históricos de la izquierda, que contribuyeron a mejorar la confianza en la institución encargada de preparar los procesos electorales.

Las reformas de 1993 y 1994 permitieron, a continuación, avanzar en el camino iniciado de 1990. Se establecieron normas tendientes a regular otros aspectos del proceso electoral, como la observación y el financiamiento de los partidos políticos.

Por otra parte, con el propósito de que los porcentajes de curules y escaños ocupados con los votos obtenidos se correspondieran mejor, los partidos políticos emprendieron reformas a los sistemas de representación en las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

La elección de 1994 constituyó un evento histórico y de singular importancia para el avance democrático del país, toda vez que su celebración y resultados fueron parcialmente aceptados por los contendientes. Se calificó la elección como la

más limpia y, en voz de las diferentes fuerzas políticas, la más inequitativa. A la cuestión de la equidad se dedicó la siguiente reforma electoral y en sí misma envió una señal inequívoca de la existencia de nuevas condiciones de la competencia política que nos acercaba a la verdadera democracia.

La realización de una nueva reforma electoral se planeó según tres aspectos: el fortalecimiento del Estado de Derecho; el establecimiento de nuevas condiciones de transparencia y equidad en la competencia; y la garantía de imparcialidad en las funciones de los órganos electorales.

El fortalecimiento del Estado de Derecho exigía que tanto las normas como los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujetaran a control constitucional. Los partidos políticos revisarían las mejores alternativas para lograrlo. Se consideró necesario también que los derechos políticos ciudadanos a votar, ser votado y de asociación fueran protegidos constitucionalmente.

En virtud de la importancia que los recursos financieros y los medios de comunicación han adquirido en las campañas políticas, surgió la necesidad de crear condiciones normativas e institucionales que garantizarían la transparencia, el origen y manejo de los recursos de los partidos. Surgió, asimismo, la necesidad de fortalecer la equidad entre los partidos para evitar distancias artificiales agudizadas por elementos distintos del debate político.

Los partidos políticos discutirían nuevas reglas para fortalecer el financiamiento público a fin de evitar incentivos que ligaran a las organizaciones políticas con intereses corporativos o fuera de la ley que comprometieran su plataforma y su ejercicio representativo. En este mismo sentido, se discutirían las reglas para fortalecer el control sobre las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes.

Finalmente, un debate sustancial para consolidar la reforma electoral fue el relativo a la imparcialidad y eficiencia de los órganos electorales. Los partidos políticos plantearían la necesidad de ampliar la participación ciudadana en el seno de dichos órganos, estableciendo un régimen de obligaciones y derechos ciudadanos. Se consideró también la función de los poderes públicos en la integración de los propios órganos electorales.

La reforma de 1996 llegaría en el momento más candente del establecimiento de la democracia formal en el país. En el presente trabajo se dará una explicación a cada una de las reformas que se produjeron a partir de 1946. Hacemos hincapié en la importancia de la legislación de 1977 para el proceso democratizador del país.

Cada uno de los capítulos recoge, de manera puntual, para situar las reformas y dotarlas de sentido. Pero qué importancia tuvieron estas reformas en cada una de las coyunturas históricas para el proceso democratizador. De verdad cumplieron con lo que se esperaba de ellas. Son preguntas que mantendrán nuestro interés en cada uno de los apartados y en la conclusión final, con el fin de llevar a mostrar que a cada una de las reformas político electorales que se llevaron a cabo, correspondió un periodo de crisis política y algunos casos de crisis económica.

CAPÍTULO PRIMERO

I. CONTEXTO HISTÓRICO HACIA LA REFORMA POLÍTICA DE 1977.

I.1. El proceso de las reformas en México.

Una vez terminada la lucha revolucionaria en México, quienes quedaron con la responsabilidad de hacer que este país no volviera a caer en la lucha por el poder a través de la violencia, suscribieron lineamientos de carácter electoral que sirvieron como contenedores a los diferentes grupos que se peleaban por la silla Presidencial.

Igualmente se establecieron instrumentos legales para el buen funcionamiento de los procesos electorales, que de alguna u otra manera venían a imprimir cierto orden al proceso de paz del México posrevolucionario.

Dentro de las diferentes medidas que se llevaron a cabo está el debido reconocimiento e integración de los partidos políticos, sus estatutos y la manera en cómo iban a participar en cada uno de los diferentes procesos electorales; el manejo de las listas de los votantes y su conformación; las condiciones de la competencia electoral; la integración de los poderes de la unión. En fin, se pretendió la instauración de un sistema representativo, que tuviera una verdadera lucha democrática, en donde cada uno de los actores políticos hicieran valer sus derechos.

Sin embargo, el desarrollo de la legislación electoral mexicana es larga y compleja, ya que su significado y los principios en los que descansa actualmente no nacen con el fin de la Revolución ni por los principios de Carranza, ni de Obregón, más bien, son el producto de una larga travesía en que la perfectibilidad de la ley permitió su reacomodo a los nuevos tiempos sociales y políticos de la época.

Así, en México, la primera ley electoral, como tal, se emitió a través de la Constitución de Cádiz en 1812² para las elecciones de ayuntamientos, diputados a cortes y representantes a las juntas electorales de provincia. En esta ley la parroquia era la célula del proceso electoral, que consistía en una circunscripción de tipo religioso-administrativo y que para la elección del elector parroquial, presididos los ciudadanos por el párroco del lugar y después de haber asistido a misa, elegían, en primer término, a un presidente, un secretario y dos escrutadores quienes encabezaban el acto.³

Una vez terminado este proceso de selección, por cada elector correspondiente a la parroquia –doscientos habitantes por elector- se elegían once compromisarios. Los ciudadanos manifestaban oralmente por quién votaban. Después de elegidos los compromisarios, en reunión aparte, elegían al elector o electores parroquiales, que formarían las juntas de partido. El partido integraba una unidad territorial con cierta afinidad al actual distrito electoral. Reunidos los electores parroquiales en las cabeceras de los partidos, constituían las juntas electorales de partido. De acuerdo con el número de diputados que le correspondía a cada provincia (setenta mil almas por diputado) en las juntas electorales de partido se elegía el triple de electores de partido, quienes

² Según Gustavo Ernesto Emmerich la idea inicial de ésta viene de 1808, fecha en que Napoleón resuelve otorgar una Constitución a España y sus colonias. Pero dice Emmerich, que si bien ésta no llegó a aplicarse, sí despertó la idea de elegir representantes americanos a los órganos colegiados españoles; esta idea, sigue explicando Emmerich, debió recogerla la Junta Central de Sevilla, ya que ella expidió el 22 de enero de 1809 un decreto por el que se llamaba a elegir nueve representantes por el total de las colonias españolas, misma que refugiada en Cádiz, y transformada en regencia convocó a elecciones a Cortes el 14 de febrero de 1810. Los representantes elegidos, ahora parte del virreinato de la Nueva España, elaboraron la Constitución de Cádiz en 1812. EMMERICH, Gustavo Ernesto. *Las elecciones en México, 1808-1911: ¿Sufragio efectivo?. ¿No reelección?*." En GONZÁLEZ, Casanova Pablo (Coord.). *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, pp. 41 y 42.

³ OROZCO, García Javier. *La Legislación Electoral Mexicana, 1812-1988*. Tercera Edición, 1988 México. pp 145-149.

integrarían las juntas de provincia. Esta elección era secreta, a pluralidad absoluta de votos y a segunda vuelta.⁴

Para la elección de diputados, los electores de partido se reunían en la capital de la provincia –las diputaciones eran por provincia- y elegían por mayoría absoluta y a segunda vuelta al diputado o a los diputados que les correspondían. Reunidas las Cortes, se reunían dos comisiones para calificar las elecciones.⁵

Así, de entonces a la fecha, ha habido un sinnúmero de modificaciones a las leyes electorales, hasta que después de la revuelta revolucionaria quedaron reglamentadas en la Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, en la cual se les da una verdadera normatividad y eficacia. En esta ley destaca la elección del Presidente de las República, la cual se hace directa y desaparece la mayoría absoluta, como se había establecido en la Ley Electoral para la formación del Congreso Ordinario, expedida por Carranza el 6 de febrero de 1917. Se garantiza el secreto del voto, se otorga al Padrón Electoral el carácter de permanente. La división territorial y seccional sigue bajo la responsabilidad de los gobiernos locales y municipales. Se crean las listas permanentes de electores manejados por los consejos de listas electorales, consejos de distritos electorales y consejos municipales. La función de éstos era la formación y revisión de las listas electorales.⁶

Los partidos políticos tienen ahora una reglamentación muy amplia. En la legislación de 1911 el presidente Madero los impulsó, obligándolos a realizar una asamblea constitutiva; órganos de representación y dirección; plataforma ideológica y política; representación del partido ante los órganos electorales, y registro de candidaturas, ya que además de restablecer expresamente los

⁴ Ibidem, pp. 4 y 5

⁵ Ibidem, pp. 5 y 6

⁶ Ibidem, pp. 225-238

requisitos y formalidades de constitución, existencia y funcionamiento, éste instituiría, nuevamente, las candidaturas individuales.⁷

Los siguientes años hacia 1929, el país se vio envuelto en una enfrentamientos entre poderes regionales. Esta década de los veinte se vio envuelta en una lucha sorda por los diferentes jefes militares, que vino a culminar con la muerte de Obregón en 1928 y la planeación y consolidación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Hecho que proporcionó un nuevo giro a las formas de hacer política, ya que uno de sus principales propósitos era que los caudillos y los grupos políticos más relevantes quedaran integrados en una agrupación política. A su vez, con la llegada del general Cárdenas en 1934 se propició el reagrupamiento de la clase dirigente y la consolidación del PNR como fuerza política a nivel nacional.

Por lo que respecta a los cambios en materia electoral, la ley de 1917 se modificó en seis ocasiones entre 1920 y 1943, y destaca, entre éstas, la del 7 de julio de 1920 que insistía en que los partidos políticos tenían que elaborar sus propias boletas y entregarlas a los presidentes municipales; que las credenciales formaran parte de los expedientes electorales y se entregara al elector constancia de que había votado. La otra era la del 4 de enero de 1943, que fortaleció al padrón electoral propiciando que pudieran hacerse correcciones como la exclusión o inclusión de votantes.

Por otra parte, de 1920 a 1940 el país llevó a cabo procesos electorales en los que el contexto pre y poselectoral se caracterizaba por los constantes conflictos en torno a la limpieza de las mismas elecciones. En algunos casos, las protestas por fraude se intensificaron, un ejemplo de esto son las elecciones de 1929, en las que José Vasconcelos arremetió fuerte contra las decisiones que finalmente

⁷ CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS FEDERALES, *Comentado*. Secretaría

llevaron al poder a Pascual Ortiz Rubio. Vasconcelos argumentó acarreo de votantes, colocación de casillas en lugares que favorecían al Partido Nacional Revolucionario, propaganda política a favor del candidato oficial en el mismo lugar donde se emitía la votación, personas fuertemente armadas en las casillas etc., que de alguna manera influyeron en el resultado de la votación.

Otros problemas de mayor importancia y sobre los que se tomarían las medidas necesarias en leyes electorales posteriores radicaron en el formato de quién o quiénes debían, en elecciones locales, llevar el control de los procesos electorales. Con ello se configuraba lo que después sería la ley de 1946 y el carácter de la misma.

Las elecciones de 1940 mostraron la gran importancia que para el país debía tener una ley electoral bien estructurada, que hubiera permitido al país realizar la primera prueba real de elecciones limpias. Pero la ausencia de un organismo federal, encargado de llevar a cabo el proceso electoral y vigilarlo, el encono de la lucha política e ideológica entre dos organismos políticos, la proliferación de brigadas de choque por ambas partes para ser los primeros en estar presentes al instalar las casillas⁸, crearon un ambiente de tensión y violencia principalmente en las ciudades.

Después de las elecciones de 1940 se pretendió dejar en claro que la administración de los procesos electorales se llevaría a cabo con mecanismos eficaces de vigilancia por parte de un órgano central que tuviera la responsabilidad específica de organizar los comicios.

de Gobernación, 1991. pp. 90-91

⁸ La ley para la Elección de Poderes Federales decretada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Venustiano Carranza, el 2 de julio de 1918, establecía en su artículo 50 que: "A la hora señalada en el artículo 47 [9:00 de la mañana], o cuando se encuentren reunidos cinco electores de la sección, cuando

Para finales del sexenio de Manuel Ávila Camacho, existían varias razones que hacían recomendable que se reformara la Ley Electoral, a decir de Luis Medina, el hecho de que México había cambiado tanto social como políticamente desde 1918, fecha de promulgación de la ley entonces vigente era una de las razones de la necesidad de hacer cambios sustanciales a la entonces ley electoral, por una parte; pero por la otra, habían aumentado las corrientes de oposición bien definidas, como el panismo y el sinarquismo. Además, la ley de 1918 había sido pensada para una población que acababa de salir de una revuelta revolucionaria.⁹

Reunidas las experiencias de las elecciones de 1940, en 1946 se establece la primera medida importante en materia electoral y con la que se inicia la era moderna del sistema electoral mexicano, ya que se institucionaliza la organización del proceso electoral con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como el organismo en el que recaía la responsabilidad de vigilar todo el proceso electoral del país y en el que por primera vez participaba un representante del Poder Ejecutivo, (el Secretario de Gobernación¹⁰). Medida que manifestó la gran urgencia por parte del gobierno de controlar los procesos electorales del país.

La ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946 daba señal del centralismo que se estaba imprimiendo a la organización de las elecciones, en ésta se señalaba que la vigilancia del proceso electoral en la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, se efectuaría a través de una Comisión Federal de Vigilancia Electoral; ésta se integraría con el Secretario de Gobernación y con otro miembro del Gabinete, comisionados del Poder Ejecutivo; con dos

menos, en presencia del auxiliar electoral, del instalador o de sus respectivos suplentes, se procederá a la instalación de la casilla [...].OROZCO, García Javier. La Legislación Op. Cit. p. 229.

⁹ MEDINA, Luis. Civilismo y Modernización del Autoritarismo, en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 20 Periodo 1940-1952. Pág. 62.

¹⁰ OROZCO, García Javier. La Legislación Op. cit. p. 243

miembros del Poder Legislativo, un Senador y un Diputado y con dos comisionados de Partidos Políticos Nacionales.¹¹

La Comisión sería presidida por el Secretario de Gobernación y tendría como secretario al decano de los notarios públicos de la Ciudad de México.

Dentro de la misma reforma se creó el Consejo del Padrón Electoral, con lo que se eliminaba el control que sobre el registro de los votantes tenían las autoridades locales. Éste tenía la responsabilidad de hacer la división territorial del país para formar los distritos electorales de acuerdo al último censo de población; hacer y revisar el padrón de votantes; entregar las listas electorales y el mismo padrón a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; obtener las constancias del número de votos obtenido en cada distrito electoral; establecer las bases para la organización del registro permanente de votantes y expedir las credenciales de los votantes.¹²

Otro aspecto de la reforma se dio en torno a los partidos políticos, la ley condicionaba a éstos para que fueran nacionales, requiriendo su negación a aceptar ayuda extranjera, además de contar con un mínimo de asociados para que pudieran ser registrados como partidos políticos y contarán con el sello de ser "nacionales" como lo marcaba la ley. La ley establecía que para ser partido político nacional éste debía contar con un número de asociados no menor a treinta mil. La obligación de normar su actuación pública bajo los preceptos de la Constitución Política, por lo que en su acta constitutiva se establecía la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros; adoptar una denominación propia y distinta, la cual no podrá tener alusiones de carácter religioso o racial; obligarse a encauzar su

¹¹ Ibidem. Pág. 242 y 243.

acción por medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.¹³

A partir de este momento la ley empezaría a ser objeto de modificaciones importantes, las cuales se fueron adaptando a las necesidades y acontecimientos políticos del país. No quiero decir con esto, que las anteriores leyes electorales no lo habían sido así de importantes, sino que desde el momento en que los procesos electorales se centralizaron, la ley electoral fue cambiada cuantas veces fue necesaria y en el sentido más conveniente de acuerdo a las situaciones imperantes en la vida política de México.

Después de esta primera reforma centralizadora de 1946, el 21 de febrero de 1949 la ley electoral vuelve a ser modificada. La reforma se centró principalmente en aspectos de vigilancia y de organización, para lo cual se modificaron los artículos entre los destacan los relativos a la intromisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en aspectos políticos y la asignación a la Procuraduría General de la Nación de todas las funciones que la Ley de 1946 asignaba a la Corte.¹⁴

Si bien la ley no otorgaba facultades expresas para que la Procuraduría General de la Nación castigara directamente a quienes cometieran irregularidades, si fue el primer intento para que la Procuraduría actuara en asuntos electorales, dando a los procesos electorales mayor confianza.

¹² Ibidem. Pág. 246.

¹³ Ibidem. Pág. 246.

¹⁴ En los artículos 113, 114, 115 y 116 de esta Ley se señalan los procedimientos para, en caso de que la investigación concluyera que se realizó la violación del voto, se procediera contra los infractores, incluyendo la invalidación de la elección, para lo cual la Procuraduría General de la Nación informará de la investigación a la Cámara respectiva, para los efectos a que hubiere lugar. OROZCO, García Javier. La Legislación Op. cit. p. 261.

Finalmente, con esta ley se le daba forma al "sistema hegemónico" que imperaría hasta la década de los noventa, si bien no con modificaciones importantes que llegaran hasta el fondo del problema, como era el caso del control del padrón y del manejo del órgano central; así como el de determinar qué tipo de partidos eran considerados como nacionales y cuáles no.¹⁵

Para 1951 se hacen dos cambios importantes a la Ley Electoral. En cuanto a la integración de la Comisión de Vigilancia Electoral, ésta se compondría de un comisionado del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación), se aumentó a tres el número de representantes de partido ante las comisiones locales electorales y quedaban integrados por tres miembros designados por la Comisión de Vigilancia Electoral. Se sustituyó el Consejo del Padrón Electoral por el Registro Nacional de Electores como organización permanente y no periódica.¹⁶

El otro punto importante en la Ley de 1951 se refiere al registro de los partidos políticos, ya que en las asambleas de los estados tenían que estar presentes un notario público para que diera fe pública a la verificación de por lo menos 5 por ciento de las personas afiliadas y que certificara que asistieron los mil afiliados que marca la ley para poder ser registrado como partido político nacional.¹⁷ Otro punto fue la modificación para que cualquier partido solicitara que se investigara a otro partido en los requerimientos contemplados.¹⁸

En 1954 la Ley Electoral volvió a tener modificaciones, esta vez se hacían precisiones sobre el financiamiento de los organismos electorales,

¹⁵ MOLINAR, Horcasitas Juan. El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México. Ed. Cal y Arena, México 1991. pp.24-31

¹⁶ LEÓN, Samuel y PÉREZ, Germán. De fuerzas políticas y partidos políticos. México Ed. Plaza y Valdéz. pp. 81.

¹⁷ Art. 33, Fracc. III. En OROZCO, García Javier. La Legislación Op. cit. p. 265

¹⁸ Ibidem Art. 41. p. 265

principalmente con respecto al Registro Nacional de Electores y a los procedimientos de votación. Pero lo más significativo fue que duplicó el requisito del mínimo de miembros para el registro de partidos. Se pasaba de treinta mil a setenta y cinco mil, y de mil a mil quinientos afiliados en más de las dos terceras partes de las entidades federativas. Además, las listas se debían acompañar de nombres, domicilios y demás datos de los que tuvieran inscritos; con esto, se pretendía acabar con la serie de escisiones del partido en cada elección presidencial que desde 1940 habían estado ocurriendo para después crear alguna fuerza política importante que disputara las elecciones al partido oficial.

Dentro de estos cambios constantes, se da uno en 1954 de la mayor importancia en la vida democrática del país, ya que por primera vez en la historia de México se le otorga a la mujer el derecho a votar en las elecciones populares. Esto es, la Ley Electoral Federal en su artículo 60 estableció que "Son electores los mexicanos mayores de 18 años [...]", ya no incorporando la exclusividad de las leyes electorales anteriores, en las que se hacía hincapié en que los electores eran sólo los varones.¹⁹

El registro de los partidos seguía expidiéndolo la Secretaría de Gobernación, tal y como se dispuso en la Ley de 1946.

Los antecedentes para la reforma electoral de 1963 explican del por qué de la reforma, ya que el Estado tenía la necesidad de fortalecer los espacios de representación formal en el país. Estos acontecimientos, como el surgimiento del Movimiento de Liberación Nacional; la ausencia de representación partidaria en los conflictos obreros de 1958 y 1959; los problemas campesinos, que más tarde ocasionaron la intervención del Ejército, además de la casi imposibilidad por

¹⁹ MEDINA, Luis. Evolución Electoral, México. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Secretaría de Gobernación, 1977. Serie de ensayos No. 5 pp. 15-16

parte de los partidos de oposición de acceder a la Cámara, vislumbraron la necesidad de ensanchar los canales de participación.

Con esta reforma y una vez llevada a cabo en las elecciones de 1964, la representación partidaria opositora del Congreso de la Unión aumentó de manera significativa entre ese año de la elección y 1976, como se observa en los cuadros siguientes.²⁰

**REPRESENTACIÓN POLÍTICA
CÁMARA DE DIPUTADOS 1964-1970.**

PARTID O	AÑO DE LA ELECCIÓN								
	1964			1967			1970		
	%	CURULES	VOTOS	%	CURULES	VOTOS	%	CURULES	VOTOS
PRI	86.37	178	7 807 912	83.50	175	8 299 604	83.39	178	11 125 770
PAN	11.53	18	1 042 391	12.31	20	1 223 952	14.23	20	1 899 289
PPS	1.37	9	123 837	2.76	10	274 859	1.54	10	205 954
PARM	0.73	5	66 175	1.41	6	140 686	0.84	5	111 993

Fuente: Comisión Federal Electoral y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*.

²⁰ MOLINAR, Horcasitas Juan. El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México. México 1991, Cal y Arena, p159.

**REPRESENTACIÓN POLÍTICA
CÁMARA DE DIPUTADOS 1973 Y 1976.**

PARTIDO	AÑO DE LA ELECCIÓN					
	1973			1976		
	%	CURULES	VOTOS	%	CURULES	VOTOS
PRI	77.59	192	10 458 618	85.17	194	12 868 104
PAN	16.37	23	2 207 069	8.99	20	1 358 393
PPS	4.02	10	541 833	3.17	12	479 228
PARM	2.02	6	272 339	2.67	10	403 274

Fuente: Comisión Federal Electoral y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*.

Para 1963 se modifican los artículos constitucionales 54 y 63, en los que se señalaba que todo partido político, al obtener el 2.5 por ciento de la votación total del país de la elección respectiva, tendría derecho a que se acreditarán cinco de sus candidatos, y uno más, hasta veinte, por cada medio punto porcentual extra. Establecía que si algún partido político lograba la mayoría en 20 o más distritos no tendrían derecho a que se le asignaran diputados de partido.

Por lo que toca al artículo 63, se establecían responsabilidades para senadores y diputados que no se presentaran a desempeñar sus cargos sin causa justificada, y a los partidos políticos nacionales se les estableció un régimen de responsabilidades.

Con estos cambios se buscó alentar a una oposición desgastada, objetivo que empezó a modificar el panorama político de la Cámara, puesto que los partidos

obtendrían diputados cada tres años. Sin embargo, se puede considerar que la reforma sólo benefició al Partido Acción Nacional, el único que lograba el porcentaje requerido. Para los otros partidos el sistema funcionó mal ya que en la práctica se les hizo ver que no representaban significativamente ninguna fuerza social. En ese sentido, el sistema de repartición de curules era inadecuado, porque para las elecciones de 1964 se interpretó el espíritu de la ley y no la letra, y se les asignaron diputados a los partidos Popular Socialista y al Auténtico de la Revolución Mexicana sin que hubieran obtenido la votación requerida.

Además de la importancia de los dos artículos constitucionales modificados, se incluyó en la Ley Electoral el artículo 44 Bis, que después vendría a establecerse como una medida importante en la difusión y conocimiento de los partidos políticos en materia de prerrogativas, la cual señalaba que "Los Partidos Políticos Nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de los siguientes impuestos:

- a) Del timbre [...];
- b) Los relacionados con rifas, sorteos y festivales [...];
- c) Sobre la renta[...] de inmuebles [...]; y,
- d) El que se cause por la venta de los impresos que editen [...]"²¹

Estas prerrogativas vendrían a conformar otra gran reforma en los años de 1973 y 1977 y que sin duda marcarían el camino para futuras reformas a la legislación.

Finalmente el sexenio de Díaz Ordaz terminaría con un descrédito impresionante, resultado de la incapacidad del régimen para conciliar intereses de una clase media en ebullición, por una parte, y el surgimiento de una sociedad más demandante y poco escuchada, por la otra. Estos acontecimientos dieron la

²¹ En OROZCO, García Javier. La Legislación Op. cit. p. 277.

pauta para que el gobierno de Luis Echeverría Álvarez intentara conciliar a los diferentes grupos de la sociedad. Estos acontecimientos de gran importancia dan lugar a repensar la manera en que se han llevado a cabo las políticas en nuestro país y más aún de la capacidad de nuestros gobernantes para conciliar los intereses de una nueva sociedad.

Para la década de los años setenta el escenario político no se modificó y las elecciones presidenciales transitaron pacíficamente, con porcentajes de votación similares a los acostumbrados para cada una de las fuerzas políticas, pero con una enorme falta de canales de participación para una población que en esos momentos ascendía a 48. 2 millones de personas.

El sexenio de Echeverría tendría para sí una enorme tarea por emprender en todos los sentidos, tanto en lo político como en lo económico, situación que será vista más adelante y el cual servirá de base para comprender los acontecimientos políticos del periodo presidencial de José López Portillo y su reforma democrática electoral de 1977-78.

I.2. EL SEXENIO DE ECHEVERRÍA Y LA CRISIS POLÍTICA.

En la década de los sesenta y setenta el país vivió una ola de conflictividad creciente. Problemas que tenían su origen en el cambio efectuado por la población nacional entre los años de 1940 y 1970, ya que creció de manera importante²²; el comportamiento en sí de los actores políticos y el modo de

²² Según el Censo General de Población entre esos años la población de México pasó de 19,653,552 en 1940 a 48,225,238, es decir, casi un 150 por ciento más para el último año, con lo que la demanda de trabajo y de satisfactores tenía que ser duplicada para que se siguiera creciendo igual que el llamado "milagro mexicano". En ALBA, Luis. La población de México, evolución y dilemas. El Colegio de México. Col. Lecturas Básicas. p. 17.

conceptualizar los grandes problemas nacionales, el agotamiento del auge económico, además del olvido de grandes franjas de la población en el reparto de la riqueza, vía empleo, educación, salud, etc., y la gran crisis mundial, repercutieron en la manera de concebir los problemas nacionales por parte del Gobierno.

Si bien es cierto que la época de estudio del presente trabajo es muy complicada, sobre todo por ser un periodo de reajustes económicos y políticos, es conveniente señalar que su propósito es hacer resaltar lo referente al aspecto político-electoral, y no cada aspecto de la vida económica, lo cual no significa que no se deba mencionar.

El primer antecedente importante para el periodo se registra en 1963, cuando el régimen político mexicano intentó encauzar las demandas a través de la modificación de los artículos constitucionales en materia electoral, incorporando los diputados de partido y estableciendo nuevas responsabilidades para los diputados, senadores y partidos políticos para fortalecer el sistema partidario-democrático en el país, sólo que su capacidad de control se limitó a la esfera de las organizaciones partidarias.²³

1968 es el año en que a nivel mundial se dan movimientos estudiantiles. Francia, Praga, Tokio, Londres etc., son algunas ciudades en donde se da este fenómeno. En México el régimen muestra su incapacidad para resolver los conflictos planteados por los estudiantes ya que se les reprime. Esta actitud asumida en contra del movimiento estudiantil muestra, por una parte, la capacidad autoritaria y de poder del Estado y, por la otra, el ascenso gradual de muy diversas formas de protesta y lucha por parte de la sociedad en general de ese México nuevo.

Las condiciones económicas internas en las que se encontraba el país al finalizar la década de los sesenta, permitieron observar que México dependía cada vez con mayor fuerza de apoyos venidos del exterior y de una política más de integración a las clases populares, por lo que el presidente Luis Echeverría debía gobernar a partir de reconocer el deterioro del sistema político y el de la amenaza de estancamiento económico.

Para hacerle frente a ambos fenómenos, Echeverría se proponía poner en marcha una serie de reformas, mismas que refrendó al tomar posesión de su cargo el 1o. de diciembre de 1970, al señalar el "deber de fortalecer el contenido económico y social de las instituciones democráticas"²⁴. Asimismo, el nuevo Presidente anunció un programa de "modernización económica y renovación política".²⁵

En estos dos aspectos y dadas las circunstancias con las que el país recibía la década de los setenta, el gobierno se fijó varios objetivos. En el aspecto económico se pretendía fortalecer la presencia estatal en la actividad económica mediante la implantación de una economía mixta, y de allí fijar una serie de medidas como el aceleramiento e incremento en la productividad del aparato productivo e impulsar una reforma fiscal que ayudaría a sanar las finanzas del Estado. Finalmente el régimen intentaría abandonar el crecimiento económico como único o principal objetivo del desarrollo y daría gran importancia a una distribución más equilibrada de los beneficios sociales del desarrollo.²⁶

²³ PÉREZ, Germán y LEÓN, Samuel. De fuerzas sociales y partidos políticos. México 1988 Ed. Plaza y Valdés.

²⁴ Discurso de toma de posesión del Lic. Luis Echeverría Alvarez. 1o. de diciembre de 1970. *Excélsior* 2 de diciembre de 1970.

²⁵ ARRIOLA, Carlos. Los empresarios y el Estado. México 19 Ed. FCE pp. 36-37.

²⁶ TELLO, Carlos. La política económica en México (1970-1976). México, Siglo XXI, 1979.

En lo político, el presidente propuso la "Apertura Democrática" como fórmula hacia una posible reconciliación con la sociedad. Se comenzó con la disminución de la represión hacia las clases sociales, se aumentó la demagogia, se cooptó a intelectuales y dirigentes políticos, decidió la liberación de presos políticos y se agredió verbalmente a la burguesía empresarial. Se trató de ampliar los canales de participación con el objeto de estrechar los márgenes con los electores disidentes de años anteriores y, a la vez, ampliar los márgenes de representatividad. Tales propósitos se encaminaban a una serie de modificaciones de carácter constitucional y legal.

En la apertura de espacios, la ley electoral tuvo varias reformas, con la cual se esperaba que la participación de la sociedad y de los partidos de oposición se incrementara. Por ejemplo, la primera gran medida se dio en 1969, con la modificación constitucional que se orientó a la incorporación de gran parte de ese sector joven inconforme, ya que se disminuyó a 18 la edad para que pudiera ser sujeto de derechos políticos. Más tarde, quedó plasmado en la ley electoral de 1970 que señalaba que "son electores los mexicanos mayores de 18 años, que estén en el goce de sus derechos políticos y que se hayan inscrito en el Registro Nacional de Electores".

En 1972 las reformas a la ley electoral establecen la reducción de la edad para poder ser elegible a diputado y senador, de 25 a 21 años y de 35 a 30 respectivamente.

En cuanto a la distribución para integrar la Cámara de Diputados, las reformas establecieron una disminución en el porcentaje para obtener diputados de partido de 2.5 a 1.5 por ciento de la votación nacional. Con ese porcentaje se obtenían los primeros cinco diputados y por cada medio por ciento extra se tendría derecho a un diputado más, hasta llegar a 25.

El propósito de incrementar la cuota mínima de diputados de partido a cinco, tenía la finalidad de compensar a una oposición políticamente poco gratificada y sumamente útil en términos de la legitimidad que proporcionaba al sistema. Luis Villoro dice al respecto que " si bien la supervivencia del Estado no depende del proceso político de las elecciones en la que participen todos los partidos políticos, si depende su legitimidad".²⁷

En lo sucesivo, el régimen tendría que buscar los mecanismos de control social que le permitieran recuperar gran parte de esa legitimidad perdida por la vía de las instituciones, reformando las leyes electorales para propiciar la participación de los diferentes grupos disidentes del sistema, además de un reforzamiento al sistema partidista prácticamente inexistente o marginado de la actividad política legal.

En 1973 nuevamente se modifica la ley electoral dando "facilidades" para el registro de partidos. En este renglón se reduce el número de miembros para obtener el registro a sólo 65,000 en lugar de 75,000 en la República y de 2,500 a 2,000 afiliados en las terceras partes de las entidades federativas.²⁸ Además, se les proporcionan estímulos económicos y facilidades para su tarea electoral tales como el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas y, sobre todo, el uso gratuito de la radio y la televisión para su propaganda durante los tiempos electorales.

Todas estas modificaciones, que en el papel parecieran ser la respuesta correcta a las inquietudes de la sociedad, no lo fueron: las elecciones de 1973 denominaron a "una sociedad pluralista, pero aislada y bloqueada políticamente

²⁷ VILLORO, Luis. "La reforma política y las perspectivas de democracia", en México hoy de Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coord.). México 1989 Ed. Siglo XXI. pp. 348-353.

²⁸ PAOLI, Bolio Francisco José. "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982" en González, Casanova Pablo. Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. Siglo XXI Ed. Pág. 155

por las características antidemocráticas del sistema electoral como el escrutinio de mayoría relativa, la mala distritación, la manipulación de la votación rural ...".²⁹

Sin embargo, las medidas antes mencionadas no significaron la panacea para la resolución de conflictos que iban en aumento y presentes en la sociedad. La misma relación con otros sujetos sociales, léase empresarios no era del todo buena, es más ésta se encontraba en una situación muy enturbiada y bastante golpeada.

La primera muestra de descontento se dio cuando las confederaciones Concanaco, Concamín, Coparmex y Amis sentenciaron mediante un desplegado que la obtención de fondos fiscales debía realizarse mediante la eficiencia de la recaudación y no con el aumento de los impuestos, como pretendía el gobierno.

Cierto que la medida de aumentar los impuestos para captar mayores capitales pesaba en los intereses de este sector, pero también es de tomarse en cuenta que la irritación mayor provenía por la forma "tan desleal" a decir de los empresarios de establecer políticas económicas sin tomar en cuenta la opinión, de quienes en el pasado daban revisión a todo lo que tuviera que ver con sus intereses económicos.

Por su parte, la administración de Luis Echeverría seguía con sus medidas populistas y poco eficaces. Aunado a eso, la baja que sufrió el sector económico que en promedio era del 6 por ciento anual y con estabilidad cambiaría, comenzó a mostrar los efectos del constante deterioro de la economía nacional. Para esas fechas se tenía previsto crecer en el mismo promedio que en la época del llamado milagro mexicano, situación que por mucho estaba lejos de tales propósitos.

²⁹ MOLINAR, Horcasitas J. Op. Cit, pág. 79

El comercio internacional comenzaba a mostrar sus efectos en la economía mexicana debido a que Estados Unidos había entrado en una recesión y su porcentaje de crecimiento bajó hasta un 8.6 por ciento con respecto a años anteriores, que era de 6 por ciento.³⁰ Asimismo, una sociedad totalmente opuesta a la existente en 1940 aparecía en los años setenta. La clase demandante ya no era el sector rural y casi analfabeta, sino el gran sector urbano y letrado de 1970.³¹

La política social y las cada vez más amplias zonas poblacionales que el Estado había olvidado, pronto comenzaron a manifestarse. En las comunidades rurales era por demás conocida la situación de la guerrilla, y en la ciudad pronto comenzó a aparecer la violencia urbana como respuesta inmediata a esos largos años de olvido por parte de las autoridades.

Los enfrentamientos con la burguesía empresarial vuelven a aparecer, en 1972 anuncia la elaboración de un proyecto de ley para promover la inversión nacional y reglamentar la participación extranjera hasta un 40% en áreas fundamentales como sustancias minerales, petroquímica secundaria y de fabricación de piezas automotrices. La Camco, cámara que agrupaba intereses extranacionales convoca a la clase patronal para presentar un frente común de defensa, ante la pretensión del gobierno de permitir la entrada de capitales extranjeros al país.³²

Ante la respuesta contra las medidas económicas del presidente Echeverría por parte de los empresarios, el PRI ratificó su solidaridad con el mandatario. Jesús Reyes Heróles, dirigente de ese partido, manifestó que el partido tenía los

³⁰ TELLO, Carlos. Op. Cit.

³¹ *Ibidem*.

³² MILLÁN, René. Los empresarios ante el estado y la sociedad. S-XXI. IIS-UNAM. Pp. 21 y 22.

instrumentos para lograr una movilización popular en apoyo a las reformas del régimen.³³

El Estado instrumentó políticas encaminadas a aminorar el descontento, como el aumento a los salarios y el gasto público, lo que evidenció la intervención directa por parte del Estado en el sector económico lo cual vislumbraba la invasión de una parte fundamental y vital del sector privado. Se culpó de la situación al Presidente de la República, tanto por su intromisión en ese campo, como por su demagogia en contra de los empresarios.

En el marco de la llamada "apertura democrática" y después de muchos años se dieron cita actores no admitidos en el desarrollo lógico del sistema político mexicano. Así, se permitió la aparición de sectores interesados en participar en la toma de decisiones que se vieron favorecidos por esta apertura: el movimiento obrero y, en general, el sindicalismo.

En los años posteriores a 1970 los problemas sociales pasarían a ocupar las primeras planas de la información nacional, como por ejemplo el sector campesino quien se sumaba la guerrilla en el estado de Guerrero, obligando a la intervención del ejército mexicano como ya se había hecho en años anteriores con los grupos insurgentes que habían "expropiado" grandes latifundios.

El otro sector, el sindical pasaría también a ser un actor protagonista. La llamada "insurgencia sindical" nace como nueva posibilidad de mejorar las condiciones de la clase trabajadora y el arribo de nuevos sindicatos de primordial importancia, como el Movimiento Sindical Ferrocarrilero (MSF), el Sindicato de Electricistas (SME) y los sindicatos universitarios, pugnan por el creciente mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de los obreros. Así, en 1972 nace el Sindicato

³³ ARREOLA, Carlos. Los empresarios y el Estado. México. FCE. 1981. pág. 75

Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), debido a un pacto de unidad entre el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM) y el Sindicato Nacional de Electricistas, propiciado por el falló de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual despoja de su contrato al STERM y se lo entrega al SNE.

Algunos sectores lograron sus objetivos, otros como los bancarios, sufrieron el desmantelamiento de sus organizaciones, incluso sus reglamentos se consideraron anticonstitucionales, expresamente se les negaba el derecho de organizarse en sindicatos. Otros, como los técnicos y los profesionistas de PEMEX, lograron que se les incorporara al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).

Los universitarios, por su parte, lograron el derecho a que se les reconocieran como sindicato y consiguieron establecer convenios colectivos de trabajo.

Tal intromisión por parte del gobierno creó gran malestar entre los empresarios, ya que veían el constante crecimiento del Estado y la reducción gradual de la libre empresa. El ataque frontal hacia el gobierno no se hizo esperar, el grupo de Monterrey se convirtió, muy pronto, en la fracción patronal que hizo ver al gobierno que su excesiva intervención en la economía nacional era por demás dañina.

En 1973 esos problemas, entre el gobierno y el sector empresarial alcanzaron su punto más candente con dos sucesos importantes. Primero, cuando el presidente electo de Chile, Salvador Allende, visitó México y fue recibido con gran júbilo por parte de la clase política del país. En ese entonces el sector más duro de los empresarios publicaron un desplegado, en el que se agradece la visita del mandatario al país, pero a la vez se condena al socialismo y al comunismo como formas de gobierno antidemocráticas. El otro es cuando el

mismo Presidente chileno es asesinado y en México se decreta guardarle luto por tres días. Estos acontecimientos, aunados al asesinato, meses después, del empresario Eugenio Garza Sada despertaron las reacciones inmediatas. El mismo día del sepelio, al que acudió el presidente Echeverría, Morgáin Zozaya, entonces presidente del Consejo Consultivo del Grupo Monterrey, leyó un discurso en el que se le imputaba al gobierno la responsabilidad del asesinato, al decir que "[...] sólo se puede actuar impunemente cuando se ha perdido el respeto a la autoridad; cuando el Estado deja de mantener el orden público; cuando no tan sólo se deja que tengan libre cauce las más negativas ideologías, sino que además se les permite que cosechen sus frutos negativos de odio, destrucción y muerte; cuando se ha propiciado desde el poder, a base de declaraciones y discursos el ataque reiterado al sector privado, sin otra finalidad aparente que fomentar la división entre las clases sociales [...] se ha propiciado desde el poder el ataque deliberado al sector privado, sin otra finalidad aparente que fomentar la división y el odio entre las clases sociales. Secuestros, atentados dinamiteros, asaltos bancarios, universidades convertidas en tierra de nadie, destrucción y muerte, eso es lo que tenemos que sufrir en carne propia."³⁴

Al mismo tiempo que estos sucesos aparecieron otros que empezaban a dañar, aún más, las relaciones entre el gobierno y los obreros con los empresarios. La Confederación de Trabajadores de México (CTM), protestó a favor de la implantación de la semana laboral de 40 horas; aumento salarial de emergencia a los salarios mínimos, demanda que el propio Luis Echeverría apoyó en su tercer informe de gobierno, porque de lo contrario se irían a huelga. En cuanto al aumento de emergencia a los salarios mínimos el mandatario aconsejó que éstos sí se darían, pero de acuerdo a la capacidad económica de cada empresa.

³⁴ JOSE AGUSTIN, Tragicomedia mexicana. La vida en México de 1970 a 1982, Tomo 2, Ed. Planeta, México 1998, pág. 89

Lejos de aparecer un enfrentamiento que casi era inevitable, las partes hicieron un llamado a la unidad nacional. La Concamin y otras organizaciones patronales piden la moderación de sus posiciones.

Por su parte el sector empresarial más reacio a las políticas gubernamentales, principalmente los del norte del país, modifican sus posturas. Una muestra de este ablandamiento hacia el Presidente fue la declaración de la familia Garza Sada descalificando el discurso de Morgáin Zozaya, al señalar que éste había hablado a título personal.

El clima propiciado en años anteriores por las pugnas entre el régimen y el sector empresarial generaron una dinámica en el que el sector patronal necesitaba fortalecer su posición de actor social determinante.

Los acontecimientos de los primeros cuatro años de gobierno de Luis Echeverría Álvarez, su discurso populista, el aumento de la participación del Estado en la economía, su demagogia tanto para las clases populares como para otros sectores, hicieron que se concibiera una organización capaz de hacer frente a las políticas gubernamentales, para lo cual tenía que representar una figura tan importante que hiciera contrapeso a las decisiones gubernamentales. La respuesta empresarial a esto, culminó con la creación del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), en mayo de 1975, el cual quedó integrado por las agrupaciones más importantes: Concanaco, Concamin, Coparmex, ABM, AMIS y el CMHN.³⁵

Con todo y los anteriores cambios que experimentó el régimen, los problemas no se acabaron, por el contrario algunos se fueron acumulando en la década de los setenta, mostrando la poca capacidad o la simplicidad mostrada por el Estado

³⁵ MILLÁN, René. Op. Cit. Pp. 53.

para la correcta solución a las demandas sociales. La constante presión de la sociedad mexicana hacia las medidas tomadas por el gobierno significaba que el funcionamiento de la maquinaria estatal ya no era tan eficaz como antes y que, por lo tanto, la política empezaba a tomar carriles diferentes, pero no aislados, al de la economía.

Con el surgimiento del CCE los empresarios demandaban la reducción del Estado en su actividad de promotora de la empresa privada; seguridad jurídica a los inversionistas; venta de empresas nacionales y la apertura de canales para expresar puntos de vista antes de que se tomaran ciertas medidas que de alguna manera afectarían al sector privado.

La aparición del Consejo Coordinador Empresarial suscitó varios acontecimientos. La más notable de todas esas reacciones la protagonizó el Partido Acción Nacional, pues condenó los planteamientos empresariales. Al decir de René Millán el PAN puso en entredicho uno de los pilares fundamentales del pensamiento del sector privado en esos momentos: "El principio de que la propiedad es un derecho natural es discutible. Hay un principio superior: el del destino universal de los bienes materiales". Pero dice Millán, que la recriminación panista iba sobre todo encaminada al hecho de que los empresarios no enjuiciaban el sistema político mexicano, por lo que sus declaraciones eran equivocadas y tibias.³⁶

Las decisiones tomadas por la presidencia del PAN, con respecto a la posición del partido en el problema entre el Estado y los empresarios, provocaron la división interna, misma que se manifestó con la imposibilidad de este partido de postular candidato para las elecciones presidenciales de 1976.³⁷ Mismas que

³⁶ Op. Cit. MILLÁN, Rene. pp 62 y 63

³⁷ René Millán plantea que el divorcio ideológico entre González Morfín y Conchello tenía su correlato en el acceso del primero a la presidencia del PAN en marzo de 1975 y que ésta dividió la unidad interna del partido

fueron ganadas por el Lic. José López Portillo, ya que participó solo el candidato del partido oficial, apoyado por otros dos partidos con registro, el PPS y el PARM. Hubo una segunda postulación, la de Valentín Campa por el Partido Comunista, sólo que esta agrupación política no gozaba de registro por lo que su candidatura fue meramente simbólica.

Con la administración de López Portillo el régimen político mexicano reacomoda su estrategia en dos sentidos: primero, en lo económico, creando la "Alianza para la Producción" e intensificando la explotación petrolera y, segundo, en política se plantea una reforma electoral, con la que no solamente se reconoce la existencia de fuerzas en la sociedad civil sin canales de expresión adecuados, sino que se abren legalmente posibilidades para su participación a través de reformas constitucionales.

1977 es marcado por los analistas del sistema político mexicano como el año del inicio de cambios importantes que llevarían al país hacia una transición. La promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) tiene que ver mucho en ese sentido.

Como se verá en el siguiente capítulo, se abrió la posibilidad de que fuerzas que habían permanecido alejadas de los procesos electorales y, por consiguiente, fuera de las instituciones y de los mecanismos de participación, intentaron participar en las elecciones de 1979, algunos solicitando su ingreso como partido

en dos fuerzas: la dirigida por Conchello, ligada directamente a los grandes empresarios y la tendencia solidarista. Lo cierto, dice Millán, que a partir de esta fecha el PAN entraría en una larga etapa de crisis. En MILLAN Op. Cit. Pág. 63. Otra de las causas, dice Soledad Loaeza es que los estatutos del PAN exigían al menos 80% de la votación para designar al candidato, pero como no se obtuvo el porcentaje requerido en la asamblea nacional para elegir a su candidato, se tuvo que convocar a una Convención Nacional Extraordinaria para elegirlo. El 25 de enero de 1976 se llevó a cabo ésta, Pablo Emilio Madero alcanzó el 72.9% y Salvador Rosas Magallón el 24.4%. Ninguno de los dos cedió sus votos y Acción Nacional se quedó sin candidato presidencial. En Soledad Loaeza, El Partido Acción Nacional: la Larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta. México Fondo de Cultura Económica, 1999. Pp. 309-310

político con registro definitivo, otros con registro condicionado al resultado de las elecciones y también como asociaciones políticas.

La misma reforma ayudó en la conformación del espectro partidario de la época y el ingreso formal de las minorías en el Congreso propició una legitimidad hacia el sistema perdida en años anteriores.

Así, el inicio de la reforma política de 1977 con el discurso pronunciado por el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, ante la legislatura del estado de Guerrero, en Chilpancingo el 1º de abril de ese año, en que manifestó "El país se encuentra en una situación muy difícil [...] hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades, supondría ignorarlas y desdeñarlas. El sistema prescindiría de lo que está afuera del cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas[...]"³⁹, es un hecho que de las palabras de Reyes Heróles se desprende la importancia por fortalecer el sistema de partidos.

En el mismo discurso señaló: "[...] endurecerse y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional. Frente a esta pretensión, el Presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoría, forman parte de la nación".⁴⁰

José López Portillo instruyó al Secretario de Gobernación para que convocara a una auscultación pública sobre la reforma política y así se modificara el entramado sistema electoral mexicano.

Al igual que lo señalado por el Secretario de Gobernación en Chilpancingo, sobre de que era imprescindible la participación de las minorías en el proceso de cambio del país, el 1º de septiembre de 1977, al rendir su Primer Informe de Gobierno, López Portillo dio a conocer las reformas constitucionales en torno a la

³⁹ Discurso en la ceremonia del Primer informe del Gobernador del Estado de Guerrero. Véase Excelsior 2 de abril de 1977.

reforma política. Señaló que "apremia el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, buscando que las minorías estén representadas en proporción a su número y que no sólo expresen libremente sus ideas, sino que sus modos de pensar puedan ser considerados al tomar decisiones de las mayorías".⁴¹

En octubre del mismo año, la Cámara de Diputados conoció de la iniciativa presidencial con el objeto de realizar reformas y adiciones a diecisiete artículos constitucionales: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 72, 74, 76, 93, 97 y 115.

En la exposición de motivos López Portillo expresó que entendía a la democracia como compromiso fundamental y como fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a mayorías y minorías, que es base de la unidad y de respeto a la diversidad.

Antes de aprobada la nueva ley, dentro de la Cámara de Diputados se dieron sendos debates. Al respecto, el Partido Revolucionario Institucional haciendo uso de una costumbre dentro de la Cámara de Diputados manifestó sobre la reforma electoral que "la fracción mayoritaria considera importante declarar que en efecto esta ley persigue propósitos válidos para los intereses que representamos en nuestro partido, y también esta iniciativa de ley contiene principios que consideramos válidos de acuerdo con nuestras tesis y de acuerdo con nuestras doctrinas y programas. ¿Por qué afirmamos lo anterior? Porque los diputados de la mayoría militamos en un partido político que se ha caracterizado precisamente por lograr que haya un mayor respeto al sufragio emitido por cada uno de los electores. No podemos calificar de retroceso de nuestra democracia el contenido de esta ley, puesto que pensamos que dentro de la ley están establecidos, precisamente en contra de los que han afirmado los representantes de Acción

⁴⁰ AZIZ Alberto y ALONSO Jorge. Reforma política y deformaciones electorales. CIESAS, Cuadernos de la Casa Chata No. 102 1984. pp. 172 y 173.

⁴¹ Primer Informe de Gobierno del Lic. José López Portillo. Primero de septiembre de 1977.

Nacional, los caminos para lograr un mayor progreso democrático, para encontrar una mejor expresión de la voluntad popular, para regular la participación de todos los partidos políticos en un marco de legalidad más adecuado y más congruente con nuestra realidad política".⁴²

Por su parte, Abel Vicencio Tovar del Partido Acción Nacional manifestó que "[...] lo que esperábamos, un instrumento mañoso, una intención objetiva, en reformas constitucionales y en una ley, que no lleva más propósito que mediatizar la acción del único partido de oposición auténtico con que cuenta México y el de institucionalizar [su] permanencia[...]"⁴³

El Partido Acción Nacional dio su voto particular, en voz del diputado Ramón Garcilita, señaló el grave defecto de que adolece el proyecto de la ley "[...] pero si bien es cierto, que abre los caminos para la constitución de nuevos partidos políticos, canales conductores de la actividad ciudadana [...] también es cierto que[...] se conservan los mismos vicios de la legislación actualmente en vigor, enfocada a la manipulación del voto en favor del partido oficial; se mantiene el control de los organismos electorales [...] En suma, el proyecto de ley tantas veces mencionado, por los vicios de que adolece, no representa la decisión de fortalecer el Estado de derecho, de ninguna manera vigorizará las formas democráticas que rigen nuestra convivencia social, ni podrá ser un instrumento eficaz para garantizar el respeto a la voluntad del pueblo al emitir su voto".⁴⁴

Para el Partido Popular Socialista, en voz de su senador Jorge Cruickshank García, señaló que "la iniciativa del presidente López Portillo para conocer la opinión de las fuerzas políticas nacionales, a efecto de impulsar una verdadera reforma política democrática, la considera de suma importancia, de

⁴² RODRIGUEZ, Araujo Octavio. La reforma política y los partidos en México. México I 1a. edición. Siglo XXI editores. Pág. 123

⁴³ Ibidem. pag. 140

trascendencia para la vida de nuestro pueblo y para que el lento desarrollo democrático en que se ha desenvuelto la vida de los mexicanos se profundice, se acelere, a efecto de establecer las condiciones para que sea el pueblo organizado el que oriente y participe en la dirección política de nuestro país".⁴⁵

Respecto a las reformas y adiciones señaló que "es un paso importante la reforma política, es un paso significativo, evidentemente que va en dirección de ampliar el régimen democrático nacional; [y] está conducido para hacer que el pueblo se acerque más al gobierno nacional. No podemos dejar de reconocer, independientemente de las insuficiencias que nosotros pensamos que tiene esta reforma, que ésta es conveniente, es positiva, y va a ayudar al desarrollo democrático de nuestra patria."⁴⁶

Los diputados del PPS opinaron sobre la LFOPPE que "la iniciativa de ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales es, en general, una iniciativa superior y más avanzada que la actual Ley Federal Electoral. Es sin duda la más importante y trascendental reforma en la historia política de nuestra patria, y abre el camino para seguir luchando por el perfeccionamiento democrático de nuestras instituciones, hasta lograr que nuestro pueblo se libre definitivamente de toda clase de dictaduras, de cacicazgos y de opresiones".⁴⁷

El PARM señaló lo siguiente, en voz de su diputado Eugenio Soto Sánchez: "[...] y por ser el partido Auténtico de la Revolución Mexicana [...] un partido político que postula los principios revolucionarios y democráticos que tanto quiere el pueblo mexicano, no podremos estar en contra de una ley que constituye un sólido avance democrático, ya que interpretando el sentir popular, la misma se

⁴⁴ Ibidem. pag. 141

⁴⁵ Ibidem. Pág. 154

⁴⁶ Ibidem. pag. 154-155

⁴⁷ Ibidem. pag. 155

presenta en este momento creando y regulando sistemas legales, para hacer posible que la democracia esté a la vanguardia de la vida popular ciudadana.⁴⁸

Las reformas constitucionales y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), ambas promulgadas en diciembre de 1977 llevaron al país a estrenar un marco normativo nuevo para los procesos electorales, con el cual se pretendía que por la magnitud de los cambios, el país se viera fortalecido y se avanzara hacia la instauración de un mejor sistema de competencia electoral.

Uno de los elementos que se conservó con las modificaciones a la ley electoral, y que representaban la parte importante con la cual se aseguraba la participación del Estado en los trabajos de preparación de las elecciones, fue en la estructura del órgano central, que prácticamente conservó su configuración desde la ley de 1946. Esta reforma no hizo más que adecuar la conformación a las circunstancias imperantes en el país, de tal manera que el centralismo introducido en la década de los cuarenta se conservaría, y la vigilancia del proceso se integró por los representantes de las cámaras legislativas, los partidos políticos y el gobierno en la figura del Secretario de Gobernación.

Esta conformación estaba establecida en el artículo 48 de la LFOPPE, quien establecía que: "La Comisión Federal Electoral [...] se integra con los siguientes miembros: Un comisionado del Poder Ejecutivo que será el Secretario de Gobernación, quién fungirá como Presidente; dos del Poder Legislativo, que serán un diputado y un senador designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; uno de cada partido político nacional y un notario público que la propia Comisión nombrará de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, quien será su secretario. [...] Los

⁴⁸ Ibidem 165-166

integrantes de la Comisión Federal Electoral tendrán voz y voto [...] Los comisionados de los partidos con registro condicionado también formarán parte de la Comisión Federal Electoral, pero sólo tendrán voz [...] ⁴⁹

Dentro de este conjunto de modificaciones en la integración de la Comisión, la medida que causó sorpresa es la que otorga al notario público el derecho de votar las decisiones dentro de ésta, como a cualquier otro miembro.

En este mismo sentido y al igual que en reformas anteriores a la Comisión Federal se le respetaron y aumentaron nuevas facultades y obligaciones de las cuales destacan las de "Resolver en los términos de esta ley, el otorgamiento o pérdida de registro de los partidos políticos y de las asociaciones políticas nacionales". "Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición de los partidos políticos, así como los de incorporación de las asociaciones políticas nacionales". En cuanto a los dos primeros señalamientos, éstos representaban con mayor fuerza, que finalmente quien tenía la última palabra en decidir quien participa y quien no en los procesos electorales, la seguía teniendo el mismo Estado, ya que manifestaba, entre líneas, su control sobre los diferentes actores interesados en participar en los procesos electorales la de "Señalar las normas y procedimientos a que se sujetará la designación por insaculación de los integrantes de las comisiones locales y comités distritales electorales", ⁵⁰ esta última facultad representó un gran avance para la confiabilidad de los trabajos de preparación de las elecciones y del mismo proceso electoral en su conjunto.

En este sentido se dejan sentir los procedimientos para la obtención y pérdida del registro, ya que la reforma trató principalmente de expandir el espectro partidario con el fin de estimular y elevar los niveles de participación en cada una

⁴⁹ OROZCO, García Antonio. Op. Cit. pág. 302

⁵⁰ Ibidem pág. 302 y 303

de las elecciones y que en 1979, con las elecciones federales, tendría su primera prueba.

Estas modificaciones constitucionales establecían y adicionaban las bases del derecho a la información, en el que resalta el hecho de que pueden utilizar los particulares y los grupos los medios de comunicación en determinadas circunstancias y cuando se trate de asuntos de suma importancia para la sociedad. Para los partidos políticos había una medida similar, ya que podían utilizarlos fuera del tiempo oficial.⁵¹

En la reforma al artículo 41 se adicionan las bases sobre las cuales se debe estructurar el régimen de partidos políticos, reconociéndolos como entidades de interés público, con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Este artículo fue adicionado con cinco párrafos para constitucionalizar a los partidos en México, estableciendo la naturaleza, prerrogativas, financiamiento y sus funciones. Se les otorgó el derecho de utilizar los medios de comunicación social, además de contar en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular, lo que constituyó la base para el desarrollo de partidos más fuertes y competitivos en el proceso electoral.

El carácter de interés público que en la iniciativa se reconoce a los partidos políticos hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

Los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 señalaban la forma en que se debía componer la Cámara de Diputados, el periodo en que los diputados durarían en su encargo y los requisitos que debían cubrirse para ser designado candidato a ese cargo; además se adicionó la Cámara con un total de cien diputados que serían electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, y los trescientos diputados de mayoría relativa.

Con la modificación al artículo 52 constitucional se pretendió adecuar el número de representantes en la Cámara de Diputados con concordancia con el número de habitantes del país. En consecuencia se dividió al país en 300 distritos electorales, que se estableció en el artículo 53, divididos entre la población total del país a fin de asignar los distritos conforme a la densidad de población de una entidad federativa.

De igual forma se reestructuró el sistema electoral mayoritario prevista en el artículo 54, a fin de establecer las bases para elegir a los diputados de representación proporcional (100) mediante el sistema de listas regionales.

Al reemplazarse el sistema de representación mayoritaria por otro de carácter mixto, la reforma política aceptaba el agrupamiento de las fuerzas sociales disidentes en organizaciones comprometidas a respetar el juego político conforme a reglas y legitimación de los interlocutores, al menos, independientes del régimen. Intentaba con ello transformar algunos grupos importantes de presión en partidos registrados que canalizarían sus demandas al campo de la legalidad.

⁴ Art. 6. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos 1977. Reformas aprobadas por el Congreso de

En cuanto a las reformas al Código la reforma política integró dos clases de registro para los partidos políticos: uno definitivo, y el otro condicionado al resultado de las elecciones. En el caso del registro condicionado el partido político que quisiera seguir esa vía, debía contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos. Una vez aceptado su registro condicionado, para obtener el registro definitivo, el partido político debía haber logrado por lo menos el 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el registro. El partido político que no lograra ese porcentaje perdería todos los derechos y prerrogativas que establecía esta ley.⁵²

En torno al registro definitivo, la ley flexibilizó los requisitos con respecto a la ley de 1973, ya que ésta exigía un mínimo de 2,000 afiliados en al menos dos terceras partes de las entidades federativas y la LFOPPE requirió un mínimo de 3,000 en sólo la mitad de las entidades. En los distritos, el mínimo nacional se mantuvo en 65,000 miembros. Esto facilitaba relativamente la obtención del registro, ya que se obtenía más fácilmente por esta vía.⁵³

Como parte de la reforma política el gobierno de López Portillo impulsó, mediante la reforma al artículo 73, fracción VI constitucional, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal mediante la instrumentación del referéndum y de la iniciativa popular misma que desaparece con las reformas a la Constitución en 1987 en donde se reforma la fracción VI del mismo artículo para hablar sobre la administración del Distrito Federal.

La creación de la figura de "asociación política" dentro del sistema de partidos en México fue de lo más importante, porque además de representar un espacio de participación a nuevos luchadores políticos, permitía su participación en

la unión

⁵² Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales - Art. 34

⁵³ OROZCO, García Op. cit. pág. 298

procesos electorales federales mediante convenios de incorporación con partidos políticos. Este registro se obtenía contando "con un mínimo de 5,000 afiliados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional [...]".⁵⁴ "Comprobar haber efectuado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores[...]."⁵⁵ La medida no era meramente casual, el plazo era justamente el necesario para incluir a todas las organizaciones surgidas del tronco común del Comité Nacional de Auscultación y Organización. (CNAO) quien sucedió al Comité Nacional de Auscultación y Coordinación surgido en 1972 y que reunía a intelectuales como Octavio Paz, Carlos Fuentes, Luis Villoro, Julio Labastida; y luchadores sindicales y sociales como Demetrio Vallejo y Heberto Castillo respectivamente.

Del CNAO se desprendieron el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS), en 1972; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), en 1973; el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), en 1974 y el Partido Demócrata Mexicano en ese mismo año. Algunas participarían en las elecciones federales de 1979, otras intentarían fusionarse con otras organizaciones, pero todas acogidas en la reforma electoral de 1977 como partidos políticos con registro condicionado.

Las reformas a la ley fueron importantes, pues transformaron muchos aspectos del sistema electoral, al grado de que se le consideró y se le sigue considerando como la ley que abrió el duro sistema político mexicano.

En general, la reforma electoral respondía a muchas de las expectativas levantadas en términos de legitimidad, capacidad y convocatoria. La prueba de fuego las elecciones de 1979. Una gran cantidad de partidos políticos saltaron a la palestra política, unos de reciente creación y otros renovados como el Partido Mexicano de los Trabajadores, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido

⁵⁴ Ibidem, pág. 301 Art. 53, Fracc I

Socialista, Partido del Pueblo Mexicano, Partido Demócrata Mexicano, además el PAN, PARM, PPS y PRI que venían protagonizando la lucha electoral desde años atrás.

Según Juan Molinar Horcasitas "[la LFOPPE] a pesar de los buenos avances, no satisfizo a todos los grupos políticos importantes. El PAN y el PMT sin registro criticaron con dureza la ley, ya que consideraban que la ley no facilitaba la vigilancia electoral necesaria para suprimir el fraude electoral, se consideraba inapropiada la hegemonía asegurada del gobierno en las instancias organizadoras, vigiladoras y calificadoras de los procesos; se consideraba inadecuado el sistema de organización, levantamiento y registro del padrón electoral; se rechazaba el papel inocuo concedido al Poder Judicial en materia electoral. y en general se consideraba que la ley sería insuficiente si el gobierno no modificaba sus prácticas electorales"⁵⁶. Las instituciones que organizaban las elecciones, decían, se encontraban totalmente controladas por el gobierno y por el partido en el poder.

II.2. Nuevas leyes y sus perspectivas democráticas.

II.2.1. El nuevo espectro partidario y las elecciones de 1979.

En 1979 se dieron las elecciones federales, que de alguna manera reflejarían el grado de alcance de la reforma política llevada a cabo por el presidente López Portillo. La cantidad de organizaciones que ingresaron al sistema de partidos mostró, en parte, que los objetivos principales que impulsaron ese proyecto reformador y que pretendieron hacer que el país se mostrara ante los ojos de la

⁵⁵ Ibidem, pág. 301. Art. 53. Fracc. II

⁵⁶ MOLINAR, Horcasitas Juan. El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México. México, Ed. Cal y Arena, pp. 97

comunidad internacional y nacional como un país con una nueva faceta, en la que resaltaban los valores democráticos.

El espectro partidario se enriqueció, por lo que la reforma, en ese sentido, cumplió su papel, ya que de los siete partidos que contendieron solamente el PDM y el PARM no registraron los 300 candidatos por el principio de mayoría relativa, lo que significaba que los actores habían recibido con entusiasmo el llamado del gobierno para ingresar a la lucha por los puestos de elección popular.

Pero si se compara la participación en las elecciones federales de 1973 y 1979 se notará que el logro de la reforma política de 1979 no lo era tan grande como lo hacían ver los analistas, es más se podría considerar que la ley sí produjo un cierto control sobre personas o agrupaciones que se habían manejado fuera de las instituciones, pero a nivel de la ciudadanía, a nivel de participación y confianza a las instituciones, parecía que las cosas estaban mal. ¿Por qué? El total de las curules ganadas por la oposición en las elecciones de 1973 y 1976 no rebasó las 50, y en 1979 sólo el PAN ganó 4 de mayoría relativa, las otras 100 fueron las regaladas con la reforma electoral como muestra el siguiente cuadro.

**COMPARACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
ELECCIONES FEDERALES EN 1973 y 1979.**

PARTIDO	AÑO DE LA ELECCIÓN									
	1973			1976			1979			
	%	CURULES	VOTOS	%	CURULES	VOTOS	%	CURULES	VOTOS	
PRI	77.59	192	10 458 618	85.17	194	12 868 104	74.09	291	9 610 735	
PAN	16.37	23	2 207 069	8.99	20	1 358 393	11.47	RP	MR	1 487 242
								4	39	
PPS	4.02	10	541 833	3.17	12	479 228	2.8	11	357 106	
PARM	2.02	6	272 339	2.67	10	403 274	1.93	12	249 725	
PDM							2.07	10	284 145	
PCM							5.31	18	688 978	
PST							2.26	10	293 511	

Fuente: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* 29 de agosto de 1979

Por otra parte, los partidos políticos se presentan a las elecciones federales. El PCM participa en las elecciones al frente de la coalición de izquierda formada por el Partido del Pueblo Mexicano (PPM), el Partido Socialista Revolucionario (PSR) y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS), lo que convierte a este partido en una posibilidad muy importante para los electores, lo cual quedó de manifiesto después de las elecciones.

Otras fuerzas políticas sin registro participaron en la contienda electoral al lado de partidos que habían solicitado su registro condicionado al resultado de las elecciones. Tal fue el caso de la Unidad de Izquierda Comunista (UIC) que apoyó al partido Socialista de los Trabajadores (PST).

De los partidos políticos que se acogieron a la reforma política tres obtuvieron su registro definitivo por haber alcanzado el 1.5 por ciento que requería la ley de la votación nacional. Estos nuevos partidos con registro fueron el Comunista Mexicano, el Socialista de los Trabajadores y el Demócrata Mexicano, que obtuvieron 4.99, 2.12 y 2.06 por ciento de las votaciones respectivamente.⁵⁷ Estos partidos gozarían de todos los derechos y prerrogativas que establece la ley, según el artículo 34 de la LFOPE.

Como lo muestra el siguiente cuadro, las elecciones federales de 1979 tuvieron los siguientes resultados:

ELECCIONES FEDERALES 1979

	VOTOS	%
Sufragios invalidados (nulos, anulados o blancos)	833 146	6.0
Partido Revolucionario Institucional	9 418 178	68.4
Partido Acción Nacional	1 525 111	11.1
Partido Comunista Mexicano	703 668	5.1
Partido Popular Socialista	389 590	2.8
Partido Popular de los Trabajadores	311 913	2.3
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	298 185	2.2
Partido Demócrata Mexicano	293 540	2.1
Total de votantes	13,772,729	100.0

A consecuencia de esta reforma diversas organizaciones políticas obtuvieron su registro como Asociaciones Políticas Nacionales: La Unidad de Izquierda

⁵⁷ Sylvia Gómez Tagle, *La Transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1997, P. 39.

Comunista, Francisco I. Madero, Unificación y Progreso, Unidad Democrática, y Desarrollo Humano Integral.

También, Acción Comunitaria, el Movimiento por el partido Socialista Revolucionario, el MAUS, pero dejaron de tenerlo, al convertirse la primera en el Partido Social Demócrata y al unirse los últimos, con otras agrupaciones en el Partido Socialista Unificado de México que, al ser creado en 1981, ejerció el registro del partido Comunista Mexicano.

Tal vez la reforma se estaba estancando en ciertas partes importantes, pero lo cierto es que a medida que pasa el tiempo la oposición gana más curules, lo que representa la posibilidad de que se activen, en caso de que el conjunto de la oposición ganara la mayoría absoluta en la Cámara, los controles constitucionales que por mucho tiempo han permanecido inservibles.

El cuadro que muestra los resultados de las elecciones federales de 1979, resalta que del total de 400 curules la oposición logró obtener en su conjunto las 100 diputaciones de representación proporcional y solamente el Partido Acción Nacional logró 4 de mayoría relativa.

Según Octavio Rodríguez Araujo el espectro partidario que se formó para contender en las elecciones de 1979 se da en varios sentidos, de los cuales valdría la pena rescatar algunos de ellos: que el sistema político mexicano ha evidenciado un deterioro en su capacidad y la del conjunto de los partidos para incrementar la participación electoral que se manifiesta en la abstención en los procesos electorales y que esta disminución participativa ha puesto en entredicho la credibilidad de las masas en los aparatos de Estado y, por último,

que dada la ausencia virtual de los partidos políticos en la sociedad ha propiciado que la inconformidad se canalice fuera de las organizaciones políticas.⁵⁸

La reforma política, al decir de muchos analistas del periodo, fue un importante avance democrático, con lo que se habría la posibilidad de incorporar y hacer crecer las legítimas pretensiones de participación y si reconocer que los organismos políticos no expresaban toda la gama de opiniones políticas de una sociedad tan plural como la mexicana de los años setenta.

Pablo González Casanova señaló, a contraparte de lo expresado Luis por Villoro para las reformas a la ley electoral de 1973, "que la reforma política no sólo obedece a un afán de legitimación; sino que es también un proyecto de los grupos liberales y progresistas del gobierno por alejar el peligro de una ruptura del régimen constitucional, un proyecto que busca impedir que las luchas democráticas y revolucionarias se libren fuera de los partidos."

Germán Pérez Fernández del Castillo Y Samuel León señalan que "la reforma política cuestionó en más de un punto las fuerzas y factores efectivos de la Nación [...] la reforma se presenta como una exigencia nacional que reclama nuevas alternativas políticas con su respectivo ajuste a la dinámica del sistema".⁵⁹

Para Juan Molinar Horcasitas la reforma de 1977 fue positiva en el sentido de que ofrecía a la oposición en su conjunto una serie de beneficios superiores a los que cualquier otra reforma anterior había concedido.⁶⁰

⁵⁸ RODRIGUEZ, Araujo Octavio Op. Cit.

⁵⁹ LEÓN, Samuel y PEREZ, Germán. De fuerzas políticas y partidos políticos. México 1988. Ed. Plaza y Valdés

⁶⁰ MOLINAR, Horcasitas Juan Op. Cit

Finalmente la reforma de 1977 en ese sentido cumplió su papel en tres puntos importantes: primero, que de los siete partidos que contendieron en las elecciones de 1979, solamente el PDM y el PARM no registraron los 300 candidatos por el principio de mayoría relativa; segundo, que del total de las 400 curules (300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional) la oposición logró obtener en su conjunto un total 100 diputaciones de representación proporcional y solamente el Partido Acción Nacional logró cuatro de mayoría relativa.

La reforma logró su intención de otorgar fácilmente escaños en la Cámara beneficiando, claramente, a la oposición y por consiguiente fortaleciendo el margen de credibilidad, tan lastimado en los últimos años, del sistema político mexicano.

Para el Partido Acción Nacional, que años anteriores había sufrido una crisis interna y que no le permitió presentar candidato a las elecciones presidenciales de 1976, la reforma avanzó en el sentido de que abrió la posibilidad de acreditar un mayor número de representantes en la Cámara, pero ciertamente limitada a la fuerza que realmente se representa.

Para el dirigente del Partido Comunista, Arnoldo Martínez Verdugo, "la reforma es limitada, pero contiene tres elementos significativos: eliminó el periodo de congelamiento político de los últimos 30 años para las fuerzas disidentes; la amnistía, que aunque limitada redujo la persecución y, determinó la libertad de algunos presos políticos; el respeto a la libertad de manifestación [...]."

Para el resto de los partidos políticos, con excepción del PRI y del PST, la reforma política era insuficiente pero finalmente reconocían un cierto grado de avance democrático en las mismas.

Para la contienda electoral de 1982 aparecen 14 organizaciones políticas, las cuales piden su registro condicionado. Tres de estas organizaciones anuncian su intención de fusionarse: el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el del Pueblo Mexicano (PPM) y el Socialista de los Trabajadores (PST). Sólo los dos últimos concluyeron el proceso, al que se le adhirieron el Comunista Mexicano (PCM), el Socialista Revolucionario (PSR), el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS) y el recién constituido Movimiento de Acción Popular (MAP), fundado en enero de 1981. Así, el 6 de noviembre de 1981 nace el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) con registro definitivo

Otras dos fuerzas políticas consiguen su registro como partido a título condicionado para las elecciones de 1982. Por lo que el espectro partidario para las elecciones federales queda conformado con el PRI, PAN, PPS, PARM, PST, PDM y PSUM con registro definitivo y PRT y PSD con registro condicionado.

El escenario partidista estaba preparado, aunado a esto, existía una sociedad muy castigada y proclive a ser más demandante en busca de sus derechos que a la vuelta de unos cuantos años rebasaría a las mismas instituciones.

Sobre el aspecto económico es por demás redundante que la nueva administración comprendió que era el momento de hacer ajustes y buscar el desarrollo del país "haciendo un cambio de rumbo".

II.2.2. Las elecciones presidenciales de 1982.

El marco electoral y partidario: abstención y participación.

Después de las elecciones federales de 1979 y antes de las de 1982 se modificaron varios artículos a la LFOPPE. La primera fue el 30 de octubre de 1980 y fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Estos cambios a

la legislación, se referían a cuestiones del proceso electoral, esto es, al derecho de los partidos a nombrar representantes ante las mesas directivas de casilla, propietario y suplente y, a los derechos de los partidos para transmitir sus mensajes de campaña por radio y televisión con preferencia y dentro del tiempo que corresponde por ley al Estado.⁶¹

La segunda modificación a la LFOPPE se produjo en 1982 y fue publicada el 6 de enero de ese mismo año. Entre las modificaciones principales está la de la pérdida del registro. En la ley de 1977 se establecía en el párrafo I del artículo 68 que se perdía el registro definitivo si un partido político no obtenía en tres elecciones consecutivas el 1.5 por ciento de la votación nacional entre otras disposiciones, la nueva redacción establecía que se cancelaba el registro por no obtener en una elección el 1.5 por ciento de ésta.⁶²

Esta modificación significó un filtro por el cual se impedía que lo que los votos te quitaban, que no te lo devolviera la ley y se convirtiera, esto, en un círculo vicioso.

Asimismo, se precisó que se entendería por votación nacional a la totalidad de los votos obtenidos en todas las circunscripciones plurinominales. Esta nueva disposición no permite que partidos políticos se mantengan sin ninguna representación.⁶³

Proceso Electoral Federal de 1982

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 reafirmó con las elecciones de 1979 su razón por la que fue creada. Las

⁶¹ PAOLLI, Bolio José F. "Legislación electoral y proceso político 1917-1982." En GONZÁLEZ, Casanova Pablo. Las elecciones en México 1989 2a. ed. Siglo XXI editores. Pág. 161

⁶²GARCÍA, Orozco Antonio. Op. Cit. 301 y 319.

elecciones de 1982 se presentaban en un contexto de crisis para el país. En éstas se registraron 7 candidatos apoyados por 9 partidos: Pablo Emilio Madero (PAN), Miguel De la Madrid Hurtado (PRI, PARM y PPS siguiendo su tradición), Arnoldo Martínez Verdugo (PCM), Cándido Díaz Cerecero (PST), Rosario Ibarra de Piedra (PRT), Manuel Moreno Sánchez (PSD), e Ignacio González Gollaz (PDM).

Los resultados electorales no arrojaron sorpresas. El PRI ganó con un amplio margen la presidencia de la República: el candidato del PRI, Miguel De la Madrid obtuvo más de 16 millones de votos, equivalentes a más de siete de cada diez de los votos emitidos; su competidor más cercano, Pablo Emilio Madero, del PAN, se quedó muy atrás con sólo 3.7 millones de votos o 16.4.% del total. El otro candidato presidencial que obtuviera una parte importante de la votación, alrededor de un millón de votos, fue Arnoldo Martínez Verdugo, del Partido Socialista Unificado de México.

En cuanto a la representación en la Cámara las cosas cambiaron. Los partidos de oposición tuvieron más presencia en la misma gracias a los 100 diputados de representación proporcional facultados en la LFOPE y por la enorme participación de todas las organizaciones políticas. Parecía, que 1976 quedaba atrás y con ello la falta de credibilidad en los procesos electorales, además de la posibilidad, gracias a la ley de 1977, de una verdadera articulación de un sistema de partidos el cual propiciaría la tan anhelada democracia.

El siguiente cuadro muestra la repartición de las curules en la Cámara:

¹¹¹ Ibidem, Art. 70

REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

PARTIDO	AÑO DE LA ELECCIÓN							
	1979				1982			
	%	CURULES		VOTOS	%	CURULES		VOTOS
		MR	RP			MR	RP	
PRI	74.09	291		9 610 735	69.31	298		14 591 026
PAN	11.1	4	39	1 487 242	17.53	1	50	3 691 200
PPS	2.8		11	357 106	1.83		10	393 999
PDM	2.07		10	284 145	2.30		12	483 865
PCM/PSU M	5.1		18	688 978	4.40		17	925 848
PARM	1.93		12	245 726	1.35			283 411
PST	2.26		10	293 511	1.79		11	376 563

Fuente: Germán Pérez y Samuel León, de Fuerzas Políticas y Partidos Políticos. México 1988. UNAM. Comisión Federal Electoral y Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

Como puede observarse, en las elecciones de 1982 el conjunto de la oposición ganó el 30.69% de los votos para diputados, avanzando sólo seis puntos porcentuales respecto de 1979. Cabe agregar que dentro de los partidos de oposición los únicos que tuvieron un aumento electoral relativo respecto de 1979 fueron: el PAN que pasó de 10.79% a 17.53% y el PDM, de 2.07% a 2.28%. Además, el PARM y el PSD perdieron su registro al no alcanzar el 1.5% de la votación nacional.

Ahora bien, si tomamos en cuenta la organización y capacidad, así como su representación que tienen los partidos políticos en la sociedad para establecer el grado democrático que se ha alcanzado, entonces nos veríamos en la necesidad

¹ PSUM, antes PCUM

de decir que el México de los primeros años de los ochenta únicamente contaba con un partido de oposición, el PAN, el cual demostró su capacidad de movilización en los años siguientes. Y que el conjunto de los demás partidos, de apenas reconocimiento constitucional solo participaban por las bondades de la ley. Esto significa que una de las condiciones de un país para decirse democrático solamente lo es hasta que posee un sistema de partidos fuerte.

Principalmente nuestro sistema de partidos carecía de directrices importantes. Éstas van desde la concentración de diversos grupos de ideología similar en torno a un solo partido político y el afianzamiento de sus bases hasta la definición de su línea ideológica. Aspectos que sin lugar a dudas se empezarían a gestar en este incipiente sistema de partidos mexicano.

Más allá de esta cuestión, la ley permitió la participación de grupos políticos de oposición dentro de los órganos de vigilancia y control de los procesos electorales, ya que al proporcionar el registro y garantizar la permanencia de estos grupos dentro de la Comisión Federal Electoral traería como consecuencia legalidad a las instituciones sin perder el control de las mismas.

Molinar señala que si bien la ley tuvo un éxito incuestionable, a la larga esto traería costos importantes para el mismo sistema. Él se refiere a la conformación de la Comisión Federal Electoral y a la pérdida de discrecionalidad que siempre tuvo. Cito:

"[...] el bloque priista de la Comisión Federal Electoral formado por los comisionados del PRI, del Senado y de la Cámara de Diputados, perdía peso relativo en cada ampliación de la propia Comisión. En 1973, por ejemplo, cuando se concedió el voto a todos los partidos con registro, ese bloque de tres votos era suficiente para equilibrar un eventual (aunque entonces altamente imposible) bloque opositor (PAN, PPS y PARM). Con la primera ampliación del número de partidos (noviembre de 1978) la situación cambió, pues el bloque PRI-senador-diputados ya no podría equilibrar un eventual bloque de 6 partidos (PAN, PPS, PARM,

PDM, PCM, PST). Esta situación obligaba al gobierno a asegurarse de la lealtad de cuando menos dos partidos minoritarios o a que el Secretario de Gobernación emitiera los votos decisivos en la Comisión Federal. Esto explica por qué la LFOPPE concedió voto al notario público.⁶⁴

Siguiendo con el argumento de Molinar Horcasitas, la pérdida del registro del PARM en 1982 complicaba más las cosas para el PRI en el seno de la Comisión Federal Electoral, ya que se perdía un voto seguro a favor en la toma de decisiones dentro de ese órgano que históricamente se había mantenido en perfecto control por parte del revolucionario institucional. Ahora, se formaba un bloque que incluía a los partidos PAN, PCM, PRT, PST, PDM y PPS y que sólo mediante la negociación lograría romper.

A pesar de los grandes logros alcanzados por la reforma de 1977, la credibilidad de las elecciones empezó a mostrar signos de agotamiento. Es decir, sin duda que para las elecciones federales la reforma funcionó a la perfección para el PRI, ya que 1982 y 1985 los puestos para diputados y senadores fueron ganados casi en su totalidad. Sin embargo, las elecciones locales en los diferentes estados de la República, principalmente en el norte, mostraron, por una parte, a una sociedad molesta, y por la otra, que paso a paso la oposición ganaba espacios importantes, además de confianza como el Partido Acción Nacional que con sus nuevas formas de lucha en contra del fraude y la imposición, se ganó gran simpatía en algunos estados del norte.

Finalmente la reforma cumplió. El surgimiento de un pluralismo político, aunque en buena parte consentido por el régimen, permitió el surgimiento de una vida política más intensa, al tiempo que buena parte de las confrontaciones que antes no tenían manera de canalizarse institucionalmente ahora encontraron canales para manifestarse.

⁶⁴ MOLINAR, Horcasitas Op. Cit. Pág. 107-108

CAPÍTULO TERCERO

III. REFORMA POLÍTICA 1986-1987.

III.1 Contexto histórico hacia la reforma electoral.

Sin duda alguna la reforma política de Manuel Bartlett llegó para desactivar una oposición en ascenso.⁶⁵ Los años posteriores a las elecciones de 1982 fueron para el país de crisis política y económica. La crisis política se manifestó en grandes olas de protesta y un alto grado de abstencionismo en las elecciones, tanto a nivel federal en las elecciones de 1982 y 1985, como a nivel local en comicios para diputados locales y alcaldías. La crisis económica se manifestó, a su vez, por la devaluación del peso, la caída en los precios internacionales del petróleo y la fuga de capitales.

1982 representó para México el rompimiento con el pasado y de bienvenida a un país que quería dejar atrás toda una historia de prácticas económicas, políticas y sociales estatistas.⁶⁶ Después del "cambio de rumbo", la capacidad y reacomodo de las fuerzas políticas y de diversos sectores ya no fue la misma, inclusive para aquellos que habían servido al Estado para su consolidación y para los que se había construido todo un andamiaje de servidumbre a partir, sobre todo, de la creación del Partido Nacional Revolucionario. Así, centrales históricas, tanto obreras como campesinas, como de maestros, comenzaron a experimentar este cambio propuesto por Miguel de la Madrid.

⁶⁵ La reforma política de Manuel Bartlett intentó, como se había hecho ya en 1977, otorgar espacios a la oposición dentro de los órganos de decisión, al aumentar a 100 más el número de diputados de representación proporcional, con esta medida y con otras más que se mencionan en este capítulo, se intentaba callar las voces de protesta que se levantaban por los fraudes cometidos en el norte del país. El caso de Chihuahua fue ejemplar.

⁶⁶ Rubio Luis, "Las dificultades de un sexenio", en *México. Auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica

En suma, el gobierno de López Portillo finalmente no cumplió lo que prometió: ser austero, de alianzas entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores; de grandes oportunidades para toda la población. Su sexenio terminó en la quiebra política del régimen y la bancarrota económica del país. La fuga de capitales en 1982 fue cercana a los 40 millones de pesos. La devaluación fue mayor al 70 por ciento durante el sexenio, la participación del Estado en la economía se elevó a casi 50 por ciento del PIB, el endeudamiento aumentó de 20 a 80 mil millones de dólares (solamente en 1982 se contrajeron obligaciones para sostener el peso por casi 20 mil millones a corto plazo) y la inflación llegó a un inconcebible 100 por ciento anual y con un crecimiento del 0.5 por ciento⁶⁷

El objetivo central del nuevo gobierno, dice Luis Rubio, fue paliar y revertir los efectos inmediatos de la crisis económica y de la deuda externa. La primera fase, de 1983-1985, comprendió el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y el Plan Nacional de Desarrollo. Los objetivos a corto plazo del PIRE fueron combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar un ritmo acelerado de crecimiento. Para lograrlo, la administración De la Madrid se propuso disminuir el crecimiento del gasto público; continuar sólo con las obras públicas en proceso; asegurar la disciplina en la ejecución del gasto; estimular el abasto de los alimentos básicos; aumentar los ingresos fiscales; canalizar selectivamente el crédito a las prioridades del desarrollo nacional; reivindicar el mercado cambiario a la soberanía nacional, y reestructurar la administración pública.⁶⁸

Una vez asumida la crisis económica como prioritaria, la política pierde funciones ya que el Estado se ha restringido para intervenir en la economía. La reforma estatal desecha, en función de un discurso lógico de que la experiencia de 1982 "hizo evidente que las políticas proteccionistas y la excesiva intervención del

⁶⁷ Ibidem. P. 16

⁶⁸ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. 1985. p. 27. Citado por Luis Rubio Hacia el nuevo Estado Op. Cit. p. 240

Estado en la economía habían agotado la capacidad de crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios" según un informe de la Presidencia. En el mismo informe, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala que el ajuste era necesario por tres factores: a) México ahora tenía que financiar el servicio de su deuda; b) antes de 1982, los préstamos externos habían sido suficientes para financiar los intereses de la deuda, así como el déficit en cuenta corriente, pero después de 1982, ni siquiera los intereses podían pedirse prestados; y, c) la caída de los precios del petróleo terminó con las expectativas creadas en torno de éste.⁶⁹ La reforma se planteó la necesidad de revertir los efectos inmediatos de la crisis económica, dando prioridad a la corrección del déficit fiscal.

En el aspecto político, por otro lado, el ambiente estaba dividido, ya que existían opiniones muy contrastantes sobre el sistema político mexicano. Había desde quienes lo caracterizaban como un sistema antidemocrático que se podía adaptar y flexibilizar a cualquier tipo de crisis basado en una combinación de factores institucionales y mecanismos aseguradores del control del Estado sobre la economía, la sociedad y, por supuesto, de los mecanismos de acceso al poder, hasta los que apostaban por una ruptura total entre la institución que organiza las elecciones, dependiente de la Secretaría de Gobernación, y los partidos políticos.⁷⁰ En teoría el sistema político mexicano funcionaba tan democráticamente como el de cualquier otro país de los llamados democracias: elecciones libres, libertad para asociarse y de participación, abierta competencia, etcétera.

La situación parecía venirse abajo. López Portillo se había empeñado en destruir la estructura completa del sistema al romper los pactos sociales y políticos que

⁶⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El nuevo perfil de la economía. Agosto de 1993.

⁷⁰ REYNA, José Luis. Control político, estabilidad y desarrollo en México. El Colegio de México. Cuadernos de estudios Sociológicos, núm. 3. México, 1974. LEVY D. y Székely, G. Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano. El Colegio de México 1985. LOAIZA, Soledad. "Desigualdad y democracia", en Nexos, núm. 23, México, marzo de 1988, pp. 33-38

habían enmarcado la actuación de sujetos sociales importantes. Ilámese iniciativa privada, al nacionalizar la banca e irrumpir de manera decidida en el ámbito de los servicios —banca, turismo, educación— y de la producción e industrialización. La crisis que dejó este sexenio y las enseñanzas que habría dejado el sexenio de Luis Echeverría nos mostrarían a unos empresarios no dispuestos a permitir un Estado interventor a gran escala.

Si a la crisis económica le agregamos conflictos postelectorales en distintos estados del país, escasa participación y, además, falta de legitimidad de los mismos procesos, constataríamos que la vida política del país había cambiado a grandes pasos desde la elección solitaria de López Portillo. Los partidos políticos, por lo menos de manera local, parecían haberse organizado mejor. Vivíamos un reencuentro de los partidos nacionales y sus bases reflejado por el gran apoyo otorgado a las dirigencias nacionales como se verá más adelante.

El gobierno de Miguel De la Madrid basaba sus posibilidades en lograr que las elecciones se convirtieran en la premisa central de su legitimidad, ya que a lo largo de la historia del país los mecanismos de representación de intereses mayoritarios corrían por caminos diversos a la representación democrático formal⁷¹ y los diferentes gobiernos no se habían cuestionado o preocupado por tomar a los procesos electorales como su fundamento. En años anteriores, más bien la legitimidad la daba la buena marcha de la economía, como sucedió en tiempos de la nacionalización del petróleo en los años treinta o el despegue importante durante la Segunda Guerra Mundial, o el desarrollo estabilizador.

Poco a poco el Estado iniciaba el dismantelamiento de las instancias de representación corporativa; mientras que la progresiva realidad ciudadana

⁷¹ PEREZ, Germán "Clase Obrera, Sector Social y Proyecto Nacional" en Samuel León y Alejandra Moreno Toscano. 75 años de Sindicalismo Mexicano. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1986, p. 697-717.

parecía dejar atrás el viejo pacto corporativo.⁷² La reforma repercutía en el corporativismo tradicional en tanto abría espacios políticos en detrimento de los vínculos económico-políticos, limitando ampliamente la capacidad de gestión de las burocracias sindicales frente al Estado, con lo que se fracturaban áreas básicas de legitimidad política. La respuesta de los actores tradicionales se centró de parte de los empresarios en prescindir de una mayor intervención del Estado en la economía, mientras el sindicalismo demandaba un nuevo arreglo corporativo que suscitara un fortalecimiento del pacto político con el Estado.⁷³

La cuestión electoral: la nueva vía de legitimación.

Si bien los procesos electorales no habían sido tomados en su real magnitud por las autoridades hasta entrada la década de los ochenta, gracias a que el aparato funcionaba perfectamente y obtenía su legitimidad vía las corporaciones, la cuestión electoral comenzó a ser factor esencial para el Estado.

La primera manifestación de un viraje hacia los procesos electorales como fuente importante de legitimidad se dio en 1963 con los diputados de partido, lo que ahondó aún más en 1970 y 1973 con la llegada al padrón electoral de jóvenes que adquirirían sus derechos políticos con 18 años y las prerrogativas en radio y televisión para los partidos políticos. La reforma de 1977 finalmente comprobó que las elecciones se habían convertido en prioridad para el Estado, lo cual fue puesto en el discurso de Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación.

⁷² Para Lorenzo Meyer el arreglo corporativo tiene dos funciones sustantivas. Primero, se busca la creación de un mecanismo de representación política y de ajuste de intereses entre los grandes actores económicos-sociales con el fin de neutralizar los elementos conflictivos entre las clases y grupos, y entre éstos y el gobierno, y segundo, las corporaciones de trabajadores y empresarios actúan como mecanismos de control sobre sus miembros individuales pero, a su vez, esas corporaciones quedan subordinadas, en mayor o menor grado, al Estado. En Meyer Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, ed. Cal y Arena, México 1992, pág. 107.

⁷³ PÉREZ, Germán "Clase Obrera, Sector Social..." *Op. Cit*

La importancia que se le daba a los procesos electorales y sus propios cambios en ley demostraban, una vez más, que a falta de crecimiento económico se ofrecía democracia electoral.⁷⁴ En las elecciones de 1982 la participación a puestos de elección popular fue muy superior a la de años anteriores, tomando en cuenta que en las elecciones presidenciales participaron siete candidatos.

El significado que tenía para el país y para las mismas autoridades electorales el que no se repitiera lo de 1976 representaba a la vista de la comunidad internacional que las elecciones seguirían siendo el soporte de legitimidad ante los desastrosos momentos económicos que atravesaba el país.

Así, el gobierno de la Miguel De la Madrid se encontró con una realidad carente de referentes históricos que se pudieran aprovechar; es decir, no había recursos políticos, ni ideológicos ni materiales de los cuales se pudiera echar mano. En este contexto, los partidos políticos se convirtieron no sólo en el espacio privilegiado de institucionalización de los procesos políticos, sino también en instancias de negociación política.

De la Madrid concretó la reforma política en tres líneas básicas: a) La reforma municipal, b) nueva ley electoral y, c) la instalación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El gobierno articulaba una política de descentralización de acuerdo a la pluralidad política, dado que los gobiernos locales perdían control e ingresos, y la oposición accedía a los ayuntamientos, aunque no lograba la mayoría. Se reconoce la nueva realidad ciudadana, puesto que la reforma electoral continúa la tendencia de la legislación anterior de montar una oposición política, se agregan a 200 los diputados de representación proporcional. Por último, se habla de la democratización de la ciudad de México,

⁷⁴ IOAFZA, Soledad "El llamado a las urnas", en Nexos 90, junio, 1985, p. 13-18

porque la reforma abre y no sólo limita la presencia de la Federación en los asuntos de la ciudad, sino que crea instancias de representación política para los habitantes del Distrito Federal.

De la Madrid intentó hacer de las elecciones la premisa central de legitimidad del sistema, no era un intento nuevo. Esto es, las reformas a la ley electoral han sido vistas por el Estado, desde 1911, como un instrumento para abrir y orientar el cambio político. Este reformismo, como lo llama Molinar Horcasitas, con todas sus vicisitudes, observa la continuidad electoral del régimen político. "que ha configurado un peculiar sistema *electoral no competitivo y pluralista*".⁷⁵

Otro dato de verdad interesante es el del abstencionismo, particularmente en las elecciones presidenciales de 1982, cuando fue de cerca del 25.16%. Y aunque en la elección de diputados fue de 34.29%, ello significó una disminución de 16 puntos porcentuales respecto de las elecciones precedentes de 1979.⁷⁶

Las elecciones federales de 1982, y las locales después, justificarían los argumentos por los que se reformó la ley en 1977 y sobre todo se fortaleció, de alguna manera, el endeble sistema de partidos que caracterizó a México durante su historia posrevolucionaria, al evidenciar la voluntad política del gobierno que reivindicaba el proceso electoral como vía de participación política.⁷⁷ Por el momento la situación estaba resuelta. Las expectativas creadas alrededor de estas elecciones se habían cumplido: el PRI había ganado la Presidencia, aunque nunca se pensó que podía perderla, y la Cámara de Diputados seguía bajo sucontrol. Hay que dejar en claro, que, para este año, el Partido

⁷⁵ MOLINAR, Horcasitas Juan. "Vicisitudes de una Reforma Electoral", en Rafael Segovia y Soledad Loaeza (Comp.) *La vida política mexicana en la crisis*. Méx. Colmex. 1987 p.25

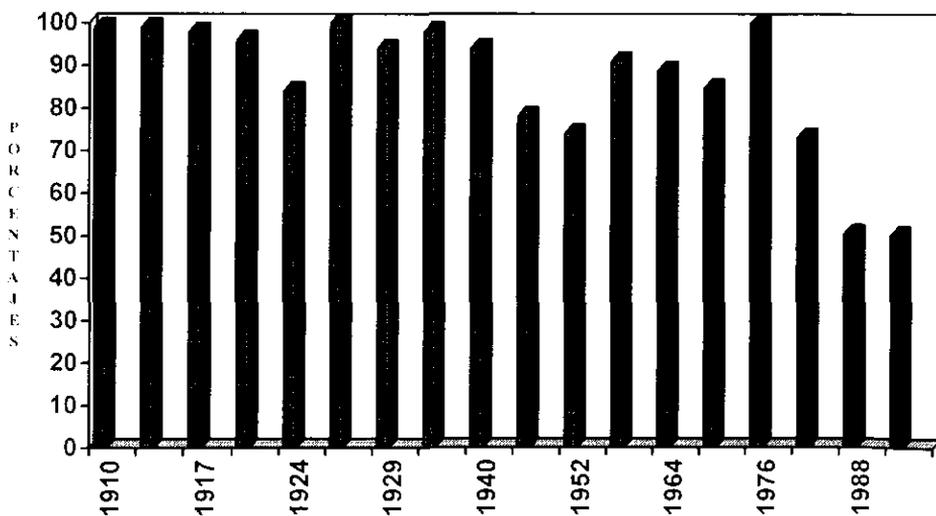
⁷⁶ En las tres elecciones presidenciales anteriores, el abstencionismo había rebasado siempre el 30%. En 1979, año de elecciones intermedias, el abstencionismo fue del 50.67%. Cfr. Reforma Política. Gaceta Informática de la Comisión Federal Electoral. TIX. 1982.

⁷⁷ Por el contrario el triunfo de Miguel de la Madrid fue avalado por el porcentaje de votación más bajo alcanzado por el PRI: 68.43%.

Revolucionario Institucional seguía manifestando una pérdida importante de votación, tendencia que empezó a manifestarse en las elecciones de 1970, como se muestra en los siguientes cuadros.

ANO	PRESIDENTE	%
1910	Porfirio Díaz	99
1911	Francisco I. Madero	99
1917	Venustiano Carranza	98
1920	Alvaro Obregón	96
1924	Plutarco E. Calles	84
1928	Alvaro Obregon	100
1929	Pascual Ortiz Rubio	94
1934	Lázaro Cárdenas	98
1940	Manuel Avila Camacho	94
1946	Miguel Alemán V	78
1952	Adolfo Ruiz Cortines	74
1958	Adolfo López Mateos	91
1964	Gustavo Díaz Ordaz	88.78
1970	Luis Echeverría Alvarez	84.63
1976	Jose Lopez Portillo	100
1982	Miguel de la Madrid Hurtado	73.17
1988	Carlos Salinas de Gortari	50.46
1994	Ernesto Zedillo Ponce de León	50.18

**ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO
(1910-1994)**



Los hechos parecían decir lo contrario. Además del grado de desconfianza que existía hacia los procesos electorales, llámese cultura del fraude (acarreo de votantes, compra de votos y falta de honestidad de las autoridades electorales) existía, en el ambiente social, un panorama desalentador. La crisis de 1982 había dejado en los bolsillos de los mexicanos pocos pesos y una inalcanzable canasta básica.

Los procesos electorales federales y locales que tuvieron lugar entre el año de la reforma política de 1977 y la de 1987, intentaron proporcionar otro carácter político: el de la credibilidad y legitimidad en las instituciones y la confianza en los diferentes procesos electorales, puesto que la sociedad reclamaba no solamente elecciones transparentes y triunfos convincentes, sino que empezaba a manifestar la necesidad de contar con instituciones y partidos políticos de mayor capacidad.

III.2. Las elecciones locales entre 1982 y 1986.

En este periodo los procesos electorales en México adquieren otra fisonomía, llevan otra dinámica social en contraparte con la expuesta por quienes se dedican a llevar sólo las estadísticas. Los mismos actores políticos de oposición, principalmente Acción Nacional, asumen una actitud mucho más crítica hacia los mismos procesos, a la vez que las mismas autoridades le dan un nuevo énfasis y, por lo tanto, le tienen mucho más cuidado a cada proceso, dadas las nuevas circunstancias políticas del país.

Con respecto al proceso de reformas que irían dando forma al proceso federal electoral de 1985, en el primer año de gobierno de Miguel de la Madrid se modificó el artículo 115 constitucional, el cual enmarcaba al municipio como

núcleo de los principios democráticos, y permitió extender la representación proporcional a todos los ayuntamientos del país.⁷⁸

Aunque esta reforma preveía que en el plazo de un año que los Congresos locales modificarían sus leyes electorales y las adecuarían al sentido de la reforma electoral, en varios estados donde se celebraron elecciones locales en 1983 se vio que esto no había sucedido.⁷⁹

El inicio del sexenio de Miguel De la Madrid destaca por la importancia que se le dio a cada uno de los procesos electorales aún y cuando estos no respondieron a las expectativas creadas. En 1982 se llevaron a cabo elecciones en diez estados del país con la renovación de 524 ayuntamientos, tres congresos locales y tres gubernaturas (Chiapas, Jalisco y Tabasco). Como se esperaba el PRI obtuvo "carro completo" en las elecciones para gobernador y congresos locales y en casi el 95 por ciento de los ayuntamientos. De estos ayuntamientos se perdieron dos de importancia, San Luis Potosí, donde triunfó el Candidato del Frente Cívico Potosino y Guanajuato, donde ganó la coalición PAN-PDM.⁸⁰ Estas elecciones se aceptaron sin reclamo alguno.

Para 1983 se renovaron las autoridades de 927 municipios de ocho estados y se eligieron legislaturas de 13. El PRI perdió en Chihuahua cinco alcaldías de importancia frente al PAN, entre ellas la capital del estado; y en Durango Acción Nacional triunfó también en la capital. Estos hechos tuvieron singular importancia ya que por primera vez en toda la historia de estos estados, el PRI dejaba en manos de la oposición zonas clave. Con el triunfo de Acción Nacional "la ola azul" bien podría ampliarse en pocos años hasta ganar la gubernatura.

⁷⁸ Al momento de la promulgación de la LEOPPE, sólo los municipios con una población mayor a 300,000 tenían derecho a representación proporcional. Cfr. Fracción VIII, artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁹ Atraso que con la reforma política de 1996 todavía se está tratando de llevar a cabo.

⁸⁰ Silvia Gómez Tagle. Op. Cit. Pág. 45

En septiembre de 1983 se celebraron elecciones municipales y para gobernador en Baja California. El PRI ganó la gubernatura y tres de las cuatro alcaldías. En noviembre de 1983 hubo elecciones municipales en Sinaloa, Baja California Sur, Oaxaca y Puebla. En los dos primeros estados el PRI ganó en todos los municipios. En Oaxaca el PRI ganó en 552 de 570. En Puebla el Revolucionario Institucional ganó en 211 municipios de 216.

En diciembre de 1983 y marzo de 1984 hubo elecciones en cinco estados de la República. De los 113 municipios en disputa en el estado de Michoacán, el PRI triunfó en 107; el PAN en 1 y el PDM en 1. Hubo inconformidades en 8 municipios, quedando 105 de los 113 legitimados por todos los partidos políticos. En Guerrero se renovaron 75 ayuntamientos y la legislatura. El PRI ganó en 74 municipios y en los 14 distritos uninominales. Además se presentaron recursos de impugnación en 7 municipios. Asimismo, en este año se renovaron 43 ayuntamientos y la legislatura local tamaulipeca integrada por 15 diputados uninominales y 5 plurinominales. El PRI ganó en 38 de las alcaldías y en las 15 diputaciones.

En 1984 se llevaron a cabo elecciones en Hidalgo, San Luis Potosí, Estado de México, Yucatán y Coahuila. En la mayoría de los casos el PRI obtuvo más del 90 por ciento de los puestos de elección popular y según los reportes oficiales no se reportaron conflictos de trascendencia.

Tal vez los resultados son el hecho menos significativo según las expectativas. Lo más lamentable fue el enorme abstencionismo que caracterizaron estas elecciones. Por ejemplo: en el Estado de México, en donde el Partido oficial obtuvo 118 de los 121 municipios y las 34 diputaciones plurinominales, rebasó los 50 puntos porcentuales, cifras que, comparadas con las elecciones de

federales anteriores, no fueron muy alentadoras para los objetivos planteados por el jefe del Ejecutivo.

Sin embargo, el elevado abstencionismo del 51% nubló los procesos electorales realizados en las 15 entidades federativas en 1983. Los constantes pronunciamientos por parte de la autoridad daban cuenta que se acabaría con el poco interés de la ciudadanía en cada uno de los procesos electorales. La realidad fue otra.

Pero la situación no terminaba en la versión oficial de los procesos electorales. Hubo sucesos de verdad importantes que mostraban el descontento social. El exponente más dramático fue el caso de Juchitán, Oaxaca, donde la legislatura local había decretado la desaparición de poderes, en manos de la coalición PSUM/COCEI, la cual reclamaba la restitución de los poderes sin conseguirlo. El resultado fue el desalojo por el ejército de los dirigentes cocoeístas del palacio municipal de Juchiteo en forma por demás violenta.⁸¹

1983 estuvo lleno de contrastes para el partido oficial, ya que si bien su votación había decrecido con respecto a elecciones locales de años atrás, por otro lado, logró ganar más del 95 por ciento de los puestos sometidos a votación popular en años anteriores.⁸²

El siguiente año fue el de mayor comodidad para el aparato gubernamental en términos de resultados electorales. Solamente Coahuila ingresaba al llamado grupo de "focos rojos" del gobierno. En las elecciones locales que se desarrollaron durante ese año en siete entidades federativas, el PRI se llevó

⁸¹ PESCHARD, Jaqueline, *Los procesos electorales Op cit.*, v. HORCASITAS, Molinar, Juan, *El tiempo de la legitimidad Op cit.*

⁸² En las elecciones de diputados locales de los 13 estados en los que ocurrieron, el PRI bajó del 83.36% de los votos en 1980 a 71.42% en 1983; el PAN subió de 5.96% a 15.55%; el PPS de 1.66% a 1.90%; el PDM de

todos los distritos electorales y más del 95 por ciento de los municipios en juego. La oposición sólo conquistó un municipio en Hidalgo, tres en el Estado de México y tres en Coahuila.⁸³

En 1984 Coahuila constituyó el caso ejemplar de violencia electoral. Los hechos se sucedieron en Monclova y Saltillo, pero sobre todo en la ciudad fronteriza de Piedras Negras, donde el repudio a los resultados electorales derivó en lo que la prensa extranjera llamó "un baño de sangre". Después de plantones, mítines, huelgas de hambre, obstrucción de carreteras, el día de la toma de posesión del nuevo alcalde priísta estalló el enfrentamiento entre partidarios del presidente municipal y panistas, que llevó, como en Juchitán, a la intervención del ejército.⁸⁴

En el norte del país se comenzaron a preparar nuevos métodos de lucha que servirían de pauta para los subsecuentes procesos electorales. Así lo dejó de manifiesto la 32 Convención Nacional del PAN, en febrero de 1984, la cual convocaba a un cambio en las formas de lucha, pero siempre y cuando se preservaran los principios doctrinarios tradicionales del PAN, por lo que las elecciones federales de 1985 levantaron un interés inusitado para el mismo partido, sobre todo considerando que se trataba de elecciones intermedias.

Al iniciarse las campañas en estados del norte del país, la prensa a nivel nacional señalaba el temor de los panistas sobre un "fraude anticipado", lo que desencadenaría la violencia. Aunado a esto, se sumaron las voces de la Iglesia católica y de grupos de empresarios.

74% a 1.38%; el PSUM de 1.73% a 2.53% y el PST de 1.44% a 2.38%. En Jorge Orlando Espirtu, *Evaluación de las elecciones locales durante 1993*, N/A

⁸³ Las razones y las obras. *Crónica del Sexenio*, 3o. Año, FCE, 1986, pp. 42, 92 y 93

⁸⁴ Peschard, Jaqueline. "Los procesos electorales locales" en *17 Ángulos de un sexenio*. Coordinado por Germán Pérez y Samuel León

Lo pronosticado se volvió realidad. En las elecciones en Chihuahua en 1986, el PAN acogió a todos los grupos que se le acercaron y no intentó imponerles sus principios doctrinarios. Lo importante era crear una base sólida con la cual se darían golpes al máximo al aparato estatal priísta y probar su carácter fraudulento. Además, Acción Nacional postuló a Francisco Barrio a la gubernatura del estado. Barrio, hasta entonces presidente municipal de Ciudad Juárez y connotada figura carismática, ferviente católico y con grandes dotes de liderazgo, aceptó la nominación y llevó al panismo a obtener las votaciones más altas de su historia en la entidad.

Parte del éxito que el panismo pudo haber tenido en esta entidad se debió a que dentro de las tácticas para evitar un fraude estuvo la de invitar a observadores extranjeros al proceso electoral. Además implantó un programa de "desobediencia civil" que abarcó desde la retención del pago de impuestos, la negativa a pagar licencias municipales para comerciantes e industriales, hasta boicots a negocios de funcionarios ligados al fraude electoral. No obstante, los resultados oficiales otorgaron 65 de los 67 alcaldías al PRI, y por supuesto la gubernatura.

Por lo que concierne a las elecciones federales de 1985, que fueron las últimas en que se aplicó la LFOPPE, producto de la Reforma Política de 1977, los resultados se limitan a elección de diputados, como corresponde a una elección intermedia: la participación en las elecciones ascendió a un 50.68% y la abstención a un 49.32%. El PRI tuvo un 64.81% de votos por mayoría relativa y un 60.07% por representación proporcional, lo que le permitió obtener un 96.33% de los escaños que se asignaron por mayoría relativa y ninguno de representación proporcional. Es decir, en conjunto, el PRI obtuvo el 72.25% de los escaños de la Cámara de Diputados. El PAN obtuvo el 15.59% de los votos de mayoría y el 15.49% de los de representación proporcional, lo que le permitió alcanzar el 3% de los escaños de mayoría (9 diputados) y el 32% de los

diputados de representación proporcional (41 diputados). En total obtuvo el 10.25% del total de escaños de la Cámara de Diputados.⁸⁵

Después de concluidos los procesos electorales locales antes de la reforma de 1986-87, el saldo para el gobierno y para el partido oficial fue un mayor resquebrajamiento en todas las estructuras y una llamada de atención por la forma centralizada como desarrollaban su toma de decisiones. Este malestar salió a la luz pública en 1987 con la salida de un bloque importante, comandado por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo González Guevara, de las filas del PRI.

Los tres años que precedieron a las elecciones de 1985 significaron para el sistema político mexicano un señalamiento de que el tema de la democratización de los procesos electorales, y de la misma democratización interna del PRI, tenía que llegar de inmediato. Así lo exigía la trascendencia de este instituto político y a su influencia dentro de la opinión pública.⁸⁶

Los resultados electorales arrojaron lo que varios analistas políticos habían empezado a pronosticar desde años anteriores, principalmente en la pérdida constante de votación en cada una de las elecciones. Por ejemplo, la votación del Revolucionario Institucional bajó en 1982 de 69.27 por ciento a 64.86 por ciento en 1985, es decir más de 4 puntos porcentuales. Lo más significativo de los resultados fue que también el conjunto de la oposición redujo sus porcentajes de votación.

Sin embargo, esta caída no se reflejó en avances para los partidos de oposición más fuertes. El PAN bajó de 17.53% a 16.5% de los votos y el PSUM de 4.40% a

⁸⁵ Resultados electorales de la Comisión Estatal Electoral

3.30% en los mismos años. Por su parte la oposición logró arrebatarle al PRI once diputaciones de mayoría, de las cuales nueve fueron para el PAN y dos para el PARM.

En lo que se refiere a los diputados de representación proporcional, la fijación de cinco circunscripciones plurinominales y la reiteración de la fórmula de primera proporcionalidad favorecieron a los partidos más pequeños, provocando una gran dispersión de la representación de la oposición bajo el manto de los beneficios para todos.

De tal manera, el PAN obtuvo 32 diputados plurinominales, 18 menos que en 1982, y el PSUM bajó de 17 a 12. En cambio, el PPS subió de 7 a 11 diputados, el PST de 11 a 12 y el PDM, que había aumentado su caudal de votos, conservó sus 12 asientos que tenía en 1982. El PRT que no había accedido a diputaciones en 1982, recibió seis; el PMT, que participaba por primera vez, conquistó seis y el PARM, que había perdido su registro tres años antes, se llevó nueve, convirtiéndose en el partido con mayor progreso en su representación.

III.3. Propuestas y cambios a la LFOPPE

El *Diario Oficial* del 19 de junio de 1986 publicó el decreto que daba instrucciones a la Secretaría de Gobernación a fin de convocar a los partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general a participar en las audiencias públicas sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

³⁰ Véase a Académicos como Pablo González Casanova quien coordinó con una serie de especialistas el libro, *Las elecciones en México*, o German Pérez Fernández del Castillo y Samuel León, quienes coordinaron el libro *17 Ángulos de un sexenio*

El 3 de noviembre de 1986 el Presidente de la República envió una iniciativa a efecto de reformar los artículos 52, 53 y 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV, 56 60 y 70, fracción IV de la Constitución, las cuales tenían por objeto modificar el sistema de representación proporcional y el establecimiento de normas que permitieran disminuir la diferencia existente entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños de cada partido. Se insistió en establecer un mecanismo que asegurara que por lo menos un partido pudiera tener la mayoría absoluta en la Cámara, la llamada cláusula de gobernabilidad, que consistía en que si ningún partido lograba tener más de la mitad del total de diputaciones de la Cámara, al que obtuviera el mayor número de triunfos de mayoría o la mayor votación, se le *asignarían diputados de representación proporcional en el número que requiriese para contar con la mayoría absoluta de los miembros de la propia Cámara.*

Proponía, además, establecer la renovación parcial, en esta ocasión cada tres años. Se regresó al mecanismo original del sistema de autocalificación, que preveía que el total de presuntos representantes electos decidieran la calificación de las elecciones federales.

Por otra parte, la iniciativa proponía que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos correspondía al Gobierno Federal. Introdujo así la necesidad de crear un órgano jurisdiccional, imparcial e independiente, que tuviera competencia para conocer de las impugnaciones que se originen en el proceso electoral. La iniciativa hacía compatibles el sistema de autocalificación y la jurisdicción contencioso-electoral del órgano especializado, ya que las decisiones del mismo sólo podían ser impugnadas ante el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

De entre las nuevas disposiciones sobresalen, la obligación de los partidos de dar a conocer sus plataformas políticas en todas las circunscripciones

electorales donde participan; por lo que se refiere a propaganda, el derecho de los partidos políticos a acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, con el propósito de contribuir en la elaboración de programas de su partido; el otorgamiento a los partidos 15 de minutos mensuales en la radio y televisión, para cada uno, y finalmente, la creación de un programa especial de los partidos para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

El régimen financiero a los partidos políticos establecía el principio de asignar recursos conforme a la cantidad de votos y escaños obtenidos. Igualmente se establecía la obligación de los partidos de justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público.

El subsidio público es un factor crítico para los partidos de izquierda, por sus reducidas dimensiones, como es para el PDM y el PARM. Sin embargo, los grandes partidos, como el PRI y el PAN, no dependen en forma primordial del financiamiento público.⁸⁷

Una disposición que aparentemente se resolvió a favor de los partidos de oposición la integración de coaliciones. La ley anterior sólo preservaba la identidad de los partidos políticos y asociaciones cuando integraban un frente, de forma que al presentarse en forma de coalición tendrían que hacerlo bajo un solo registro y emblema. El Código Federal Electoral permite que los partidos políticos coaligados se presenten a elecciones con el registro y el emblema del partido o partidos políticos registrados. Para todos los demás efectos actúan como un solo partido. Al término de la elección, los partidos políticos que convengan en coaligarse pueden conservar su registro, siempre y cuando la votación nacional de la coalición sea equivalente a 1.5% como mínimo sumando los porcentajes que cada uno hubiera conseguido. Los votos obtenidos por la coalición se

⁸⁷ *Novedades*, México, 26 de abril de 1987, pp. A1 y A9.

distribuyen en la manera en que se haya pactado en el convenio de coalición según el artículo 86.

Con respecto al padrón electoral se realizaron reformas que tendían a hacerlo más confiable. Por ejemplo, se establece la revisión anual del padrón, con su correspondiente actualización y depuración, proceso en que participan los partidos políticos. Las funciones del Comité Técnico de Vigilancia se descentralizaron en las Comisiones Estatales y en los Comités Distritales haciendo aun más fácil la vigilancia del padrón y su constante actualización. Sin embargo, como se vera más adelante, esta parte importante en el desarrollo de las elecciones pasaría a ser una de las más discutidas en los próximos diez años.

El proceso de las reformas buscó afanosamente la legitimidad de las elecciones que se había perdido en los años anteriores. En esto tuvo mucho que ver la ascendencia del panismo en el norte del país. Una prueba de ello es la entrega a los partidos políticos de las listas nominales básicas, el 1o. de enero y las *complementarias, el 1o. de abril, para su revisión mientras que las listas definitivas se entregarían a los partidos con más de tres meses de anticipación al día de la elección, el 1o. de junio.*

En cuanto al sentido de la reforma de 1986 intentó contar con un padrón más confiable, estableciendo el último día de febrero del año de la elección como fecha límite para el cierre del empadronamiento.

En cuanto al proceso electoral y a los organismos que lo preparan, también hay importantes modificaciones. Por cuestiones de orden y para la interposición de recursos se divide el proceso en tres etapas: la de preparación de la elección, la jornada electoral y la posterior a la elección. El Código especifica que la preparación, el desarrollo y la vigilancia de las elecciones es una función de

orden público cuya responsabilidad corresponde al gobierno federal con la participación de los partidos políticos.

La integración de los organismos electorales, como ya se mencionó, ha sufrido una notable transformación. Desde 1946, la integración de la Comisión Federal (entonces llamada Comisión Federal de Vigilancia Electoral) se integraba en forma tripartita, con dos comisionados del Poder Ejecutivo, dos del Poder Legislativo y dos de los partidos políticos. En 1951 se aumentó la representación de los partidos a tres y se disminuyó la del Ejecutivo a uno; el Secretario de Gobernación. En 1973 se aumentó el número de los representantes de los partidos políticos, de tal manera que hubo uno por cada uno de los cuatro partidos registrados. En 1977 se repitió el mismo esquema y agregó el derecho a votar del Notario Público. Para las elecciones de 1979 y estando esta ley vigente, *había nueve partidos registrados, se dio el fenómeno singular de que la mayoría de votos dentro de la Comisión Federal Electoral perteneciera a los partidos minoritarios.*

La iniciativa presidencial en torno a las reformas se propuso corregir la inusitada situación de que los partidos minoritarios controlaban abrumadoramente el máximo organismo electoral, disponiendo a tal efecto que, aunque la Comisión continuara integrada por la misma cantidad de miembros, solamente tuvieran voz y voto los representantes de los partidos que hubieran obtenido los tres primeros lugares de la votación nacional. El mismo principio sería aplicado en los organismos electorales regionales, pero con respecto a la votación de cada una de sus circunscripciones. Sin embargo, una de las más relevantes modificaciones realizadas a la iniciativa fue precisamente la de disponer la integración de los organismos electorales de una forma diversa.

En cuanto a la integración de la Comisión Federal Electoral seguiría siendo presidida por el Secretario de Gobernación y los representantes de cada una de

las Cámaras del Congreso de la Unión. Por lo que se refiere a la representación de los partidos políticos se introduce el principio de que se integrarán a la Comisión en función de su fuerza electoral demostrada en las urnas. De tal forma que se integrarían por un comisionado de cada uno de los partidos que haya obtenido hasta el 1.5% de la votación nacional efectiva, un comisionado adicional para los que obtengan más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional y a los que obtengan más del 6% se les acreditará otro representante por cada 3% adicional de la votación. Los partidos no podrán tener más de 16 comisionados y podrán determinar que su representante tenga la posibilidad de acumular los votos que le correspondan. Con ese sistema el PRI tuvo 16 votos contra 13 de la oposición, y a su vez eliminó su dependencia de los partidos pequeños, los que *meses más tarde contraatacaron como se verá más adelante*.

Las funciones de la Comisión Federal Electoral que, con carácter discrecional, le permitían determinar el número de circunscripciones de representación proporcional, la fórmula electoral para asignar los escaños dentro de cada una de ellas y, finalmente, la cantidad de candidatos de mayoría que podían presentarse simultáneamente como candidatos de representación proporcional, fue lugar común de críticas. Uno de los autores que más se distinguió por su crítica fue Francisco Paoli quien consideraba que se otorgaban facultades demasiado amplias a la Comisión Federal Electoral.

En cuanto al proceso electoral, se introduce un número importante de cambios, como la eliminación de doble voto para la integración de la Cámara de Diputados, uno para el sistema de mayoría y otro para el de representación proporcional. El Código Federal Electoral dispone que únicamente habrá un voto y por lo tanto una sola boleta, de tal forma que en este aspecto el sistema electoral mexicano se aleja del modelo original en el que inspira la ley de 1977.

Con esta medida se cancelaba la oportunidad que se otorgaba para censurar las alianzas informales que celebraba el PRI o alguna de sus sectores o sus candidatos para favorecer con el segundo voto a partidos como el PST y PARM. En particular, el PAN consideró que la diferencia entre el incremento de la votación recibida por el PST en la Cámara de Diputados entre la elección por mayoría y la de representación proporcional, se correlacionaba con el decrecimiento de la votación del PRI.

Otra de las medidas que ayudó dar agilidad a la publicación de los resultados electorales y acabar con suspicacia de que tiempos tan largos ayudaban a preparar mejor el fraude, fue el acortamiento de los plazos de clausura de las casillas el día de la votación, del tiempo para el cómputo en los distritos electorales. En la ley de 1977 entre cada uno de tales eventos transcurría una semana. En cambio, ahora se suceden de domingo a miércoles, de tal forma que se ha reducido el lapso en casi la mitad. La amplitud innecesaria de los plazos anteriores facilitaba la impugnación de los procesos por los partidos de oposición y por periodistas, tanto nacionales como extranjeros, quienes argumentaban que eran los amplios intervalos en cuestión los que permitían hacer manipulaciones indebidas o ajustes fraudulentos de los resultados electorales.

El Código Federal Electoral determinaba con precisión los sujetos que estarían legitimados para interponer los recursos, la forma de interponerlos, los plazos y procedimientos a que se sujetará sus sustanciación. Asimismo, limita los testimonios que se pueden rendir en las pruebas documentales públicas que se precisan en el Código Federal de Procedimientos Civiles y determina los tipos de resoluciones que se pudieran emitir, así como los contenidos de las mismas y sus efectos. Aunque la materia de sanciones no se aborda en este trabajo de manera exhaustiva, si se mencionan dos nuevos tipos de las mismas que se incluyen en el Código y que han sido objeto de comentarios en la prensa: el

ESTA FECHA NO SALE DE LA BIBLIOTECA

aumento hasta a 1000 días de salario mínimo de multa a los ministros de culto religioso que induzcan al electorado a votar a favor o en contra de determinado partido o candidato, así como en el caso de que se fomente la abstención o ejerzan presión sobre el electorado. Finalmente, el Código dispone que a los extranjeros que se inmiscuyan en los asuntos políticos del país, se les revocará su calidad migratoria.

La última de las reformas que se incorporaron con el Código Federal Electoral fue la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral, organismo autónomo de carácter administrativo, competente para resolver los recursos en materia electoral que han sido mencionados y cuyas resoluciones sólo pueden ser modificadas por la Cámara de Diputados en carácter de Colegio Electoral. Puede decirse que el Código Federal Electoral optó por un sistema mixto, que combina el principio de autocalificación con el jurisdiccional.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integra con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos, teniendo la iniciativa su origen en la Cámara de Diputados, donde se encuentran representados los partidos minoritarios.⁸⁸

Se suponía que este amplio mosaico de reformas y de adiciones a la reglamentación electoral traería "tranquilidad" al sistema político mexicano por lo que significaban estos cambios en ese contexto político; esto es, tan solo la forma en que se dieron los cambios en el que participaron muchos actores políticos y no solo la "iluminación del Presidente" como dice Soledad Loaeza traían algo de confianza; y también por el reacomodo de los diferentes actores. Las consecuencias se manifestarían antes y después de las elecciones de 1988, como se verá en los siguientes capítulos.

⁸⁸ Este cambio, por demás importante no satisfizo la demanda de los partidos, puesto que finalmente no reflejaban la imparcialidad requerida

CAPÍTULO CUARTO

IV. Contexto histórico hacia la Reforma Electoral de 1989-90.

IV.1. 1988: el contexto preelectoral y las elecciones.

Las elecciones de 1988 llegaban en el momento en que el país vivía sus momentos más difíciles y álgidos de su historia. Una base social erosionada, dividida y maltratada en lo que más duele, en el bolsillo; una clase trabajadora molesta, dirigencias sindicales desorientadas y sin espacio de maniobra y una clase política en conflicto. Una parte del sector empresarial molesto y dispuesto a participar en política, apoyando al Partido Acción Nacional. Todo gracias a un sexenio que no supo cicatrizar y enmendar conflictos, que procuró a toda costa mantener relaciones con el sector empresarial a costa de lo que fuera, incluso, a costa del salario, que no midió el alcance de una nueva sociedad civil y su respuesta y que procuró mucho más el sector económico que el social. Esta coyuntura preelectoral va a ser recordada por mucho tiempo por la forma en que se desarrollaron varios sucesos, pero sobre todo por la acumulación de problemas tanto para el partido oficial, como para el gobierno en términos económicos y políticos. Veamos:

La Corriente Democrática

Varios fenómenos caracterizan este momento de la vida nacional, entre ellos destacan los propanistas en el norte del país y sus nuevas y peculiares formas de protesta en contra, principalmente, del fraude electoral. Otros de corte diferente pero igualmente contra el Estado, son los desatados por los sismos de 1985, los cuales rebasan de manera importante la acción gubernamental hasta que, días después, es retomado por el ejército. El movimiento estudiantil de la UNAM en contra de las medidas adoptadas por el Consejo Universitario

referentes al pase automático, pagos, exámenes parciales y extraordinarios, entre otros.

De este abandono social hubo quienes fincaron sus nuevas esperanzas políticas en la coyuntura nacional, tal es el caso de la corriente priísta que abandona este instituto para convertirse en una fuerza importante, capaz de poner en duda la estancia del Partido Revolucionario Institucional en el poder.

Esto es, en 1986, mientras, la clase política se prepara para el destape un grupo de políticos e intelectuales del PRI se reúnen para discutir acerca de los mecanismos de selección interna de candidatos y de la política económica del gobierno. Las reuniones se suceden regularmente, a ellas asisten, priístas de los llamados cuadros, entre ellos se destacan Porfirio Muñoz Ledo, Cuauhtémoc Cárdenas y Rodolfo González Guevara, quienes meses después, fundan la llamada Corriente Democrática o Movimiento de Renovación Democrática del PRI, objetando la relación tradicional del PRI con el gobierno. En su primer Documento de Trabajo, la Corriente Democrática se plantea como objetivos:

- a) Darle plena vigencia a los principios de la Revolución Mexicana;
- b) constituir una nueva corriente de pensamiento para fortalecer al PRI y,
- c) transformar al PRI profundamente: crear un nuevo diseño de estrategias contra la crisis económica y profundizar y eliminar la práctica del tapadismo.

La Corriente Democrática constituye, por así decirlo, una oposición dentro del mismo partido hacia el gobierno. Esta democratización del PRI que propone la Corriente, se entiende como un instrumento necesario para inducir un cambio en la correlación política de fuerzas favorable al interés nacional. De este cambio,

dependía una transformación en la concepción del futuro de México, de la crisis de su deuda, de su soberanía.⁸⁹

La llegada a la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del PRI de Jorge de la Vega Domínguez, después que Adolfo Lugo Verduzco, presidente anterior, fuera postulado como candidato a la gubernatura de Hidalgo, pareció recomponer el acuerdo entre priistas. Desde su toma de posición, De la Vega estableció contacto con los miembros de la Corriente, empero, de acuerdo a la misma Corriente, la posición que asumió el Comité Ejecutivo, encontrada con la posición de los democratizadores cerró la posibilidad. Por una parte, el CEN condicionaba las actividades de la Corriente en tres temas:

- 1) A no atacar la política económica;
- 2) a no insistir en la desaparición del tapadismo y,
- 3) a que la Corriente se desintegrara participando en el trabajo político. Por el otro, no obstante, de participar en las mesas de discusión de la XIII Asamblea Nacional del PRI, la Corriente insistía en que, la sucesión presidencial era "el gran problema táctico, de corto plazo, no sólo para el PRI sino para el proyecto nacional propiamente dicho".⁹⁰

Días después, el 10 de marzo, Cuauhtémoc quedaría, según De la Vega Domínguez, fuera del partido. Meses más tarde, el presidente del partido anunció una gira nacional a la que se llamó: Gira de la Unidad política y Conciencia Revolucionaria, en la cual pretendió nuevamente restaurar el acuerdo. El 21 de mayo, en Hermosillo, De la Vega declaró que en la sucesión presidencial, la voz de la Presidencia de la República es importante para el PRI, pero, "no es la única y que, es el PRI, el que finalmente designa a sus candidatos".⁹¹

⁸⁹ Jorge Lazo de la Vega. *La corriente democrática hablan los protagonistas*. Méx. Posada, 1987, p.27

⁹⁰ *Ibidem.*, p. 242

⁹¹ *Proceso*, 25 de mayo de 1987, p.10-17

En tanto, en Morelia Michoacán, el Presidente Miguel de la Madrid señalaba, refiriéndose a miembros de la Corriente, "no se vale vivir del pasado". Cuauhtémoc y Janitzio son hijos de Lázaro Cárdenas y Francisco J. Mújica respectivamente. En mayo de 1987, la Corriente da a conocer en la ciudad de Chihuahua, el Documento de Trabajo número dos, en el que apuntan lo siguiente:

"Nuestra lucha es por los principios de la Revolución Mexicana contenidos en los artículos fundamentales de la Constitución de 1917[...] Nuestra lucha es por el rescate de la plena condición ciudadana, de la equidad social, la economía productiva, los recursos naturales, la identidad cultural y la alta jerarquía moral de la Nación[...] Nuestra lucha es por el fortalecimiento del partido y la recuperación de su papel de vanguardia política[...] Dos son las líneas centrales que deberían orientar su actividad: pugnar por el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios, mediante una reactivación económica de inspiración populista nacional e impulsar la democratización de los procedimientos de participación y de decisión en el partido, como la vía más progresista para un desarrollo democrático".⁹²

La disciplina priista se había resquebrajado, las palabras del Presidente de la República eran desoídas. El rompimiento se anunciaba. El 19 de junio, Fidel Velázquez anunciaba públicamente que en el transcurso de la semana los democratizadores serían expulsados del PRI. El lunes 22 de junio, la Comisión Nacional de Coordinación Política (CNCP) del PRI emitió un comunicado en que se acordó "condenar, rechazar y denunciar", las actividades no de los miembros de la Corriente Democrática, sino de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz, en particular. Asimismo, la CNCP notificó al priismo que tanto Cárdenas como Muñoz Ledo, "actúan a título personal, fuera del PRI y sin representación

partidista alguna: se les niega la utilización de las instalaciones priistas y del emblema y, por último, se les invita a que abandonen el PRI".⁹³

Finalmente, el 3 de julio de 1987, los miembros de la Corriente Democrática proclaman como precandidato formalmente a Cuauhtémoc Cárdenas. Por su parte, Cuauhtémoc acepta la precandidatura a condición de que sea registrada por el PRI. El 12 de agosto los democratizadores envían una carta al Presidente de la República, Miguel de la Madrid, en la cual exigen, que en su calidad de Jefe del Partido y por la fuerza indiscutible que tiene en las decisiones del Partido, se abra el registro de precandidatos. Al no obtener respuesta los dirigentes de la Corriente anuncian, el 7 de septiembre, la Marcha de las 100 horas por la democracia, que culminaría el 17 del mismo mes para exigir al CEN del PRI, el registro de la precandidatura de Cuauhtémoc Cárdenas.

El 4 de octubre, es destapado como candidato del PRI a la Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, días después, el 14 de octubre, Cuauhtémoc Cárdenas se afilia al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y acepta la candidatura de esta organización a la Presidencia de la República. Cuauhtémoc aclara que en la decisión de aceptar ser miembro y candidato a la Presidencia de la República del PARM no hubo apresuramiento, "debido a que se había entablado pláticas con diversos agrupamientos y con el PARM se pudo concretar antes que nadie el apoyo recíproco".⁹⁴

El 22 de noviembre del mismo año, al concluir su VII Asamblea Ordinaria, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), antes Partido Socialista de los Trabajadores (PST), proclama a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato a la Presidencia. Por su parte Muñoz Ledo declara: "las

⁹² Jorge Iaso de la Vega. *La corriente democrática ... Op. Cit.* pp. 316-319

⁹³ *Proceso*, 29 de julio de 1987, p.14

⁹⁴ "Entrevista a Cuauhtémoc Cárdenas", por Ricardo Rocha. Méx., 27 de diciembre, 1987

puertas a los demás partidos están abiertas -Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Partido Mexicano Socialista (PMS)- para negociar respecto a una candidatura única de Centro Izquierda".⁹⁵

El 13 de diciembre, Cuauhtémoc acepta el respaldo a su candidatura por parte del Partido Popular Socialista (PPS). Finalmente, el 12 de enero de 1988, queda constituido formalmente el Frente Democrático Nacional (FDN). Firman el documento de constitución los representantes de los partidos con registro: PARM, PFCRN y PPS, Carlos Enrique Cantú Rosas, Rafael Aguilar Talamantes y Jorge Cruickshank; Porfirio Muñoz Ledo por la Corriente Democrática; Roberto Jaramillo por el Partido Socialista Revolucionario (PSR); Arturo Martínez Nateras por Unidad Democrática, y Cecilia Torres Chavarría por las Fuerzas Progresistas de México, a los que posteriormente se unirá el Partido Mexicano Socialista

La importancia de esta oposición interna, es que una vez fuera del PRI constituirá el principio a partir del cual se articulará el llamado Frente Democrático Nacional. Estamos aquí frente a la puesta en marcha de una mecánica político-electoral que captará cada una de las inconformidades de quienes de alguna manera no están de acuerdo con el gobierno, entre ellos encontramos a partidos para quienes las leyes electorales ponen en peligro inclusive su permanencia en el sistema de partidos como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, quien ve esta posibilidad como su salvación.⁹⁶

El antecedente del FDN se encuentra pues, en una recomposición de corrientes emergentes nuevas por la defensa del voto. "Hasta 1988, la izquierda mexicana vivió su historia dividida en dos corrientes, en gran parte desprovistas de seguidores: pequeños grupos de activistas fuera del PRI que mostraban un

⁹⁵ *La Jornada* 26 de noviembre, 1987

heroísmo esporádico indudable y en ocasiones recibieron el apoyo de multitudinarios movimientos de masas[...] y los grupos del PRI cuyo número e influencia eran insondables por definición. El cisma fue que Cárdenas fusionó a ambas agrupaciones. La base de masas se volvió electoral, y cuando la izquierda procedente del PRI se unió a la de las calles y de los ghettos ideológicos se forjó una identidad".⁹⁷

Pero los partidos pequeños que anteriormente se habían alineado con el PRI no solo apoyaron a Cuauhtémoc Cárdenas porque sí, estaba en juego su registro como partidos políticos y es por esa causa por la que decidieron apoyar esa candidatura.

"[Con la reforma de 1987 se modifica la estructura de la Comisión Federal Electoral] que era el órgano encargado de preparar las elecciones, en donde cada partido participante tenía voz y voto. Dicho de manera más sencilla, la multiplicación de partidos opositores que trajo la reforma de 1977 complicaba el manejo de la CFE, ya que para ganar las votaciones en la mesa de la comisión era necesario contar con aliados que, sumados al PRI, superaran los votos del bloque opositor. Ello hacía necesaria la existencia de partidos aliados, condicionada a que los mismos obtuvieran por lo menos el 1.5% de la votación plurinominal en elecciones federales legislativas. El PRI se aseguraba de que los partidos aliados superaran el umbral a través del traspaso a sus cuentas de votos plurinominales que el partido mayoritario no usaba (recordemos que entonces la Cámara de Diputados se componía de 300 diputados de mayoría o "uninominales" y de 100 de representación proporcional o "plurinominales", y que el voto plurinominal por el PRI se desperdiciaba al no tener acceso el partido con más de 60 triunfos de mayoría al reparto de curules de representación proporcional). [El Presidente De la Madrid] calculando desde entonces que en 1988 se diera un voto de protesta frente a los críticos efectos sociales de su ajuste económico, y que por lo tanto el PRI viera mermados abruptamente sus niveles de apoyo electoral, aumentó a 200 el número de diputados de representación proporcional e introdujo

⁹⁶ Esta posibilidad estaba muy cercana por las reformas a la ley electoral y la nueva conformación de la Comisión Federal Electoral en la que se desplazaba a los partidos minoritarios y dejaban de ser necesarios para el mismo PRI.

⁹⁷ Jorge G. Castañeda. *La utopía desarmada*. Méx., Joaquín Mortiz-Planeta, 1993 p 185

en la Constitución la llamada cláusula de gobernabilidad , a través de la cual, y en caso de que ningún partido obtuviese la mayoría absoluta (50% más 1) de los votos en la pista de competencia de la Cámara de diputados, se le asignarían al partido mayor curules de representación proporcional adicionales para que sumara la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara. Ello hizo necesaria la desaparición de la llamada doble papeleta: el reparto de curules tanto uninominales como de plurinominales se haría con base en el voto uninominal. El problema es que ello impedía garantizar la existencia de pequeños partidos aliados en la CFE, y por lo tanto se ponía en riesgo el control de dicho órgano colegiado. Para evitar problemas, la reforma de 1987 cambió la composición política de la CFE y ahora los partidos tendrían en dicho órgano un número de votos proporcional a su caudal de sufragios en la anterior elección federal. Ello aseguraba al PRI el control de la CFE sin el concurso de sus pequeños aliados que, sin el subsidio plurinominal y ya prescindibles para el PRI en la CFE, prácticamente se condenaban a desaparecer".⁹⁸

Las Elecciones Federales de 1988

El proceso electoral federal de 1988 por el cual se eligió al Presidente de la República fue el más relevante en la historia del México contemporáneo, ya que por primera vez se puso en duda, muy seriamente, la victoria del Partido Revolucionario Institucional. Este tiempo electoral, estuvo caracterizado por las divisiones internas del PRI, por el surgimiento de una izquierda capaz de aglutinar a las diferentes corrientes en aras de derrotar al PRI y por un Partido Acción Nacional que fundó sus nuevas expectativas en lo logrado en el norte del país y en la adhesión al partido de una clase empresarial poderosa.

En consecuencia, los resultados electorales pusieron de manifiesto las tendencias del sistema político electoral. Entre ellas podemos encontrar el aumento de la participación en las zonas urbanas y la demanda creciente de la

⁹⁸ Ver a Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso político de México* UNAM/IIJ, México 1995. También se puede revisar el capítulo tercero de *El tiempo de la legitimidad* de Juan Molinar H. Citado por Alonso Lujambio.

democratización del país. Que a la postre traería las reformas electorales de 1989-1990.

Para el candidato triunfador significó una nueva realidad política como muestra el avance democrático de México. Pero para el candidato perdedor y el más cercano, los resultados significaron el gran fraude y evidenciaron los procesos de violación a la voluntad popular más viejos.

La prensa nacional como La jornada y Excélsior hablaron del gran fraude. El PAN llamó a la desobediencia civil en voz de su candidato Manuel J. Clouthier, quien proponía al candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas establecer una resistencia civil a fin de esclarecer el proceso electoral. Finalmente, el proceso colocó sobre la tierra los pies del viejo sistema. Y si bien pareciera que no pasó nada, las consecuencias comenzarían con el sacrificio del partido, por la legitimidad de la figura presidencial.

Los resultados quedaron para la historia, pero lo que más resalta de esto es que nos enfrentábamos a un proceso electoral en el que el PRI tocaría, por primera vez en su historia, los 50 puntos porcentuales y hay quienes como Molinar Horcasitas que defienden la idea que el candidato no alcanzó ni siquiera esa puntuación.⁹⁹

Otros autores, inclusive señalan de la votación obtenida por el candidato del PRI apenas rebasó los 50 puntos porcentuales, con lo que el partido lograba la

⁹⁹ Molinar dice que a pesar de que la publicidad oficial de los resultados se centró en la afirmación de que Salinas de Gortari había obtenido el 50.74% de los votos, en realidad obtuvo, oficialmente poco menos de 49%. La diferencia entre una y otra cifra se debe a que los datos oficiales publicados omiten el cómputo de poco más de 700,000 votos oficialmente computados. Se trata de los 695,042 votos que según el cómputo oficial de la CFE fueron anulados y de los 14,333 votos que esa misma autoridad computó finalmente a favor de candidatos no registrados. Si estos votos, efectivamente emitidos y oficialmente computados, se incorporan al total de la votación emitida sobre el cual se calcula el porcentaje obtenido por cada candidato, resulta que Salinas de Gortari logró su triunfo con el 48.74% de la votación emitida. En Molinar Horcasitas, Juan El tiempo de la legitimidad, Op. Cit, pág. 218.

votación más baja en su historia, lejos de los años de bonanza y de carros completos. Además, se afianzaba la idea del decrecimiento electoral del PRI en cada elección.

Finalmente el proceso arrojó los siguientes resultados, como muestra el siguiente cuadro.

RESULTADOS ELECTORALES EN LAS ELECCIONES DE 1988

CANDIDATO	AÑO DE LA ELECCIÓN			
	1988			
	Votos obtenidos	Porcentaje de la votación	Elección 1982	
Votos			Porcentaje	
Carlos Salinas de Gortari (PRI)	9 687 926	50.4	16 145 254	68.43
Manuel J. Clouthier (PAN)	3 208 584	17.1	3 700 045	15.68
Cuauhtémoc Cárdenas (FDN)	5 929 585	32	PSUM 821 993	3.48

Comisión Federal Electoral - Colegio Electoral de la H. Cámara de Diputados

Los resultados mostraron una nueva realidad política en México. El candidato priísta expresó el fin de la época de partido único y se iniciaba una nueva etapa en la vida del país, en la que si bien existía un partido quien controlaba la presidencia de la República, por otro lado se conformaba un Poder Legislativo plural, en la que el Partido Revolucionario Institucional perdía sin más la posibilidad de modificar por sí solo la Constitución Política ya que no contaba con la mayoría calificada que se requiere, esto es, el porcentaje requerido para hacerlo. Por lo que el sistema político mexicano entró en una etapa en el que las modificaciones se tenían que negociar con los otros partidos.

* El Frente lo integraban el PPS, PARM, PFCRN y PMS

Los comicios del 6 de julio y su secuela dejaron, además de varios elementos para el análisis como el comportamiento del electorado, que la sociedad mexicana era más participativa, lo que traería un amplio e intenso debate sobre la situación política y las perspectivas de la democracia.

Con los resultados electorales y el pluralismo evidenciado en las urnas, se hicieron múltiples y diversas interpretaciones acerca del acontecer político y de los alcances de la democracia en México, sobre todo porque hubo estados de la república que el PRI perdió por márgenes bastante altos como lo son los caso del Estado de México, Michoacán, Morelos, Distrito Federal y Baja California y aún más, en los tres primeros estados los resultados electorales arrojaron que el candidato del Frente Democrático Nacional ganó por mayoría absoluta.¹⁰⁰

En ese momento, el régimen político mexicano enfrentaba momentos difíciles de resolver como lo era la sombra de ilegalidad de las nuevas autoridades y por ende de mismo proceso electoral, en el que se eligió al presidente; que más tarde se convertiría en reclamo social no del todo generalizado pero sí lo suficientemente grande como para crear una crisis política y una crisis constitucional como la señalada por Federico Reyes Heróles que dice, "...se pudo haber presentado por tres actos formales para dar continuidad institucional a la República: la sustitución obligatoria e integración del Legislativo Federal, la calificación de la elección presidencial y la presentación del Informe de Gobierno por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal." Ahora bien, dice Reyes Heróles, [dada la prolongación de los debates para integración tanto del Colegio Electoral como del mismo Poder Legislativo] "...queda la pregunta en el aire de si el Congreso, sin estar integrado cabalmente, es decir, sin haber resuelto por sí

¹⁰⁰ Ibidem, pág. 219.

mismo su composición legítima, puede iniciar sus funciones: sesiones ordinarias con fecha preestablecida y calificación de la elección presidencial...".¹⁰¹

Pero ocurrió lo menos pensado, por lo menos, lo que menos esperaba la opinión pública en general y mucho menos los partidos políticos; los resultados definitivos nunca llegaron por lo que el conjunto de la oposición declararon que la elección de ese 6 de julio había sido fraudulenta y por lo mismo reclamaban la anulación de las elecciones y la realización de un referéndum para limpiar la elección, ya que a mes y medio de las mismas aún no se tenían resultados concretos y mucho menos confiables.

Se hicieron diferentes tipos de propuestas para salir al paso de este problema, desde el cotejo de actas, hasta el recuento casilla por casilla. El gobierno utilizó el tiempo a su favor y no aceptaba nada y se acercaba el día primero de septiembre como fecha límite para que estuviera integrado el Congreso de la Unión. Sin embargo, esta última propuesta no resultaba de lo más acertada ya que no todas las casillas estuvieron cubiertas por la oposición lo que significó que de algunas sí se tuvo control y de otras no, y de allí la explicación de que a pesar de la petición oficial por parte del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados de que se publicaran los resultados de las 55,000 casillas sólo se hayan informado de 35,000 casillas.¹⁰²

Finalmente, días antes de vencerse los plazos fatales, y de llegar a acuerdos en paquete sobre las calificaciones de los diputados de mayoría, además de la premura de la oposición por llegar a la repartición de los plurinominales se aprobaron todos los casos el 31 de agosto. El PRI había aprobado todo sin el apoyo de la oposición, por lo que la Cámara quedaría de la siguiente forma:

¹⁰¹ Véase a Reyes Heróles, Federico. 1988. la crisis constitucional. El clima político de la transición, en Segundo Informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988. Pablo González Casanova Coord. México, 1990.

El siguiente cuadro ilustra perfectamente los diputados ganados por cada partido político.

REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

PARTIDO	AÑO DE LA ELECCIÓN			
	1988			
	%	CURULES		TOTAL
		MR	RP	
PRI	51.10	233	27	260
PAN	17.97	38	63	101
FDN	29.10	29	110	139

Comisión Federal Electoral y Diario de los Debates de la Cámara de Diputados

Por otra parte, la oposición había logrado arrancarle al PRI cuatro senadurías, este suceso no produce ningún cambio sustancial, pero en términos políticos dice mucho, y sobre todo a la luz de los resultados, en donde el PRI pierde, como ya se dijo, estados con votaciones muy altas para la oposición, con lo cual quedaba en 60 para el PRI y 4 para la oposición.

Por lo que toca a la elección presidencial las cosas no eran del todo sencillas. La oposición reclamaba el carácter fraudulento de la misma y pedían la anulación. El candidato del Frente Democrático Nacional se refirió al artículo 85 constitucional y exigió que se nombrara a un presidente interino, todo debido a las condiciones en que se desarrollaron los comicios federales del 6 de julio.

Finalmente, el día de 10 de septiembre, y después de grandes problemas se aprobó el dictamen con 263 votos a favor y 85 en contra, con la ausencia del

¹¹⁰ Ibidem, págs. 129-130.

resto de los diputados. Se declaró electo el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.2. Hacia un nuevo marco legal.

El sol no se podía tapar con un dedo. Los ánimos estaban aún candentes. La oposición realizaba marchas. Se expresaban a nivel nacional e internacional, convocaban a la desobediencia civil. El candidato del Frente Democrático Nacional emprendió una cruzada nacional para defender su victoria. A su vez, el presidente electo hizo el 10 de septiembre de 1988 un llamado a los actores político para revisar el marco legal de las elecciones.

El primero de diciembre de 1988, en el discurso de toma de posesión el presidente Carlos Salinas de Gortari propuso un Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, orientado a tres objetivos fundamentales: perfeccionar los procedimientos electorales; actualizar el régimen de partidos, y modernizar las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno.

Dijo entonces el Presidente de la República que "La garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales"¹⁰³. Fue por ello que convocó a la revisión de la legislación electoral urgente, estableciendo como premisa que la profundidad y ritmo de la reforma serían consecuencia del grado de consenso que las distintas fuerzas políticas logaran construir.

Con el fin de cumplir este cometido, el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 estableció cuatro líneas estratégicas para orientar la acción gubernamental en el

¹⁰³ El Frente lo integraban el DPS, PARM, PFCRN y PMS.

marco del Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, a saber:

- 1) Preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional;
- 2) perfeccionamiento de los procesos electorales y ampliación de la participación política;
- 3) modernización del ejercicio de la autoridad e,
- 4) impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.

En este orden de ideas, en el Plan Nacional de Desarrollo se propuso a la sociedad una concertación política sobre las siguientes bases:

- 1) Avanzar mediante el diálogo con los actores políticos en el perfeccionamiento de los procesos electorales;
- 2) asegurar el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en las urnas;
- 3) vigilar la legalidad de los procesos electorales con una mayor participación de los partidos y los ciudadanos;
- 4) informar de los resultados electorales con oportunidad y transparencia;
- 5) garantizar la seguridad personal de los participantes en los procesos políticos;
- 6) asegurar el acceso de los partidos políticos a los medios de difusión dentro de las formas y espacios apropiados, y
- 7) respetar y apoyar el derecho de manifestarse públicamente.

Uno de los primeros pasos dados por llevar a cabo los propósitos del Acuerdo Nacional para la ampliación de nuestra vida democrática fue el de convocar a un proceso de consulta pública, tanto a partidos políticos y organizaciones sociales

²⁰³ Palabras pronunciadas por el Presidente durante el acto de toma de protesta como Presidente de México

como a instituciones académicas especialistas y a la ciudadanía en general, con el propósito de recabar opiniones y propuestas de reforma electoral.

La Comisión Federal Electoral (CFE) del Congreso de la Unión decidió celebrar audiencias públicas, encomendándole la tarea a la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales.

De igual forma, la mayoría de los estados de la República, a través de sus legislaturas locales o de sus respectivos organismos electorales, realizaron reuniones de consulta orientadas a enriquecer el análisis y discusión de las bases constitucionales y reglamentarias en materia electoral. La Asamblea de representantes hizo lo propio en el caso del Distrito Federal.

La necesidad de lograr acuerdos que afectarían a todo el aparato electoral fue inminente, ya que se requería de modificaciones constitucionales, y dados los resultados electorales de 1988, por primera ocasión, ningún grupo parlamentario en la Cámara de Diputados contaba por sí solo con la mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros que la misma Constitución General de la República establece como requisito para ser reformada o adicionada. Por ello, para darle viabilidad a cualquier reforma constitucional, era indispensable establecer alianzas con el PAN, ya que con el PRD era imposible, para construir de manera coaligada esta mayoría calificada.

En cuanto a la recuperación de la legitimidad se emprendieron varias acciones importantes, con el fin de presentar a un Presidente fuerte, capaz y con gran liderazgo, se dio prioridad a las necesidades del Ejecutivo y propinó al mismo partido un duro golpe, sin medir consecuencias en cuanto a lealtad se refiere. Primero fue la detención del líder de los petroleros, Joaquín Hernández Galicia, "La Quina" y Carlos Jongitud Barrios líder del SNTE quienes pagaron gran parte de este proceso de fortalecimiento de la imagen presidencial.

Al mismo tiempo se fortalecían las acciones en materia social y se constituía el *slogan* del sexenio, Solidaridad vía el Pronasol, mismo que alcanzó niveles de popularidad en el sector más golpeado por la crisis del sexenio.

En política económica el gobierno del presidente Carlos Salinas se planteó continuar con las líneas iniciadas en el sexenio anterior. Esto es, disciplina financiera y combate a la inflación, basadas en tres puntos: una nueva negociación de la deuda externa, la privatización de las empresas paraestatales para reducir la deuda interna y el Tratado de Libre Comercio (TLC), como culminación posible a la apertura comercial del país.

IV.3. Nuevas leyes: avances y perspectivas.

Después de inmensas discusiones, el Proyecto de Dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales el 16 de octubre de 1989 fue aprobado con el 82.97% del total de los diputados presentes en la sesión correspondiente. Legisladores, principalmente, del PRI y del PAN construyeron la mayoría calificada por la cual, en la Cámara de Diputados se reformaron y adicionaron los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como resultado del análisis detallado de las iniciativas, de las modificaciones y de las diversas propuestas alternativas, así como de las deliberaciones y debates en torno a los mismos temas, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales propuso la modificación a los artículos 5º., 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 35 fracción III destaca la especificación para que los ciudadanos tomen parte en los asuntos políticos del país, libre y pacíficamente, propuesta que fue tomada de las iniciativas presentadas por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, con el propósito de reforzar que el principio de libertad debería regir el ejercicio del derecho de asociación con fines políticos.

En consecuencia con la reforma constitucional, en el nuevo Código se estableció, entre las obligaciones sobre los contenidos mínimos de los estatutos de un partido político, la de señalar "los procedimientos para la afiliación libre y pacífica de sus miembros".

Por lo que se refiere al registro de los partidos, la innovación más trascendente fue la de volver a establecer en el COFIPE, junto al procedimiento de registro definitivo, el mecanismo de registro condicionado al resultado de las elecciones, que en el pasado se había mostrado útil para el desarrollo de nuevas alternativas que fortalecieran el sistema de partidos.

Son tres los requisitos para obtener el registro condicionado: 1) contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos; 2) representar una corriente de opinión con base social, y 3) haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro.

El COFIPE integró una ampliación sustancial en las prerrogativas partidistas, especialmente en los relativo al financiamiento público y al acceso a los medios electrónicos de comunicación social.

La nueva legislación adopta cuatro criterios para su otorgamiento: 1) por actividad electoral, vinculado al número de votos que obtenga cada partido político en las elecciones de diputados y senadores; 2) por actividades generales

de los propios partidos como entidades de interés público, que será una cantidad equivalente a 10% del financiamiento por actividad electoral, la cual se distribuirá por partes iguales; 3) por subrogación que haya el Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus respectivos partidos, cantidad que corresponderá a 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas reciban diputados y senadores, y 4) por actividades específicas, tales como educación y capacitación política, investigaciones socioeconómicas y políticas, así como tareas editoriales, casos en los cuales se cubrirá hasta 50% de los gastos comprobados por cada partido.

En relación al acceso en tiempos oficiales del Estado a la radio y televisión, se previó el incremento de las transmisiones partidistas durante las campañas electorales, en proporción a la fuerza en votos de cada organización política, además proporcionando una serie de prerrogativas como el menor costo a este tipo de mensajes.

Para el establecimiento de alianzas partidistas con fines electorales, la nueva legislación suprimió la candidatura común sin mediar coalición y sólo autoriza la concertación de coaliciones mediante convenio escrito por las partes que lo suscriban.

Por considerarse que a institución de las asociaciones políticas nacionales ya había cumplido con el fin por el cual se creó, el nuevo ordenamiento jurídico en materia electoral suprimió la figura jurídica correspondientes a esta modalidad de ejercicio del derecho de asociación de los ciudadanos mexicanos.

En la Cámara de Senadores las reformas constitucionales se aprobarán el 19 de octubre de 1989, con 48 votos a favor (94.12% del total emitido) y 3 en contra.

Una vez que la mayoría de los Congresos Locales aprobarán las reformas y adiciones a la Constitución el decreto correspondiente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990.

Para la modificación a la Ley Reglamentaria, Código Federal Electoral, el 28 de diciembre de 1989, los coordinadores de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados suscribieron un acuerdo por el cual se determinó constituir una comisión especial pluripartidista que tuvo a su cargo conocer de las propuestas sobre la legislación ordinaria electoral para reglamentar las reformas constitucionales y buscar puntos de aproximación y consenso entre los distintos partidos políticos.

Los temas a discusión de la comisión eran: 1) derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia electoral; 2) organizaciones políticas y partidos políticos; 3) registro nacional de los ciudadanos; 4) organización electoral; 5) procedimientos electorales; 6) escrutinio y cómputos; 7) contenciosos electoral; 8) jurisdicción y tribunal electoral y; 9) nulidades y sanciones.

Con un total de 215 modificaciones, la Cámara de Diputados aprobó el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el 14 de julio de 1990.

En la sesión del 13 de julio de 1990 a favor del dictamen votaron en lo general 369 diputados (84.6% del total de 436 que estuvieron presentes), en tanto que 65 se manifestaron en contra y 2 se abstuvieron.

Los legisladores del PRD y del Grupo Parlamentario Independiente así como 26 del PAN, fueron los que votaron en contra del dictamen aprobatorio del nuevo Código Electoral.

Pese a que la reforma contó con la corresponsabilidad del PAN, ésta no dejó ser tortuosa, ya que los partidos no lograban sacarla adelante y por momentos pareció que se atoraba. No fue sino hasta que intervino el Ejecutivo cuando las negociaciones lograron fluidez. Como dice, Raúl Trejo Delarbre: "La que tenemos, hoy, es la reforma política que se pudo. No necesariamente aquella que se necesitaba[...] En el partido en el gobierno, se apreciaron gestos capaces de propiciar el cambio legislativo, aunque no sin claras resistencias internas. El partido ubicado a la derecha[...] también experimentó conflictos que amenazaron incluso con ser punto de partida para una fuerte escisión. En ambos casos, existían agrupamientos que consideraban inadecuada la alianza en aras de la reforma. Esa lógica del mejor solos que (posiblemente) mal acompañados, forma parte de una todavía arraigada y difícilmente desplazable cultura política de las desconfianzas mutuas".¹⁰⁴

Las Reformas

La reforma lograda del acuerdo entre PRI y PAN principalmente fue limitada en ciertos aspectos, pero proyectó cambios interesantes en la legislación. Primero, tendientes a la ciudadanización de los organismos electorales y, segundo, a la profesionalización de los funcionarios electorales. Entre las innovaciones del Cofipe, destacaron las disposiciones para integrar las nuevas instituciones electorales. Así, se crea el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo público autónomo, de carácter permanente, como máxima autoridad en la materia. El IFE está constituido por un cuerpo superior de dirección (el Consejo General), además de dos organismos ejecutivos y de vigilancia permanente, en los cuales labora personal calificado de tiempo completo: la Junta General Ejecutiva y la Dirección General, respectivamente. "Con la inclusión en ambos órganos de

¹⁰⁴ Raúl Trejo Delarbre. *Los mil días de Carlos Salinas de Gortari*. Méx., El Nacional, 1991. 75

nuevos funcionarios y técnicos electorales se pretendía mejorar sustancialmente las tareas electorales y asegurar su confiabilidad".¹⁰⁵

El Consejo General estaría integrado por cuatro representantes del poder Legislativo: dos diputados y dos senadores, de los cuales uno sería propuesto por la mayoría parlamentaria y el otro por la primera minoría en cada Cámara y, por un representante del poder Ejecutivo, el Secretario de Gobernación quien lo preside.

Por otra parte, tomando como base los resultados de la elección de 1988, el Consejo General del IFE se constituye por un diputado y con un senador del partido mayoritario, así como también con otros tantos de los partidos que constituyen la primera minoría en cada Cámara; el PAN y el PRD, respectivamente; con cuatro consejeros priistas, dos panistas y uno de cada uno de los partidos PPS, PRD, PFCRN y PARM, y, finalmente, por seis consejeros magistrados, quienes se eligen entre los candidatos propuestos por el Presidente de la República mediante el voto de dos tercios de la Cámara de Diputados. El propósito es que, ninguno de los partidos en el Consejo, pueda contar con una mayoría automática, ya fuera en forma independiente o en conjunto con los delegados gubernamentales.

Asimismo, el Cofipe proponía cambios en el procedimiento para integrar las mesas directivas de casillas, las cuales a diferencia de antes, cuando era facultad de los comités distritales nombrarlos, el presidente y secretario se seleccionaban igual que a los escrutadores, por sorteo. Las personas elegidas eran capacitadas y, de ellas se elegían a las más aptas para ocupar el cargo.

¹⁰⁵ Carlos Salinas de Gortari, *Crónica del Gobierno 1988-1994*. Segundo año p.273

El Cofipe planteaba modificaciones a la estructura y las funciones del tribunal encargado de impartir la justicia en este ámbito: además de que establecía que el nuevo Tribunal Federal Electoral (TFE) tendría plena jurisdicción, sus sentencias, serían irrevocables, salvo cuando así lo decidieran dos tercios de los colegios electorales, como última instancia de calificación. Esta instancia electoral contaría en adelante con cinco salas, una central y otras cuatro nuevas salas regionales, con el fin de descentralizar las funciones. Del mismo modo, se aumentaba a 17 el número de magistrados que lo integran: cinco para la sala central y tres para cada una de las regionales. Estos funcionarios serían propuestos por el Ejecutivo federal y electos por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

Otra innovación del Cofipe es que ordenó y acrecentó el disperso conjunto de medios de impugnación con las que contaban los ciudadanos y los partidos políticos. Se incluyó la garantía de audiencia para aquellos acusados de haber cometido irregularidades, además de tipificarse los delitos electorales en un nuevo título -XXIV- del Código Penal para el DF en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal. La nueva legislación introducía también, medidas que precisaban aún más los procedimientos de la elección en sus distintas etapas como: la de la obligación de integrar un nuevo padrón, y la de permitir el acceso de los partidos políticos al proceso de depuración de las listas de electores.

En cuanto a los partidos, la nueva legislación planteaba que la participación y afiliación de los ciudadanos en cualquiera de ellos es libre. Además, se ampliaban las prerrogativas de los partidos, y se aumentaba su presencia en la radio y la televisión, así como su financiamiento. A la asignación de recursos públicos, de acuerdo a la votación obtenida en las últimas elecciones federales, se le agregaba un apoyo adicional para el fomento de sus actividades generales como entidades de interés público y de sus actividades específicas "en adelante

sería el Estado el que entregaría a los distintos partidos políticos las contribuciones que anteriormente aportaban sus legisladores para sostenerlos".¹⁰⁶

Asimismo, la nueva legislación recuperó de la Ley General de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) la figura de registro condicionado al resultado de las elecciones, que se había suprimido en el Código de 1986, lo que limitó el sistema de alianzas y coaliciones, argumentando que, "era el único medio para que dos o más partidos pudieran postular a un mismo candidato, con el objetivo de que estas coaliciones respondieran a una plataforma electoral unitaria que evitara posibles confusiones entre los votantes".¹⁰⁷

Finalmente, la nueva legislación preveía la creación de un sistema de información, tanto distrital como nacional, aunado a ello proponía reducir el número de electores por casilla; marcar las boletas que se utilizarían en la elección con la firma de los representantes de los partidos, a fin de ejercer un control mayor sobre el proceso.

Con la recuperación del registro condicionado, la vía para el registro legal de las organizaciones partidistas exigía, además de los documentos básicos, la celebración de un cierto número de asambleas, bien sea a nivel estatal o distrital, para acreditar el número mínimo de miembros requeridos así como su distribución en el territorio nacional.

Respecto a las condiciones en las cuales se desarrolló el proceso electoral de 1988, que habrían de repercutir en el debate sobre el régimen de partidos, particularmente, en la Reforma Electoral de 1989-1990, básicamente se destacaban dos temas: el referente a las alianzas partidistas con fines

¹⁰⁶ *Ibidem* . p.275

electorales; y el relativo al acceso de los partidos y sus candidatos a los medios de comunicación social en tiempos no oficiales del Estado mexicano. A su vez, el Pan enlistó una serie de medidas importantes que deberían ser tomadas en cuenta para su inclusión en el COFIPE: prohibición obligatoria y corporativa a los partidos políticos, la desaparición de los colegios electorales, la creación de un Consejo Federal del Sufragio responsable de la organización de los comicios, la integración de Tribunal Federal de Elecciones; la creación de un registro nacional de ciudadanos y la emisión de la credencial de elector con fotografía, así como *se prohibiera el uso indebido del erario público en apoyo a los partidos.*

Las alianzas partidistas con fines electorales habían sido reguladas desde 1946 en la legislación electoral mexicana a través de la figura de la coalición. No obstante la reglamentación detallada que hacían de esta figura las sucesivas leyes electorales que estuvieron en vigor, contemplaban también la posibilidad de que *dos o más partidos pudiesen postular al mismo candidato sin que para ello mediara coalición alguna.*

Entre 1946 y 1988 la figura de la candidatura común sin mediar coalición se utilizó únicamente para el caso de las elecciones presidenciales. En 1988 la entonces existente Comisión Federal Electoral hizo una interpretación extensiva, al aceptar el registro de candidatos comunes a diputados y a senadores postulados sin coalición por distintos partidos políticos.

El COFIPE por su parte, si restringe las coaliciones, aunque no las prohíbe, si las hace más difíciles. En la Ley Electoral anterior, las coaliciones estaban reguladas en una sola disposición o artículo, tras los acontecimientos de 1988, se crea un artículo especial para este tipo de coaliciones (Art. 59), y condicionan su participación a que cada partido político debe aprobar la candidatura en

¹⁰⁰ *Ibid.*

Asamblea General y que los órganos partidistas respectivos de cada partido político aprobaran su plataforma electoral; además, "la coalición tendrá efectos en los 300 distritos electorales uninominales", con esto, la representación se haría del tamaño de cuantos partidos participaran en la coalición.

CAPITULO V

V. Contexto histórico hacia una "Reforma Electoral Definitiva"

V.1. 1994: contexto preelectoral y la reforma para las elecciones.

El resultado de las elecciones federales de 1988 no sólo modificó significativamente el escenario político y las formas de interrelación de los actores políticos y la sociedad que imperó en México por más de seis décadas, sino que además y en consecuencia, expresó un reclamo social ineludible en el sentido de fortalecer el pluralismo democrático y un sistema competitivo de partidos políticos, así como de garantizar una absoluta legalidad y transparencia de los procesos electorales.

Para atender este reclamo social, e incluso para dar respuesta a demandas de diversas fuerzas y actores políticos, durante el periodo comprendido entre 1989 y 1994 se produjeron tres procesos de reforma a la legislación electoral, cuyos productos y efectos acumulados han representado cambios sustanciales en las normas, instituciones y procedimientos electorales. Pero sobre todo, la reforma de 1989-1990 significó el inicio de una época de cambios importantes para la vida política del país, como se verá más adelante.

Pero no sólo fue el discurso del mismo presidente Salinas, había que hacer llegar señales al conjunto de la sociedad de auténticos cambios y a la vez dotar al Poder Ejecutivo de confianza y legitimidad, además de respeto. Así, la primera muestra de ello fueron las elecciones para gobernador en Baja California en donde el Comité Ejecutivo nacional del PRI y el gobierno reconocieron el triunfo de Ernesto Rufo del Partido Acción Nacional, hecho que sin duda alguna rebasó todas las expectativas de la actual política mexicana, pues era la primera

ocasión en que a un candidato de oposición se le reconocía su triunfo en una gubernatura.

Las elecciones de Baja California fueron vistas por la oposición y en especial una buena señal hacia el proceso democratizador del país y como resultado de ello, quien resultó mejor beneficiado fue el Presidente, que se dotó de una gran legitimidad. Además de reconocer el triunfo en ese estado, y con el fin de paliar las irregularidades del proceso federal de 1988, además del aire de ilegitimidad del que contaba el Presidente Salinas, se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en agosto de 1990 con el voto aprobatorio del PAN y el rechazo del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de reciente creación.¹⁰⁸

Las nuevas reformas permitieron conformar el marco normativo que dio lugar a la creación del Instituto Federal Electoral el 11 de octubre de 1990. En la ley se precisó la naturaleza jurídica de la función electoral, puntualizándose que la organización de las elecciones federales sería una función del Estado que se ejercería por los poderes Legislativo y Ejecutivo, a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones. Que a diferencia de los organismos que le precedieron, quienes sólo funcionaban durante los procesos electorales, el IFE se constituyó como una institución de carácter permanente.

Para su conformación y operación se delimitaron claramente las atribuciones de los órganos de dirección, integrados bajo una estructura colegiada que se componía en Consejo General integrada por Consejeros de los poderes

¹⁰⁸ La reforma constitucional se aprobó en lo general por la Cámara de Diputados el 16 de octubre de 1989, con 346 votos a favor, 70 en contra y una abstención. Esta comprendió cambios adicionales a siete artículos de la

Legislativo y Ejecutivo, Consejeros Magistrados y los partidos políticos; de los órganos ejecutivos y técnicos, integrados por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas, y de los órganos de vigilancia con atribuciones exclusivas en el ámbito del registro de electores integrados con representación de los partidos políticos, bajo la figura de comisiones.

El Instituto asumió de manera integral la responsabilidad de organizar las elecciones federales, a través de funciones tales como las relativas a la integración, actualización y depuración del padrón electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, la preparación y desarrollo de la jornada electoral, el cómputo de resultados y otorgamiento de constancias, así como la captación y educación cívica electoral, entre otras.

La profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral, a partir de reglas de reclutamiento, selección y actualización, así como de condiciones de inamovilidad orientadas a fortalecer la imparcialidad en el cumplimiento de sus responsabilidades, también fue una de sus tareas a desarrollar.

Al igual que la creación del IFE, la aparición del Tribunal Federal Electoral vino a ser importante para crear los mecanismos para reforzar el control sobre la legalidad de los actos y resoluciones de los organismos electorales. Para la interposición de dichos recursos y dependiendo del acto o resolución impugnada, los partidos políticos y los ciudadanos podrían acudir a los órganos colegiados como encargado de impartir justicia en las controversias.

Además de haber conformado las instituciones que le darían cuerpo a cada uno de los procesos electorales federales, la nueva ley introdujo elementos

Constitución y la adopción de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, que entró en vigor el 25

novedosos y de alguna manera captó los reclamos importantes que habían por de parte de los actores políticos, llámese sociedad, intelectuales, partidos políticos, entre éstos destacó el PAN y que se habían manifestado en las consultas que se organizaron dentro de los cuales destacan:

- Se modificaron las reglas de asignación de curules de representación proporcional para permitir igualdad de condiciones a los partidos políticos para el derecho de representación, según el porcentaje de votos obtenido.
- Se incrementó el requisito de participación de candidatos de los partidos políticos en 200 distritos uninominales, para tener derecho de asignación de diputados de representación proporcional.
- Persiste la cláusula de gobernabilidad la cual se aplicará al partido mayoritario de la Cámara con un mínimo de 35% de votación nacional, dando lugar a que se le asigne la cantidad necesaria de diputados de Representación Proporcional hasta alcanzar el 50 % más 1.
- Renovación del Senado cada tres años.
- Se pierde la figura de las asociaciones políticas.
- Fortalecimiento del capítulo relativo a la constitución y registro de partidos, diferenciando requisitos de trámites y restituyendo el registro condicionado de los institutos políticos al resultado de la elección.
- Se establecen cuatro vertientes de financiamiento de los partidos políticos:
 - a) Por eficiencia electoral, vinculado el financiamiento del Estado al número de votos obtenidos por cada partido.
 - b) Por interés público para la actividad general de los partidos políticos, asignando el 10% del rubro anterior con criterios igualitarios.
 - c) Por subrogación del Estado, entendida como la aportación estatal hasta del 50% del ingreso neto de los legisladores de cada fracción parlamentaria, y

d) Por actividades específicas de los partidos políticos hasta el 50% de sus gastos comprobados.

- Incremento del tiempo de uso oficial de radio y televisión para los partidos políticos, proporcionalmente a la fuerza de cada partido político.
- Se establecen como principios de actuación del IFE, la legalidad, la certeza, la objetividad, la imparcialidad y el profesionalismo, por lo que se constituye como un organismo electoral permanente y que contaría a partir de ese momento, con un servicio civil en la materia.
- Instauración de la credencial para votar con fotografía y la creación de un nuevo padrón.¹⁰⁹
- Incorporación del mecanismo de insaculación de los funcionarios electorales que integrarían las mesas directivas de casilla.
- Cambio de la denominación genérica del Tribunal Electoral a Tribunal Federal Electoral, con carácter plenamente jurisdiccional, por medio del cual desconcentró sus funciones en cuatro salas.

Este conjunto de reformas, que fueron consecuencia directa de la crisis de credibilidad electoral que se vivió en 1988, tuvieron un carácter defensivo porque desde la perspectiva gubernamental el objetivo fue preservar el control de los órganos electorales a como diera lugar y sólo accedieron gradualmente a su transformación.

En el Consejo General, estuvieron representados los nueve partidos políticos con registro legal y solamente dos de ellos no tenían derecho a voto. El PRI tiene cuatro representantes, el PAN dos, y uno cada uno de los cinco partidos con derecho a voto. También está representado el Poder Ejecutivo, a través del

¹⁰⁹ Ese programa consistió, en sus fases principales, en hacer una nueva cartografía electoral; instalar un extenso sistema nacional de cómputo; diseñar y realizar una campaña de comunicación social para sensibilizar

Secretario de Gobernación, quien preside el Consejo; cuatro representantes del Poder Legislativo, dos de la mayoría y dos de la primera minoría tanto del Senado como de la Cámara de Diputados. La ciudadanía, finalmente, está representada mediante seis consejeros magistrados, quienes fueron la novedad que aportó la nueva ley y que eran elegidos por las dos terceras partes de los diputados presentes a propuesta del Presidente de la República.

Dentro de las reuniones del Consejo General, y en el caso hipotético de que se aliaran los representantes del partido mayoritario para sacar adelante un acuerdo importante junto con el presidente del Consejo, los de las mayorías del Poder Legislativo y los cuatro representantes directos del partido en el gobierno, tendrían siete votos, contra ocho de la oposición. Los consejeros magistrados tenían, en consecuencia, la capacidad de ser el "fiel de la balanza" ya que al actuar de manera distinta a los partidos se estaría en la lógica de representar de la mejor manera los intereses más generales de la ciudadanía, y se actuaría apegado a razón y derecho, como garantizan las condiciones que deben satisfacer para ser elegidos.

La figura de Consejero Magistrado tuvo muchas voces en contra. La forma en que habían sido propuestos por la figura presidencial, aunque contaran con la aprobación en la Cámara de Diputados, venía a ser el primer punto de conflicto. Al final, creo que la figura del Consejero magistrado salió más lastimada de lo necesario.¹¹⁰

a la opinión pública; capacitar al personal; visitar hasta cuatro veces, casa por casa, todos los hogares de los ciudadanos del país para levantar el propio padrón, repartir la credencial para votar y verificar el padrón

110 Por ejemplo, en su número de enero de 1994, la revista *Este País* difundió el documento "La reforma electoral en México. Informe para el Consejo de Jefes de Gobierno Libremente Electos" que elaboró, entre el 6 y el 11 de septiembre de 1993, el Centro Carter de la Universidad de Emory. En las páginas 25 a 28 se evalúa el tema de la independencia política del Instituto Federal Electoral y se concluye, tras diversas argumentaciones, que tal independencia no existe. Este documento fue respondido por el Dr. Germán Pérez, entonces Consejero Magistrado del IFE, y llega a varias conclusiones importantes entre las que destaca: el informe del Centro Carter se basaron solamente en la opinión, tanto de Jesús Ortega y de José Luis Luege, representantes del PRD y del PAN respectivamente, y nunca hicieron un análisis minucioso

del sentido del voto dentro del Consejo General. El Centro Carter analizó las actas de las sesiones del Consejo General de octubre de 1990 a septiembre de 1991, incluidas en las *Memorias del proceso electoral federal de 1991*. Las actas no informan cómo se vota individualmente en el Consejo y solo proporcionan el resultado de la votación general (tantos votos a favor, tantos en contra y tantas abstenciones); sin embargo, el Centro Carter opina que leyéndolas cuidadosamente se pueden conocer las posiciones de los consejeros magistrados y, por tanto, el sentido de su votación.

De esta manera, el Centro Carter estudió las 122 votaciones del Consejo en ese periodo (según el 43 se tomaron por unanimidad; 31 por consenso, y 48 por mayoría) pero se limitó a investigar las 13 que consideró más importantes de las 48 tomadas por mayoría, para verificar lo que Ortega y Lueje le habían informado. Sus resultados son los siguientes:

- a. En 8 de esas 13 decisiones, los 6 consejeros magistrados votaron con el "PRI/gobierno", mientras al menos uno de los 2 mayores partidos de oposición votó en contra. Los asuntos votados fueron:
 1. la designación del Director General;
 2. la designación del Secretario General;
 3. la creación de una comisión que determinara la constitucionalidad de cambios en las *plataformas* políticas de algunos partidos;
 4. la selección de los consejeros ciudadanos de los consejos locales;
 5. el otorgamiento del registro condicionado al Partido Revolucionario de los Trabajadores;
 6. el otorgamiento del registro condicionado al Partido del Trabajo;
 7. el desarrollo de los procedimientos de selección de los funcionarios de casilla;
 8. la posible postponición de las elecciones federales de 1991, y
 9. la validación de los resultados de las elecciones de 1991 en las cinco circunscripciones de representación proporcional.
- b. Sólo en dos ocasiones los seis consejeros magistrados votaron como grupo de manera diferente a como lo hizo el PRI: 1) con los tres partidos más pequeños y el PRD aceptaron la coalición PRD-PPS en siete candidaturas a senador, contra el voto contrario del PAN y la abstención del PRI; 2) en contra del registro de candidatos de esa coalición, debido a que el PRD y el PPS no habían probado suficientemente que sus respectivos militantes habían aprobado sus plataformas para esas elecciones. En este caso, el PRI votó a favor de las coaliciones y éstas se aprobaron por 11 votos contra 7 y dos abstenciones. A los temas del punto a, se agregan, así:
 10. aprobación de coaliciones de partidos, y
 11. cumplimiento de los requisitos para registrar candidatos para coalición.
- c. En dos ocasiones los consejeros dividieron su votación: 1) cinco de ellos votaron contra la posición del magistrado Germán Pérez de no participar en la votación del presupuesto del IFE, debido a que ello suponía aprobar al mismo tiempo los salarios de los magistrados; 2) tres consejeros votaron contra la decisión mayoritaria de dar el registro condicionado al PVEM, mientras que tres la favorecieron. Los asuntos estudiados por el Centro Carter se completan, entonces, con:
 12. aprobación del presupuesto del IFE, y
 13. negación del registro condicionado al resultado de las elecciones. (El Centro Carter no analizó en este caso la votación de los magistrados, sólo la de los partidos pequeños).

5. La conclusión del Centro Carter es que los consejeros magistrados normalmente apoyan al "PRI/gobierno", pues: a) votaron unánimemente en "asuntos importantes como la designación del Director General del IFE, la validez de los resultados de las elecciones de 1991 y el nombramiento de los ciudadanos consejeros en los consejos locales"; b) sólo en un tema importante como las coaliciones para senadores, votaron de manera diferente a la del "PRI/gobierno" y mostraron que "potencialmente pueden desempeñar un papel independiente"; c) en asuntos menos importantes, como el registro condicionado de los partidos pequeños, "ocasionalmente dividieron su votación, mostrando por lo tanto que no son un bloque monolítico".

Las conclusiones a las que llegó el Dr. Germán Pérez fueron:

Así, el IFE y los partidos políticos se preparaban para asistir a unas elecciones llenas de morbo, en las que se esperaba el derrumbe del partido oficial. El proceso electoral estaba iniciado, en ninguna etapa de la historia del país unas elecciones intermedias habían despertado tanto interés como éstas, además, se había invertido tanto dinero para crear condiciones tan positivas, además de instituciones e instrumentos electorales tan confiables y profesionales. El levantamiento del nuevo padrón electoral en 1991 costó 300 millones de dólares, mientras que el programa de credencial con fotografía que se usó en 1994 costó algo así como 730 millones de dólares. El presupuesto total del IFE en los tres primeros años de su existencia fue de cerca de 2 mil millones de dólares.¹¹¹

Como novedad se designó y sorteó a los funcionarios de las casillas electorales. Cerca de 5 millones y medio de ciudadanos ya empadronados fueron sorteados y fueron a quienes se invitó a asistir a cursos de capacitación para ejercer sus funciones el día de la elección. A estos cursos asistieron más de 1 millón y se nombró a más de 700 mil.¹¹² En cada una de las más de 88 mil casillas instaladas debía haber un presidente, un secretario, dos escrutadores y sus respectivos suplentes. Al contrario de los procesos anteriores a 1991 en donde

-De los 13 temas, sólo 6 contuvieron propuestas del "PRI/gobierno" 1 y 2 (propuestas del Presidente y el Director), 3, 4, 9 y 12. De una comisión compuesta de consejeros magistrados, consejeros del Legislativo y representantes de los partidos fueron 3, contenidas en los temas 5, 6 y 13, aunque en realidad se trató de 13 propuestas (contando la de la senadora del PRD relativa a regresar a la comisión el proyecto de dictamen del PSD). De los partidos fueron 3 (temas 8, 10 y 11) no obstante que el Director haya presentado 2 a nombre de ellos (y serían 4 de agregar la del PRD relativa al proyecto de dictamen del PSD). Finalmente, de un consejero magistrado fue una, que el Director General hizo suya. Si el Centro Carter deseaba mostrar cómo se votan las propuestas del "PRI/gobierno" eligió los ejemplos equivocados.

-Las propuestas de la Dirección General se modificaron en el curso de las sesiones del Consejo, como normalmente ha sucedido, en el sentido de lo demandado por los partidos o lo discutido por todos los miembros del Consejo. Nunca han sido propuestas inflexibles.

-En realidad, los magistrados y el resto de los miembros del Consejo votaron las propuestas en sí mismas, su correspondencia con la ley y su viabilidad, y no por la posición política o ideológica de quien las formuló.

¹¹¹ Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991.

¹¹² Woldenberg, José, "El proceso de selección y nombramiento de las mesas directivas de casilla", en Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), *Las elecciones de Salmas*. México, FLACSO-Plaza y Valdés, 1992, pp. 79-98.

no se designaba a los miembros de las mesas de casilla por sorteo, sino por nombramiento directo de las autoridades gubernamentales hecho que sin duda trajo confianza y credibilidad.

Además, en la jornada electoral hubo en las casillas una asistencia de casi medio millón de representantes de los partidos ante las mesas directivas, quienes vigilaron el buen desarrollo de las elecciones.

Finalmente, el país estaba presto para asistir a unas elecciones que pondrían a prueba todo este aparato fenomenal montado en ese no lejano 1989 y que significó la vuelta a una legitimidad que se perdió en unas elecciones bastante dudosas como fueron las de 1988.

LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991

En su discurso de toma de posesión, Carlos Salinas de Gortari convocó a un Acuerdo Nacional para el mejoramiento de la Vida Democrática en nuestro país. El fenómeno 1988 no debía volver a suceder. Muchos fueron los costos de las innumerables irregularidades en ese proceso. Desprestigio internacional, encono social, polarización partidista y movilizaciones sociales, desgaste de instituciones y finalmente, hartazgo social sobre el gradualismo en los procesos electorales. Esta fuerza obligaría al sistema de "partido casi único" a deshacerse de una política de avances, suspensiones, retrocesos, pagos y recompensas en donde parte de lo sustancial debía mantenerse a toda costa

La aparición del IFE, la figura de los consejeros magistrados - aún con sus limitaciones estructurales y pecados de origen- la instauración del servicio profesional electoral, la confección de un nuevo padrón electoral y la composición del Consejo General, entre otras muchas modificaciones hicieron

posible que el ejercicio electoral de 1991 resultara, para la institución en términos del conflicto, todo un éxito.

La recuperación del partido oficial

Las elecciones de 1988 establecieron no sólo la necesidad de modificaciones a la Legislación Electoral, sino también, impusieron la obligación de cambio al PRI. Las elecciones de julio habían mostrado que el centro de la concentración política había variado; si durante seis décadas se situó dentro del PRI, ahora se había corrido hacia afuera. El PRI se había vuelto, "literalmente parte, y ya no síntesis política del todo. Su propuesta democrática que solía concentrarse en su vida interna fraguó finalmente en el conjunto social".¹¹³

Era necesario pues, precisar el papel que tiene el Partido Revolucionario Institucional en los cambios operados a partir de 1985 y, sobre todo, el lugar que ocuparía en la nueva situación política después de 1988. Esto porque, pasábamos de una época de Partido casi único, "a una etapa en la vida del país con un partido mayoritario y muy intensa competencia de las oposiciones", había que saber convivir con ella "de manera respetuosa".¹¹⁴ Finalmente, las elecciones federales de 1991 reflejaron el éxito de las políticas salinistas y la recuperación por parte del PRI de la Cámara de Diputados.

Agosto de 1991

En este sentido las elecciones del 18 de Agosto de 1991 mostraron, la capacidad del sistema político para recomponer y poner en funcionamiento sus elementos

¹¹³ Enrique González Pedrero. "La Lección de la Elección", en *Perfil de la Jornada*, Méx., Agosto 6 de 1988, p. II

¹¹⁴ Carlos Salinas de Gortari. "Palabras pronunciadas como Prexidente electo de los estados Unidos Mexicanos" en *La jornada* 8 de julio de 1988, pág. 1.

tradicionales: el PRI logró carro completo, el 61.4 por ciento de la votación nacional, adjudicándose 290 de las 300 diputaciones federales de mayoría relativa, las 40 posiciones de mayoría relativa de la Asamblea de Representantes del D.F., 31 de las 32 senadurías en juego y las seis gubernaturas en disputa también el 18 de agosto. Pero, no solamente era eso, también las elecciones de agosto mostraron la fragilidad de muchas de las tesis de cambio, por ejemplo: la idea que a mayor participación el PRI perdería y se derrumbaría; otra de las que se vino abajo fue la que decía que el voto priista era un voto eminentemente rural.

De este modo, la recuperación del partido oficial significó no sólo la pulverización de la escenario partidista, sino también significó un desfase entre las expectativas de cambio y los resultados de la elección de muchos quienes se dedican en cierta medida al predecir el futuro.

RESULTADOS DE LA VOTACION

PARTIDO	VOTACION RECIBIDA VOTOS	PORCENTAJE %	ESCAÑOS DE MAYORIA RELATIVA	ESCAÑOS DE REPRESENTACION PROPORCIONAL
PR	14,117,571	61.40	290	30
PAN	4,071,031	17.70	10	79
PRD	1,898,208	8.26		41
PECRN	1,585,000	4.35		23
PARM	482,876	2.14		15
PPS	412,332	1.79		12

Fuente. Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991. Vol: Tomo

Los resultados a favor del PRI despertaron inmediatamente voces de desacreditación y deslegitimación del proceso electoral y del mismo Instituto Federal Electoral. Los partidos políticos de oposición se negaron inmediatamente a avalar los resultados de la jornada. Los dirigentes del PRD, Cuauhtémoc

Cárdenas y Heberto Castillo, y del PAN Luis H. Alvarez arremetieron contra la institución y señalaron puntos específicos en donde según ellos se habían cometido diversas anomalías que hacían viable el anular varios distritos, como eran los casos de Chiapas, Estado de México, Puebla, Hidalgo y Yucatán. Mención especial merecen los casos de Guanajuato y San Luis Potosí en sus elecciones para gobernador, en donde según la oposición se presentaron fraudes escandalosos lo que llevó a la renuncia de sendos gobernadores de esos estados.¹¹⁵

A excepción de los casos mencionados, todas las demandas de anulación de elecciones y de distritos terminó en la disolución de las protestas ya que nada se pudo comprobar. Algunas veces porque la misma ley se hacía difícil y complicaba los plazos y las instancias y otras por la incapacidad de los partidos políticos para argumentar sus propuestas. Todas éstas giraron en torno a acarreo de urnas, la inducción y coacción del voto, ratón loco, robo de urnas, carrusel etc., nada quedó demostrado ni se pudo demostrar.

De este modo, la recuperación del partido oficial significó no sólo la pulverización del escenario partidista de oposición, sino también la capacidad de respuesta de los actores políticos y de las mismas instituciones.

Al respecto Soledad Loaeza señalaba que los "Los resultados de los comicios del 18 de agosto de 1991 nublaron el clima de confianza que en el fondo habían creado las experiencias de otro [...] todavía más porque reveló una continuidad con el pasado, justo en el punto donde se habían concentrado los esfuerzos de cambio. De ahí la frustración y la incredulidad de muchos. Fue como si se nos anunciara que el punto de partida era también el punto de llegada".¹¹⁶

¹¹⁵ Alvarado, Arturo. Los comicios del 18 de agosto de 1991 y la información general. *Ibidem*, págs. 127-138.

¹¹⁶ Soledad Loaeza "La vía mexicana a la democracia", en *Nexos* 166, octubre 1991, p. 23

Las tensiones suscitadas tendrían salida, en el largo plazo, en otra reforma a la Legislación Electoral y, en el corto, a través de las llamadas "concertaciones". Las elecciones para gobernador en San Luis Potosí y Guanajuato ese mismo año dieron significado al término; el candidato ganador, en todos los casos fue del PRI, pero éste renunciaba "apelando a su espíritu democrático y para no violentar el clima" ante las presiones de la oposición y el cargo lo asumía alguien adecuado, éste podía ser del PRI o del PAN. La mano de Salinas estaba presente y así se fortalecía la relación del gobierno federal con la oposición.

Todo lo anterior redundó en que se pensara en la necesidad de otra reforma que, tomando en consideración la experiencia de ese proceso electoral, perfeccionara los instrumentos, los procedimientos, las instituciones y las autoridades electorales.

La reforma de 1993

La segunda reforma se aprobó en 1993 y comprendió cambios o adiciones a 10 artículos de la Constitución e importantes modificaciones a la legislación *reglamentaria como lo fueron: la ampliación de los espacios de representación plural en la conformación del Congreso (garantía de acceso de las fuerzas de minoría al Senado y un tope de representación para la fuerza de mayoría en la Cámara de Diputados que le impide contar, en cualquier circunstancia con la mayoría de dos tercios requerida para modificar la Constitución por sí sólo), así como la adopción de diversas disposiciones para asegurar condiciones de equidad en la competencia partidista (topes a gastos de campaña y regulación del financiamiento privado), constituyeron algunos de sus avances e innovaciones más importantes, que más adelante se verán con mayor detalle.*

Entre las propuestas destacó la creación de un cuarto poder electoral que sería el propio IFE, el reconocimiento y regulación de observadores electorales, los límites y control de los gastos de campaña, la ciudadanización de los consejos locales y distritales. La mayoría de las propuestas fueron adoptadas por el Congreso. Sustantivo resultó que en la Cámara de Diputados, la mayoría de la fracción del PRD, no votó en contra ni a favor de la reforma, con lo que la legislación cobró legitimidad entre las fuerzas políticas, puesto que el PRD, que se había caracterizado a decir No por sistema, por lo menos no descalificaba las reformas.

Así, las reformas en donde hubo acuerdo explícito por parte de los partidos políticos fueron:

- a) reglamentación del financiamiento privado de los partidos políticos,
- b) modificación de la integración de la Cámara de Senadores,
- c) nuevas reglas para la contratación de tiempos en radio y televisión por parte de los partidos,
- d) desaparición de la cláusula de gobernabilidad,
- e) ciudadanización de los consejos locales y distritales del instituto,
- f) reglamentación de la figura de observadores electorales nacionales,
- g) segunda insaculación para nombrar a los funcionarios de casilla,
- h) ampliación de los requisitos para ser Director General del IFE,
- i) facultad de los consejos del instituto para calificar las elecciones de diputados y senadores y,
- j) establecimiento de dos mecanismos para dar a conocer resultados electorales preliminares el día de la jornada electoral.

V.2. Las elecciones de 1994 y las tareas para el mejoramiento de nuestro sistema democrático.

Dada la conformación y características de nuestro sistema político y la importancia que se imprimió en las últimas elecciones, además del clima de conflictividad de la elección presidencial, 1994 se presentaba, por mucho, como las elecciones más importantes de esta década. En este año la legislación, las instituciones y las autoridades deberían estar preparadas para garantizar la transparencia y el buen desarrollo del proceso electoral. Esto es, los principios de transparencia, certeza y objetividad debieron dar credibilidad y legitimidad al proceso a toda prueba y a cualquier costo.

Y es que 1994, dada la textura partidista, el pasado proceso comicial presidencial, el desarrollo de franjas sociales politizadas y susceptibles en extremo y la pluralización y complejización sociales, se previó como un reto formidable en el que importaba de sobremanera evitar a toda costa la deslegitimación del proceso.

La insurrección en Chiapas en enero de 1994, el asesinato del candidato priista Luis Donaldo Colosio en marzo, el clima de violencia creado que se vive en el país y la insistencia de una inevitable ingobernabilidad poselectoral en efecto, metieron ruido al proceso, sin embargo los malos augurios se disolvieron gracias a que el proceso electoral fue mejor que ningún otro, y lo demuestran sus instrumentos, que fueron verificados y los procedimientos observados, a que, también las autoridades fueron más vigiladas y la institución, en general, mucho más controlada. Estos cambios que permitieron más transparencia y con ello una mejor credibilidad social en los comicios, no vinieron solos, fueron el producto de años de esfuerzo de organizaciones sociales y agentes políticos y sobre todo del acuerdo de partidos políticos y autoridades electorales.

Nada de lo presagiado pasó, pero se quedó en el aire la sospecha de que algo había pasado. La misma noche de los comicios el Acción Nacional hacía un balance de lo ocurrido y se resignaba a aceptar su derrota, no sin antes señalar la falta de equidad en las elecciones, factor que para la oposición constituyó la piedra clave y por la cual la presidencia del país había sido ganada por el partido Revolucionario Institucional.¹¹⁷

En función de la experiencia de 1991 y a propuesta de los consejeros magistrados, los partidos políticos solicitaron la formación de una comisión de magistrados que, en consenso con los partidos, organizara un foro público de consulta para una eventual reforma política.

En ese contexto, la comisión obtuvo de acuerdo con los partidos para que el foro sesionara en cinco audiencias públicas: las dos primeras referentes al "régimen de partidos y las condiciones de la competencia electoral", la tercera y cuarta se denominó "la consolidación de las instituciones y procedimientos electorales" y quinta "el desarrollo democrático de México". Las ponencias de los expertos y los comentarios de los partidos se entregaron a la Cámara de Diputados para que, en su caso, fueran tomadas en consideración en los trabajos legislativos de esa Cámara.

Reforma de 1994

El tercer proceso de reforma, que finalmente fue producto de las desconfianzas y del clima político imperante en el país como se mencionó antes, se desarrolla a partir de una serie de compromisos contraídos en enero de 1994 por los dirigentes nacionales y los candidatos presidenciales de la mayoría de los partidos nacionales que contendrían en las elecciones federales de ese año y

¹¹⁷ Palabras del dirigente de Acción Nacional y del candidato a la Presidencia por el mismo partido un día

que tuvieron como propósito fundamental asegurar las condiciones para una elección legal y creíble.

El Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia firmado por ocho de los nueve partidos políticos con registro en enero de 1994 y a la luz de los acontecimientos en Chiapas propuso entre otras cosas:

- a) Garantía de imparcialidad de las autoridades electorales,
- b) auditoría externa al padrón electoral, supervisada por un consejo técnico
- c) garantías de equidad en los medios de comunicación electrónica, aprovechando los tiempos del estado y promoviendo que los medios privados contribuyan al proceso democrático;
- d) tipificación de nuevos delitos electorales y aumento de las penas en el Código Penal;
- e) nombramiento de un fiscal especial en la Procuraduría General de la República para perseguir ese tipo de delitos;
- f) ampliación de la competencia de los observadores nacionales en todo el proceso electoral y creación de la figura de visitantes extranjeros;
- g) presencia igualitaria de los partidos en los órganos colegiados electorales y aumento del peso específico de los consejeros ciudadanos;
- h) ordenamiento para estos últimos fueran propuestos por los partidos políticos y no por el Presidente de la república;
- i) prohibir el uso de recursos públicos en favor de un partido o candidato en particular;
- j) revisión del sistema de financiamiento de los partidos, una vez concluido el proceso electoral; y
- k) convocatoria a periodo extraordinario al Congreso de la Unión en caso de que la aplicación de los puntos anteriores requiera de cambios a la ley.

Asimismo, se reafirmó lo que el Consejo General ya había ordenado, el establecimiento de lineamientos a que se sujetarían los medios de comunicación para el tratamiento de las campañas electorales que realizarían los partidos políticos y sus candidatos.

Después de reuniones entre la autoridad electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión a mediados de febrero se dieron a conocer dichos lineamientos, los cuales consistieron en: i) proporcionar información objetiva, ii) otorgar a los partidos políticos la posibilidad de aclaraciones respecto a notas difundidas en los medios de comunicación, iii) crear una sección especial en cada noticiero para las campañas electorales, iv) ofrecer un tiempo equitativo de transmisión a los partidos y, v) señalar las informaciones noticiosas pagadas por los partidos y respetar la vida privada de sus candidatos. Un mes antes, la Dirección General del instituto hizo entrega a los partidos políticos del primer catálogo de tiempos, horarios, tarifas, canales y estaciones de radio y televisión disponibles para su contratación, un segundo catálogo fue entregado el 17 de marzo.

Sobre esta base, la tercera reforma culmina en mayo de 1994 y comprende la modificación de un artículo constitucional y un nuevo paquete de cambios y adiciones a la legislación reglamentaria, que de inmediato se pusieron en práctica para operar durante los comicios federales que se celebrarían el 21 de agosto.¹¹⁸

¹¹⁸ En las elecciones también se pusieron en marcha acuerdos importantes tomados por el Consejo General hasta mayo de 1994 entre los que destaco: Facultar al Director General para expedir una convocatoria pública dirigida a quienes desearan participar en la fabricación en la tinta indeleble. Creación de una Dirección Adjunta del instituto. Nuevo tope de gastos de campaña. Se ordenó a la Comisión de consejeros magistrados iniciar los trabajos técnicos para la licitación. Que los formatos de la credencial para votar con fotografía fueran puestos a disposición de los ciudadanos en los módulos del instituto. Se adicionaron los lineamientos y formatos para los informes anuales y de campaña que deberán presentar los partidos políticos. Aumento al financiamiento público de los partidos políticos. Formatos de las boletas electorales. Número de boletas a entregar en las casillas especiales. Lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los

En esta ocasión los cambios más significativos se relacionan con un proceso al que coloquialmente se ha denominado "ciudadanización" de los órganos electorales, el cual tienen efectivamente que ver con el fortalecimiento del peso e influencia de representantes ciudadanos en la conformación de los órganos de deliberación y decisión del IFE.

Con la reforma llegó el término de Consejero Ciudadano en lugar de Consejero Magistrado, por aquello de que eran "representantes de la ciudadanía". A partir de esta reforma seis de los once consejeros con derecho a voto que integran el Consejo General del IFE tienen precisamente el atributo de ser representantes ciudadanos y solo ellos tienen derecho a voto dentro de las sesiones. En contrapartida, por vez primera los representantes de los partidos políticos que tradicionalmente han participado en la conformación de los órganos electorales han perdido su derecho al voto, con lo cual se dota al Instituto, frente a la prensa nacional e internacional y ante la ciudadanía, de una gran fuente de legitimidad. Deja mucho que desear la labor "imparcial"¹¹⁹ de algunos de los consejeros ciudadanos, que en ocasiones rebasaban sus facultades como representantes de la ciudadanía.

observadores electorales. Bases de Licitación para la auditoría externa del Padrón. Boletas con talón foliado. Urnas con una abertura de tres milímetros. Creación del Comité Técnico del Padrón Electoral. Facultar al Presidente del Consejo General para que promueva ante la PGR la creación de una Fiscalía Especial de delitos electorales. Creación de una Comisión para que revise el informe y programa de capacitación electoral. Plazos en que los partidos pueden registrar y sustituir a sus representantes generales y ante las mesas directivas de casilla. Procedimientos para realizar la doble insaculación. Número de casillas especiales a instalarse durante la jornada electoral. Número de casillas extraordinarias a instalarse y cantidad de boletas a entregarse a sus correspondientes mesas directivas de casillas durante la jornada electoral. Modificación de las Bases de Licitación para la realización de la auditoría al Padrón Electoral. Ampliación del tiempo de exhibición de las listas nominales de electores. Propuestas de consejeros ciudadanos que cubrirán vacantes en los consejos locales

¹¹⁹ Con el tiempo se demostró que algunos de los Consejeros Ciudadanos sí respondía a un tipo de interés partidario. Me explico, una vez sustituidos estos personajes varios tomaron rumbos distintos. Santiago Creel se convirtió en Diputado Federal por el PAN, Ortiz Pinchetti buscó que el PAN lo lanzara como diputado federal, Giranados Chapa se convirtió en candidato a la gubernatura de Hidalgo por el PRD, los otros tres (Ricardo Pozas, José Woldenberg y Fernando Zertuche) se mantienen apartidistas

El Consejero Magistrado fue materia de debate en esta reforma, por lo que su actuación muy pasiva de algunos de ellos, siempre fue cuestionada por los partidos políticos y lógicamente su salida era inminente ante una reforma electoral. Entonces se pensó en un nombre para esta figura, acorde con las nuevas circunstancias del país y del perfil de nuestro "flamante Secretario de Gobernación" que para ser el protagonista y el gran democratizador apoyó todo cuanto se le puso en la mesa y cuando no era apoyado por algún partido amenazaba con renunciar. La reforma de los magistrados fue de nombres, que no de personajes, porque más de uno de los Consejeros Magistrados tenían el doble de conocimientos que los que se nombraron, los llamados Consejeros Ciudadanos.

Sin embargo, en la reforma dejaban de lado muchas lagunas. Pero lo más grave fue que a la mitad del proceso electoral de 1994, el bloque político Camacho-Carpizo, denominados así por la importancia que tenían en cada uno de sus puestos, y que de alguna manera controlaron el país por lo menos esos seis primeros meses del año, promovieron una reforma constitucional aceptada por todos los partidos, que a la luz de los resultados de las elecciones resultó limitada. No retiró del Consejo General al representante del Ejecutivo Federal, cuya presencia se interpretó siempre como una cadena de mando que partía del Ejecutivo y terminaba en las vocalías de los consejos distritales, tampoco resolvió los problemas relacionados con las condiciones de la competencia, ni el del financiamiento ni el del reparto de los tiempos en los medios de comunicación. Transformó, en cambio, la figura de los consejeros magistrados al convertirlos en "consejeros ciudadanos", con lo que se puso en duda la buena marcha de las elecciones, porque el relevo se hizo cuando la organización del proceso electoral estaba prácticamente por terminar. Los consejeros ciudadanos debieron avalar por ley nada menos que un proceso electoral que no había sido su cabal responsabilidad. Su natural desconfianza y la necesidad de mostrar ante la sociedad un celo por su cargo a veces mal entendido, los llevó a dudar de

todo, a que se despidiera ilegalmente a decenas de funcionarios del Servicio Profesional Electoral y a que se gastaran inútilmente cientos de millones de pesos para comprobar la veracidad de aspectos que ya estaban más que probados. Por fortuna, es justo reconocer la probidad de algunos de ellos, que aceptaron objetivamente el esfuerzo institucional del personal que había trabajado en el IFE, así como la evidencia de que los procedimientos seguidos durante meses de preparación se ajustaban a la ley, lo que permitió que los comicios de 1994 resultaran prácticamente incuestionados.

Las elecciones de 1994

1994 es marcado por los analistas del sistema político mexicano como un año de cambios importantes tanto a nivel de las reglas de acceso al poder, como en el comportamiento de cada uno de los actores políticos.

Marcadas por el signo de la *desconfianza*, las elecciones de 1994 arrancaron con un año lleno de riesgos: el surgimiento de una guerrilla, el asesinato de Colosio, el acelerado proceso de reformas con el fin de darle mayor credibilidad a las elecciones, los cuerdos en el seno del Consejo General. Todos, sin duda, igual de importantes.

Sin embargo algo flotaba en el ambiente que no quería desaparecer. Décadas de trampas y juegos sucios para mantener el poder dejaban un estela, tanto en la sociedad civil como en los actores políticos, de desconfianza. Demasiadas auditorías al padrón electoral, igualmente muchísimo dinero gastado en éstas: *remoción de funcionarios electorales*, los llamados "viciados de origen"; la impresión de la boletas electorales; las tintas indelebles; el padrón que se utilizaría en la jornada electoral y sus reproducciones; el alegato de los programas de desarrollo social emprendidas por el gobierno y la negativa por parte de los partidos políticos de oposición y de algunos consejeros ciudadanos

de que se utilizaran. Las interminables horas de discusión por las llamadas casillas especiales. En fin, "el juego de las desconfianzas", como lo llamó el Dr. Germán Pérez, estaba en su máximo esplendor.

A pesar del "Acuerdos de los Pinos" como se les conoció a la firma de compromisos asumidos por los candidatos a la Presidencia de la República y los dirigentes de los partidos políticos el 27 de enero, con excepción del Partido Popular Socialista, al que asistió el Presidente de la República como testigo de honor, en los que se buscaba forjar condiciones equitativas y comportamientos imparciales de las autoridades electorales, de la modificación al texto constitucional y avalada por el PRI, PAN PARM y parte del PRD, de las reformas al Código Penal en materia electoral y de las nuevas modificaciones al COFIPE, además de los acuerdos del Consejo General y de los acuerdos en la Secretaría de Gobernación, los partidos políticos dudaban de que la preparación y los resultados no serían del todo verdaderos. En el Consejo General del IFE se presentaban toda clase de descalificaciones, pero no hacia la autoridad electoral, sino de manera reiterativa hacia otras instancias como lo son gobernadores y la misma presidencia de la República.

Estas reformas y acuerdos antes de las elecciones generaron expectativas de alternancia en el Poder Ejecutivo o por lo menos de un gran avance en las puestos legislativos por parte de la oposición. Esta condiciones de incertidumbre las armaron los formadores de opinión pública, los partidos políticos y los intelectuales.

Pero llegó el día de la jornada, el "choque de trenes" que auguraban los más escépticos no se estaba presentando. Los tiempos en el que cada elección representaba un grave problema para las autoridades se estaban terminando. La presencia de la sociedad y de organismos internacionales como vigilantes del proceso arrojaban credibilidad a los resultados. Sólo faltaba ese paso en la

cultura política del país en el que se aceptaran los triunfos y las derrotas, sin querer arrebatar nada. Así, los casos más sonados no pasaron de protestas aisladas, de casillas que no se habrían en tiempo, de boletas en casillas especiales insuficientes, de problemas para la instalación de casillas en el estado de Chiapas caso por demás previsto por la autoridad electoral.

Las elecciones federales de 1994 terminaban bien. Las autoridades electorales para la media noche daban tendencias de 15% de las casillas, resultados que coincidían con más una encuesta y con las llamadas "*exit-pool*", encuesta de salida en las que daban como ganador al candidato del Partido Revolucionario Institucional.

Las elecciones federales celebradas el 21 de agosto de 1994 representaron para la mayoría de los mexicanos una experiencia cívica sin precedente en la historia político-electoral del país. Esta madurez cívica de una ciudadanía, plural y crítica; un sistema de partidos mejor conformado; condiciones de competencia plural cada vez más equitativas, así como mayores garantías de legalidad y transparencia en la organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales, son sólo algunas de las razones que explican tanto el registro sin precedente que alcanzó el nivel de participación ciudadana en las urnas (más de 35.5 millones de votantes equivalentes al 77.7% de los electores inscritos con derecho a voto), como el hecho de que la mayoría de la opiniones vertidas haya coincidido en calificar a dicha jornada electoral como la más transparente en la historia.

Resultados electorales

Los resultados electorales vinieron a reivindicar todo un buen trabajo. Todos coincidieron en lo mismo: las elecciones fueron transparentes. Las más importantes empresas dieron su voto de aprobación y la institución electoral salió

fortalecida. Se terminaba así con un ciclo de reformas y más reformas en busca de la autoridad o la mejor conformación de la autoridad electoral. Los resultados eran claros, tanto para la composición de la Cámara como para la elección presidencial: arriba del 50% en las preferencias electorales y con una participación del 77% del total de los ciudadanos en el padrón electoral.¹²⁰

ELECCIONES FEDERALES DE 1994 PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CANDIDATO	PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE
Ernesto Zedillo Ponce de León	PRI	17 333 931	50.18%
Diego Fernández de Cevallos	PAN	9 221 474	26.69%
Cuaauhtemoc Cárdenas Solorzano	PRD	5 901 324	17.08%
Votos válidos		34 545 199	100%
Votación emitida		35 545 831	77.73%
Lista nominal		45 729 053	100%

Fuente: Resultados definitivos del Instituto Federal Electoral

REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1994 Y NIVEL DE SOBRRERREPRESENTACIÓN¹²¹

PARTIDO	AÑO DE LA ELECCIÓN			
	1994			
	%	CURULES		DIF.
		MR	RP	
PRI	50.28	274	27	+9.7
PAN	25.77	20	99	-2.0
PRD	16.71	6	64	-2.5
PT	2.65		10	-0.7

Fuente: Instituto Federal Electoral

¹²⁰ Memorias del Proceso Electoral Federal de 1994.

¹²¹ Nota: Solamente se colocaron a los partidos que obtuvieron representación en la Cámara. Se excluye al PPS, PARM, PVEM, PDM y PFCRN.

Los mismos partidos de oposición aceptaron que las elecciones habían marchado en perfecto orden. Las derrotas se interpretaron como resultado de la misma inequidad del proceso, mismas que serían materia de profundos debates en posteriores reformas. Si, pronto encontraron que se debía dar una "checada" a los temas de equidad y así abandonar el tema de la integración de los órganos centrales como punto principal de discusión.

En suma, cierto es que después de la jornada electoral hay cuentas pendientes. Por ejemplo, el fiscal para la atención de los delitos electorales Ricardo Franco le tembló la mano cuando había que intervenir en contra de funcionarios públicos como Carlos Hank González quien utilizó aparatos de la Secretaría que él ocupaba para trabajar a favor de la campaña de Zedillo.

En este mismo sentido, el candidato del PAN la misma noche de las elecciones y ante los medios de comunicación se refirió a la jornada electoral, diciendo que si bien reconocía que los resultados no le eran favorables, la victoria priísta era producto de un sistema inequitativo e injusto, de reglas de juego adversas, de manipulación y control de los medios de comunicación, agregó que se atendería a ley para verificar los resultados y apelar cuando lo considerara necesario ante el TFE y a lo que realizara el Colegio Electoral, sin duda alguna se refería a la necesidad de una nueva forma de reestructurar la competencia electoral.

V.3. La reforma electoral de 1996.

El tema de la equidad resaltaba por entre los demás temas importantes. No solo porque la oposición lo solicitó, sino que para la misma sociedad éste era un tema por demás importante. En el transcurso de aquel 21 de agosto y la toma de protesta del Presidente Zedillo se fueron dando las condiciones, además de la promesa del nuevo Presidente, de crear los elementos necesarios a fin de que

las fuerzas partidarias se pusieran a trabajar para lograr una nueva modificación al marco legal existente.

Así, en el discurso de toma de posesión el 1º de diciembre de 1994, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo ratificó su "convocatoria a todos los partidos, a todas las organizaciones políticas y a las agrupaciones ciudadanas para participar con espíritu franco y resuelto en la democratización integral" de la nación.

Un proceso de democratización que si bien se fijaba como objetivo dejar atrás para siempre "las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral" y a resolver "cada uno de los temas que todavía sea motivo de insatisfacción democrática", no se limitaba ni se circunscribía al estricto plano electoral. Que finalmente casi quedó en eso. Por el contrario, convocaba a una democratización que aludía a todas las estructuras, procedimientos relacionados con el acceso, distribución, ejercicio y control del poder político. De ahí que por su concepción y carácter globalizador pronto se haya impuesto justificadamente el uso de referirse a esta propuesta democratizadora bajo el término de "Reforma del Estado".

Dentro del espacio de diálogo y propuesta generado por la iniciativa presidencial y con el objeto de participar activamente en la definición de los términos y contenidos de la reforma política, los cuatro partidos políticos nacionales que contaban con representación en el Congreso (Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo) y el Gobierno de la República por conducto del Secretario de Gobernación, suscribieron el 17 de enero de 1995 un documento de compromisos denominado "Acuerdo Político Nacional".

En el Acuerdo se precisa que "el paso más urgente para consolidar la reforma democrática de México es la reforma electoral" y se asumían una serie de compromisos entre los que destacan el de "avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva en el nivel federal, y que también sirva de marco referente para las entidades federativas", así como "establecer, de forma imperativa, las condiciones de confianza que permitan resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación esté en mejores condiciones de abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y los rezagos económicos y sociales mas urgentes".¹²²

Además destaca la afirmación de Porfirio Muñoz-Ledo al referirse al Acuerdo y señala que se suscribe en la historia nacional, cualquiera que sea su desenlace, como un impulso irreversible para la transición de México hacia la democracia, o tal vez como el último empeño para salvarlo de la ingobernabilidad y de la abdicación frente a intereses ajenos.¹²³

A partir de esta fecha se inicia un intenso, complejo y prolongado proceso de discusión y negociación tendiente a consensuar los términos y contenidos específicos de la reforma política del Estado, el cual tenía como instancia central de diálogo y acuerdo a la denominada mesa de negociación prevista en el *Acuerdo Político Nacional*.

El primer avance significativo en los trabajos de la mesa de negociación se produjo durante su sexta reunión el 15 de mayo de 1995, cuando se acordó dividir y clasificar en cuatro grandes áreas o vertientes a los componentes de la reforma política del Estado:

1. reforma electoral;

¹²² Véase en la prensa nacional del día 18 los acuerdos tomados por las fuerzas políticas. Suplemento de la Jornada.

2. reforma de los poderes públicos;
3. federalismo; y
4. comunicación social y participación ciudadana.

En esa misma fecha el Secretario de Gobernación exhortó al PRD para que volviera a la mesa de negociaciones de la reforma política. Porfirio Muñoz Ledo señaló que su partido se mantendría al margen de la reforma política por tiempo indefinido, pero estaría abierto a las propuestas gubernamentales de cambio democrático.¹²⁴

Finalmente la agenda para la Reforma Política del Estado se integró por una mesa central y por nueve grupos de trabajo que abordarían los temas de la reforma electoral, el fortalecimiento del Poder Legislativo, la procuración e impartición de justicia, el impulso al federalismo, la reforma política del Distrito Federal, los derechos indígenas, la comunicación social y la participación ciudadana.

Pero no todo fueron miel sobre hojuelas, ya que las mesas se volvieron rehenes de los actores políticos ya que de un lado, la participación directa de los actores políticos, principalmente los dirigentes de los partidos políticos, en la totalidad de la agenda de las mesas, y de otro, la confusión adicional que competía al

¹²³ Parte del discurso pronunciado por Porfirio Muñoz Ledo en la firma del Acuerdo Político Nacional, 17 de enero de 1995.

¹²⁴ En términos estratégicos el PRD intentó vincular los procesos electorales locales de Chiapas, Veracruz y sobre todo de Tabasco con un asunto de envergadura nacional como la reforma política. Igualmente en lo interno su dirigencia intentó conciliar con las fracciones radicales, resolver el conjunto de presiones que le imponía la cercanía de su III Congreso nacional y la llegada de la marcha encabezada por Manuel López Obrador, que en el camino se convirtió en Alianza Nacional Democrática por la participación de diversos movimientos sociales. López Obrador se estaba ubicando como un líder alternativo para este partido. Frente a tal panorama, Porfirio Muñoz Ledo optó por retirar temporalmente a su partido de las negociaciones de la reforma política con el fin de disminuir las tensiones. No obstante la magnitud de la importancia del proceso de reforma política hacia previsible el regreso del PRD a la mesa de negociaciones. Además de esta ocasión, fueron innumerables las veces en las que los partidos apelaron a esa voluntad política como si la reforma significara arreglar los conflictos postelectorales locales como Mérida, Huejotzingo, por ejemplo, donde el PAN

formato, entre el significado de consenso y el de unanimidad, así como la eliminación del concepto de mayoría para tomar decisiones, lograron ponerlas al servicio de éstos. El amplio proyecto de Reforma del Estado en cuanto tal no era viable en el contexto político en el que se forjaban las negociaciones. Antes que facilitar las cosas, el formato dio lugar a un escenario propicio a los desajustes y excesos en la negociación. Procedimientos imaginarios como una mesa central con dirigentes nacionales de partidos, coordinadores de grupos parlamentarios, autoridades y asesores, grupos técnicos y secretariados, reproducidos en múltiples mesas dedicadas a cada tema de la Reforma del Estado, en forma simultánea, sin facultades de decisión delimitadas, fue a todas luces un formato de negociación inhóspito, irracional y desde el inicio condenado al fracaso.¹²⁵

Sin embargo, la oportunidad histórica por las circunstancias en las que atravesaba el país, además del ofrecimiento del Presidente reiterado en la firma de los Compromisos para una Reforma Política Electoral y en el Plan Nacional de Desarrollo, entre otros documentos, no debía desaprovecharse.

Tras infinitas polémicas y desgastantes búsquedas de acuerdo, la reforma constitucional se aprobó en los últimos días de julio de 1996. Fue una aprobación por unanimidad que supuso un éxito muy considerable para el gobierno y su partido, pero que dejó en una situación de marcada precariedad la negociación de la legislación secundaria, la cual debía adecuarse, como es obvio, a las reformas practicadas a la Constitución; había que modificar seis ordenamientos legales, a saber:

1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

peleaba candidaturas. Los partidos se levantaron de la mesa de negociación pretextando la "falta de voluntad política del Presidente de la República para limpiar esos procesos".

¹²⁵ Relato de las negociaciones por el Dr. Germán Pérez en "La negociación de la reforma" en Anuario Latinoamericano, 1998.

2. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
4. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal
5. Del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
6. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El camino parecía difícil, ya que la reforma debía concretarse en tan solo tres meses pues las reformas a la Constitución determinaban que el proceso electoral federal debía iniciarse en noviembre. Apenas tres meses para volver coherente y efectivo el cuerpo de leyes que acompañaba la materia electoral en la Constitución General. Más grave aún, antes de noviembre, debía estar nombrado el conjunto de las autoridades electorales centrales: los consejeros electorales del Consejo General y los magistrados del Tribunal Electoral, ahora parte del Poder Judicial de la Federación. Todo esto constituyó una presión adicional de grandes proporciones para las autoridades que negociaron la reforma, las responsables de poner en marcha el proceso electoral.

La Reforma Constitucional fue aprobada por todos los partidos políticos. Por primera vez se modificaba en su totalidad y de raíz el marco de las reglas de acceso al poder, y ello se hacía con el consenso pleno de las fuerzas políticas fundamentales: los partidos representados en el Congreso.

La reforma constitucional de julio de 1996 constituye la culminación de una etapa iniciada en 1946 (federalización de las elecciones), sigue en 1963 (inicio de la representación minoritaria con incipiente franja de proporcionalidad), 1977 (inicio de un sistema plural de partidos con el registro condicionado), 1990 (inicio y profesionalización del IFE, aparición de consejeros independientes a los partidos)

y concluye en 1996 ("reforma definitiva"). Es por esto que los mismos actores políticos reconocen que se encuentran satisfechas en lo general las precondiciones de la competencia y de las autoridades y procedimientos electorales. Pese a ello, la reforma a las leyes secundarias fue votada exclusivamente por el PRI.

La aprobación de la ley secundaria.

Dadas las dificultades económicas y el problema de la inseguridad pública, la aprobación de las reformas a la Constitución con el consenso de todos los partidos se transformó en el triunfo más importante del sexenio hasta ese momento, para un gobierno que había estado cercado tanto en lo económico como en lo político. Repetir y confirmar ese éxito en la legislación secundaria implicaba un sacrificio inútil para la oposición en su conjunto y una pérdida de capital político, en tiempos preelectorales, para sus liderazgos.

Otro elemento que vino a complicar sobremanera el escenario de la negociación electoral, fue la influencia que sobre el proceso ejerció la opinión de expertos en cuestiones comiciales como lo fueron el denominado Seminario del Castillo, el Instituto de estudios para la Transición Democrática,¹²⁶ o el llamado Grupo Tepoztlán¹²⁷ que evaluaron la viabilidad de modelos alternativos a la organización electoral.

Como observamos, los condicionamientos de la negociación, la desconfianza, el manejo de los tiempos políticos, el formato de la mesa de negociación, la cultura de chantaje político frente a compromisos y ofrecimientos públicos del Ejecutivo,

¹²⁶ En él estaban el actual Presidente del IFE, José Woldenberg, Pedro Aguirre, Ricardo Becerra y Lorenzo Córdova. Además de puede consultar *Una reforma electoral para la democracia*, que editó el mismo instituto.

¹²⁷ En este grupo participaban el Dr. Germán Pérez, Arturo Sánchez, Arturo Alvarado, Eduardo Barraza entre otros.

entre otros factores, fueron elementos que dificultaron la negociación entre las partes, con el arbitrio de la Secretaría de Gobernación. En todo caso, los comicios de 1997 demostraron que, finalmente, es esfuerzo de veinte meses en el que participaron partidos y gobiernos, cerró la etapa más importante del país y a la vez arrojó gran parte de las críticas en contra del sistema electoral a la basura.

Finalmente las reformas se establecieron, a continuación se presenta un listado con los avances que se dieron en la ley en la reforma de 1996 y que finalmente sirvieron para que las elecciones de 1997 salieran bien y se llegara, a decir de los partidos políticos y del mismo gobierno a una etapa de democratización del país, en donde la norma no necesitaba de mayores cambios sustanciales.

AVANCES DEMOCRÁTICOS FUNDAMENTALES EN MATERIA ELECTORAL Y DEL DISTRITO FEDERAL

REFORMA CONSTITUCIONAL

1. DERECHOS POLÍTICOS

- Establecimiento en la Constitución de la afiliación individual a los partidos políticos.

2. CONDICIONES DE LA COMPETENCIA

- Ampliación constitucional del valor de la equidad al conjunto de las condiciones de la competencia electoral.
- Predominio del financiamiento público sobre el privado.
- Regulación constitucional de los principios rectores para el financiamiento a los partidos políticos; para la fijación de los límites a los gastos de los partidos en sus campañas; para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten; y las sanciones que, en su caso, serían aplicables.

- Aumento sustancial del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades permanentes.
- Establecimiento de un financiamiento específico para los gastos de campaña de los partidos políticos.
- Distribución más equitativa del financiamiento público en un 70% proporcional y 30% igualitario.
- Incremento del 50% al 75% del monto de recuperación de los gastos de los partidos por concepto de actividades específicas.

3. ÓRGANOS Y AUTORIDADES ELECTORALES

- No participación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE.
- Nombramiento del Presidente del Consejo General por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.
- Fortalecimiento del vínculo entre los órganos de dirección, ejecutivos y técnicos con el Consejo General y su Presidente.
- Sujeción de los integrantes del Consejo General y del Servicio Profesional Electoral y de la Magistratura del Tribunal Electoral al régimen de responsabilidades del Título Cuarto Constitucional.

4. INTEGRACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES

- Disminución del límite máximo de diputados que por ambas vías puede tener un partido político, al pasar de 315 a 300.
- Atemporamiento al 8% como máximo de la diferencia que puede existir entre el porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados que le corresponde a un partido político y el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor.
- Nueva fórmula para una integración más plural del Senado de la República.
- Elección de Senadores en 1997 por el principio de representación proporcional.

5. JUSTICIA ELECTORAL

- Establecimiento de la acción de inconstitucionalidad de leyes electorales en los niveles federal y local a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Reconocimiento, como sujetos facultados para ejercer dicha acción en materia electoral, de los partidos políticos.
- Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de una Sala Superior y de Salas Regionales integradas por Magistrados.
- Designación de los Magistrados Electorales por el voto de las tres cuartas partes del Senado, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin la participación del Ejecutivo Federal.
- Eliminación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para la calificación de la elección de Presidente de la República, quedando a cargo del Tribunal Electoral la declaración de validez de dicha elección, así como la de Presidente Electo.
- Establecimiento de un recurso para el control de constitucionalidad sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales a nivel federal.
- Establecimiento de un recurso para el control de constitucionalidad sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales a nivel local.
- Creación de un mecanismo de protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos.
- Inclusión en la Constitución de principios comunes para las legislaciones electorales locales.

6. DISTRITO FEDERAL

- Elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Expedición de las disposiciones electorales para el Distrito Federal por la Asamblea Legislativa.

- Creación de nuevas demarcaciones político-administrativas en el Distrito Federal.
- Elección indirecta de los titulares de las demarcaciones político-administrativas para 1997.
- Elección directa de los titulares de las demarcaciones político-administrativas para el año 2000.
- No participación del Ejecutivo Federal en el nombramiento del Procurador de Justicia del Distrito Federal.

PRINCIPALES AVANCES DE LA REFORMA LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL

1. COFIPE

- Precisión de separación del cargo un año antes de que inicie el proceso electoral para los Magistrados y Secretarios del Tribunal Electoral que pretendan ser candidatos a Diputado o Senador.
- Precisión de los conceptos de votación total emitida, votación nacional emitida y votación efectiva.
- Se reglamenta el derecho de los ciudadanos mexicanos de constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos en forma individual y libremente.
- Autorización previa del Consejo General para que su Consejero Presidente ordene los estudios de tendencias electorales el día de la jornada.
- Registro de los observadores electorales desde el inicio del proceso electoral y no sólo para el día de la jornada.
- Requisitos de idoneidad para la designación de los asistentes electorales.
- Eliminación del registro condicionado de los partidos.
- Para el otorgamiento del registro de los partidos políticos se fijó el número mínimo de afiliados a 0.13% del Padrón Electoral.

- Obligación para los partidos políticos de destinar el 2% del financiamiento público obtenido, para el desarrollo de sus fundaciones o instituciones de investigación.
- Otorgamiento del 2% de financiamiento a partidos que hayan obtenido su registro con fecha posterior a la última elección.
- Se reglamenta la figura de las agrupaciones políticas nacionales.
- Las agrupaciones políticas podrán participar en procesos electorales mediante acuerdos de participación con partidos políticos.
- Obligación de las organizaciones a que pertenezcan los observadores, a declarar al Consejo General del IFE, el origen, el monto y aplicación del financiamiento destinado a dicha actividad.
- Flexibilización de los requisitos para la formación de coaliciones mediante la creación de la coalición parcial que permite que con pocos requisitos los partidos puedan coaligarse con candidatos hasta por la tercera parte de los integrantes de cada cámara.
- Se otorgó un importante aumento en el tiempo oficial que se distribuye en el proceso electoral (250 horas en radio y 200 en televisión).
- Modificación a la duración de los programas de los partidos en radio y televisión que se transmiten en tiempo oficial, para que puedan ser de 15', 10', 7.5' y 5'.
- La distribución del tiempo oficial será en 30% igualitario y 70% proporcional.
- Programas de los partidos en cobertura nacional y en horarios de mayor audiencia.
- Distribución gratuita de "spots" promocionales entre los partidos durante las campañas políticas. 10,000 mensuales en radio y 400 en televisión con duración de 20 segundos cada uno.
- Se formalizan los monitoreos aleatorios a los espacios noticiosos.
- El Consejo General podrá emitir recomendaciones a los concesionarios de los medios de comunicación de acuerdo a los resultados de los monitoreos.
- Catálogo de tarifas de precios en medios impresos de comunicación.

- Prohibición a terceros para contratar propaganda en radio y televisión a favor o en contra de partido político o candidato alguno.
- Distribución del financiamiento público 30% igualitario y 70% proporcional.
- Predominio del financiamiento público sobre el privado.
- Incremento al 75% en la recuperación por el desarrollo de actividades específicas de los partidos políticos.
- Reducción al 0.05% como límite a las aportaciones individuales en dinero de los simpatizantes de los partidos políticos, lo que significa más de 20 veces menos respecto a la legislación vigente.
- Prohibición de las aportaciones anónimas.
- Se permiten las colectas en mítines y la vía pública sin expedición de recibos.
- Establecimiento de la Comisión de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas con mayores atribuciones.
- Posibilidad de que la Comisión de Fiscalización ordene auditorías a los partidos.
- Penalización a los partidos que pierdan el registro, no pudiendo obtenerlo para el próximo proceso electoral.
- Aumento de los requisitos para ser Consejero Electoral.
- Creación de Comisiones Permanentes de Supervisión del Consejo General.
- Flexibilización de la convocatoria a sesiones extraordinarias del Consejo General.
- Sistema de responsabilidades para los Consejeros Electorales.
- Fijación de las políticas y programas generales del IFE por parte del Consejo General.

- Atribución del Consejo General para nombrar a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales a propuesta del Consejero Presidente y de los propios Consejeros del Consejo General.
- El Consejero Presidente del Consejo General presidirá la Junta General Ejecutiva.
- Los Vocales Ejecutivos Locales y Distritales, nombrados por el Consejo General, presidirán los respectivos Consejos.
- Los Consejeros Locales nombrarán a los Consejeros Electorales de los Consejos Distritales a propuesta del Consejero Presidente y de los propios Consejeros Locales.
- Inclusión de la fotografía del ciudadano en los listados nominales de electores.
- Formalización de diversos acuerdos para verificar la autenticidad de los listados electorales el día de la jornada electoral.
- Delimitación de los periodos de las campañas electorales.
- Nuevas reglas para la fijación de topes a los gastos de campaña por el Consejo General del IFE.
- Introducción del derecho de aclaración sobre la información de los medios de comunicación.
- No habrá tope a los gastos en medios de comunicación.
- Disminución al 10% de los electores inscritos en lista nominal para la primera insaculación.
- Simplificación del procedimiento para el registro de representantes de los partidos ante las Mesas Directivas de Casilla.
- Boletas electorales con talón foliado.
- Análisis muestral de la autenticidad del líquido indeleble, concluida la jornada electoral.

- Modificación al procedimiento de instalación extraordinaria de las casillas electorales.
- Ampliación de la capacidad de sufragio de los electores en tránsito.
- Transitorio para que a partir del año 2000 haya listas nominales de electores especiales para las casillas extraordinarias.
- Creación de la figura de asistente electoral fijando funciones y requisitos para el nombramiento de los mismos.
- Comisión especial para el estudio de las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero.
- Perfeccionamiento del régimen de faltas administrativas y sanciones. Ahora las sanciones las aplicará el Consejo General.*
- Inclusión de la prueba pericial contable.
- Participación de la Comisión del Servicio Profesional Electoral del Consejo General en la revisión de impugnaciones que pudieren presentar los partidos políticos a los actuales vocales ejecutivos locales y distritales.
- Obligación de los partidos políticos para considerar en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género.

2. LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.

- Reglamentación para el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales.
- Consulta potestativa del Ministro Instructor al Tribunal Electoral en inconstitucionalidad de leyes electorales.
- Plazo de tres días para interponer el recurso de reclamación en materia electoral.

3. LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

- Desarrollo de la estructura del Tribunal Electoral en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Integración y atribuciones de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral. No habrá suplentes en la misma.
- Reglamentación del procedimiento de elección de los Magistrados Electorales.
- Calificación de la elección presidencial a cargo del Tribunal Electoral.
- Fijación de requisitos y procedimientos para los cargos administrativos del Tribunal Electoral.
- Régimen para la jurisprudencia del Tribunal Electoral y para el desahogo de las contradicciones de tesis.

4. LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

- Sistematización de los medios de impugnación.
- Puntualización de las causas de improcedencia y sobreseimiento.
- Ampliación de la figura de Tercero Interesado.
- Ampliación del régimen probatorio.
- La no aportación de pruebas no será motivo para desechar el medio de impugnación.
- Ampliación de los medios de impugnación en la etapa de resultados de las elecciones, cuando no guarden relación con los resultados del proceso electoral.
- Un solo escrito para impugnar elecciones de diputados o senadores por ambos principios de elección (mayoría relativa y representación proporcional).
- Sistematización de las causales de nulidad.

- Reglamentación de la protección Constitucional de los derechos políticos electorales de los ciudadanos.
- Supresión del recurso para proteger derecho de afiliación a los partidos políticos.
- Reglamentación del juicio de revisión constitucional para impugnar actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas.

5. CÓDIGO PENAL

- Inclusión de la figura de los servidores públicos incluyendo a los funcionarios y empleados de la administración pública estatal y municipal en el capítulo de delitos electorales.
- Inclusión de la figura de candidatos en el capítulo de delitos electorales.
- Inclusión de la tipificación para quien aporte anualmente fondos a un partido a sabiendas de que lo hace en monto superior al permitido individualmente conforme a la ley.
- Tipificación para la conducta del candidato que utilice fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

CONCLUSIONES

Las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales constituyen el fin de un ciclo de negociaciones iniciadas hace dos años. Pero son el fin de todo un proceso de reformas graduales que se vienen dando desde 1977. En este año la reforma no fue casual, sino que significó la culminación de una década de crisis a nivel general en el país. Crisis que sirvió de marco para preparar el arribo de nuevos sectores al escenario político, los cuales replantearon las formas en cómo se estaban realizando las decisiones políticas en todos los sentidos.

La reforma electoral de 1977 se plantea así, como la legislación sobre la cual se fueron creando los cimientos de nuestro sistema de partidos que hasta entonces no existía y de la cual salieron a la luz pública un universo de organizaciones políticas que de alguna manera sacudieron al sistema político y lo obligaron a irse modificando.

No debemos dejar de señalar que la anterior apertura está estrechamente relacionada con los acontecimientos de los años sesenta, en los que la sociedad mexicana mostró la otra cara del "desarrollo estabilizador". Los diferentes movimientos que se dieron en esa década pusieron de manifiesto el cambio sustancial que había experimentado la sociedad mexicana en términos de escolaridad y urbanización, hecho que mostraba que México empezaba a crecer y por lo tanto a querer manifestarse.

Con mayor o menor importancia las reformas que se dieron desde 1946, pero más significativamente desde 1977 han traído un contexto nuevo y renovado de la política mexicana. La pluralidad de la Cámara de Diputados fue el punto nodal de la discusión y de las negociaciones dentro del mismo PRI. Se sabía de la

importancia que tenía seguir controlando este espacio para el buen funcionamiento del Poder Ejecutivo. Con todo y eso se abrió paso a las diputaciones plurinominales, tal vez por necesidad del propio sistema o por el desconocimiento de la capacidad de organización de la izquierda mexicana que en pocos años, 1988 y con 100 diputados más de representación proporcional, se manifestó de manera importante en el Congreso.

Es en esta elección cuando se observa la necesidad de una reordenación del sistema de partidos, (la hora del PRI había llegado y terminaba la época del partido único) y del sistema político en general para lo cual el presidente Salinas trabajaría en pos de lograr una legitimidad en varios sentidos: primero, emprender una negociación con el PAN y, segundo haciendo que el Partido Revolucionario Institucional pague los costos de esta operación, por medio de las llamadas "concertaciones". Desde este momento los cargos públicos se vuelven materia de negociación y las leyes electorales se ajustan, para de alguna manera, igualar a todos los contendientes.

Las tareas centrales, después de las elecciones y de las lecciones que dejó 1988, eran sin lugar a dudas reconfirmar el espacio por donde se tiene acceso al poder. Con un partido como el de Acción Nacional se podría negociar todo. Por supuesto que la oportunidad se aprovechó y el marco legal se modificó. Dentro de todas las reformas que trae este proceso, varios puntos saltan a la luz: la creación del IFE, la reorganización de un Tribunal Electoral y sobre todo, la de la integración y funcionamiento del Consejo General del IFE. Sobresale por sus antecedentes, por su conformación, por la supuesta manera en que se votaba en el máximo órgano electoral, y sobre todo, por la vinculación de éste con el Poder Ejecutivo.

Esta integración dio paso, después de cincuenta años, a la total ciudadanización del órgano electoral. Esto es, con las reformas de 1994, y con el propósito de

imprimir mayor credibilidad al proceso electoral de ese año, la legislación se modificó, dando paso a una nueva figura en el Consejo General del IFE, el Consejero Ciudadano que sustituía a la del Consejero Magistrado.

La reforma política sustituye en la agenda nacional a la de la reforma del Estado, para reducirse finalmente a una reforma electoral. Reforma que si bien no dejó satisfechos a todos los actores involucrados en la negociación, introdujo casi el 98% de todas las propuestas hechas por los partidos políticos y otras organizaciones que participaron en la consulta.

A su vez, la dinámica histórica de nuestras elecciones, que derivado en una espiral de procesos-reclamos-reformas-insatisfacción-procesos- terminó por demandar la salida del Poder Ejecutivo representado por el Secretario de Gobernación en el máximo órgano electoral, con la reforma electoral "definitiva" de 1996.

Con estas modificaciones el Consejo General del IFE queda integrado con ocho consejeros electorales y el Presidente, el Secretario Ejecutivo, los representantes del poder Legislativo y los partidos políticos. Sólo los Consejeros Electorales y el Presidente conservaron el derecho a votar.

El Consejo General del IFE recibe amplias atribuciones que no había tenido, entre otras, se encuentra la de mayor demanda dentro de la oposición, de establecer una Comisión permanente de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, además de otras comisiones permanentes a través de las cuales el Consejo General vigilará en todo tiempo las actividades de la Junta General Ejecutiva. De esta manera cumple con la demanda de hacer prevalecer las decisiones del Consejo General sobre el órgano ejecutivo. Desde luego, aunado a lo anterior, está la plena confiabilidad y responsabilidad con que cuentan las actuales autoridades que componen el máximo órgano electoral.

Existen dos ámbitos que cobran una especial importancia aunque desbordan el marco del proceso electoral en sí mismo. Uno es la notable inequidad de financiamiento y gastos de campaña de los partidos, y el otro es el uso que hacen de los medios de comunicación, especialmente radio y televisión. Los dos ámbitos, por su visibilidad y naturaleza públicas, consolidan en el imaginario colectivo que todo el proceso electoral es injusto y parcial. En la reforma electoral pasada se intentó regularlos, pero resulta difícil en extremo controlar y fiscalizar la obtención y empleo de los recursos de los partidos.

El problema ya no estriba en la ley, las instituciones o los procedimientos aunque, en todo caso, no puede modificarse el imaginario colectivo de un día para otro; forma parte de algo mucho más amplio y complejo que se cocina, digamos, a fuego lento: la cultura política que, como se sabe, evoluciona en plazos más largos que las leyes y las instituciones.

Con los organismos, instrumentos y normas electorales con las que contamos el escenario político queda prácticamente montado. Con todo, el reto para el 2000 no radica en quién ganará y quién perderá los comicios, sino en la legitimidad del triunfo y, por tanto, en la gobernabilidad que obtenga quien gane. En los tres últimos años, Hispanoamérica ha corroborado que el problema de la democracia ya no puede verse con independencia del de la gobernabilidad; por ello, la mejor arma para evitar conflictos postelectorales y asegurar la legitimidad es la transparencia de las actividades electorales tal y cómo se están haciendo. Los partidos políticos han desechado del IFE todo indicio de suspicacia. En las próximas elecciones del 2000 todos debemos estar convencidos de que, en materia electoral, las cosas se están haciendo correctamente. Transparencia en los procesos electorales significa hoy en México legitimidad, y la legitimidad conduce de la mano a la gobernabilidad, fundamentos de la estabilidad social.

La reforma electoral está consumada. Si se van a modificar los procedimientos electorales es un problema sin urgencia, desde el momento en que las metas buscadas se han conseguido. La credibilidad y con ella la participación y la confianza han aumentado de manera notoria, pese a las quejas e inconformidades que acompañan a todo proceso democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, Arturo. Los comicios del 18 de agosto de 1991 y la información general.
- ARRIOLA, Carlos. Los empresarios y el Estado. México 19 Ed. FCE.
- AZIZ Alberto y ALONSO Jorge. Reforma política y deformaciones electorales. CIESAS, Cuadernos de la Casa Chata No. 102 1984.
----- Historia y coyuntura de la reforma política en México 1977-1981. México D.F. Cuadernos de la Casa Chata.
- CAMACHO S., Manuel. "Los nudos históricos del sistema político mexicano". En Foro Internacional, núm. 60, abril-junio.
- CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS FEDERALES, Comentado.
- CORDERA, Rolando y Carlos TELLO. México la disputa por la nación. México Siglo XXI.
- CÓRDOVA, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. Ed. ERA.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto. "Las elecciones en México, 1808-1911: ¿Sufragio efectivo?, ¿No reelección?." En GONZÁLEZ, Casanova Pablo (Coord.). Las elecciones en México: evolución y perspectiva.
- FLORESCANO, Enrique y GIL, Sánchez Isabel. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico: 1750-1808. Historia General de México. El Colegio de México. Tomo II.
- GARCÍA Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1998.
- GARRIDO, Luis Javier . El Partido de la Revolución Institucionalizada (La formación del nuevo Estado en México 1928-1945). S XXI
- GÓMEZ, Tagle Silvia. La Transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1997.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo (1965) La democracia en México. México, D.F., Ed. ERA.

-----Las elecciones en México: evolución y perspectivas. México Siglo XXI Editores, 2ª. Ed. 1989.

- CASTAÑEDA, Jorge G. La utopía desarmada. Méx., Joaquín Mortiz-Planeta, 1993.
- LASO, de la Vega Jorge. La corriente democrática: hablan los protagonistas. Méx., Posada, 1987.
- ORLANDO Espiritu Jorge. Evaluación de las elecciones locales durante 1993, N.A.
- La Jornada. 26 de noviembre, 1987.
- LEÓN, Samuel y PÉREZ, Germán. De fuerzas políticas y partidos políticos. México Ed. Plaza y Valdéz.
- LEVY D., y SZEKELY, G. Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano. El Colegio de México 1985.
- LOAEZA, Soledad y SEGOVIA, Rafael. La vida política mexicana en la crisis. COLMEX.
-----"El llamado a las urnas", en Nexos 90, junio, 1985.
- "Desigualdad y democracia", en Nexos, núm. 23, México, marzo de 1988.
- "La vía mexicana a la democracia", en Nexos 166, octubre 1991.
- LUNA, Matilde. "Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970" en Revista Mexicana de Sociología, núm 2, 1983.
- LUJAMBIO, Alonso. Federalismo y Congreso político de México. UNAM/IIJ, México 1995.
- MARTÍNEZ Nava, Juan M. Conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría. Nueva Imagen.
- MEDINA, Luis. Civilismo y Modernización del Autoritarismo, en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 20 Período 1940-1952.
- Evolución electoral en el México contemporáneo. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México 1978.

- Evolución Electoral, México. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Secretaría de Gobernación, 1977. Serie de ensayos.
- MEYER Lorenzo, La segunda muerte de la Revolución Mexicana, ed. Cal y Arena, México 1992.
 - MILLÁN, René. Los empresarios ante el estado y la sociedad. S-XXI. IIS-UNAM.
 - MOLINAR, Horcasitas Juan. "Vicisitudes de una Reforma Electoral", en Rafael Segovia y Soledad Loeza (Comp.) La vida política mexicana en la crisis. Méx. Colmex, 1987.
-----El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México. México 1991, Cal y Arena.
 - OROZCO, García Javier. La Legislación Electoral Mexicana. 1812-1988. Tercera Edición. 1988 México.
 - PAOLI, Bolio José F. "Legislación electoral y proceso político 1917-1982." En GONZÁLEZ, Casanova Pablo. Las elecciones en México 1989 2a. ed. Siglo XXI editores.
 - PEREZ, Germán y LEON, Samuel. De fuerzas políticas y partidos políticos. México 1988. Editorial Plaza y Valdés.
-----17 Ángulos de un sexenio. México 1987, Editorial Plaza y Valdés.
-----"Clase Obrera, Sector Social y Proyecto Nacional" en Samuel León y Alejandra Moreno Toscano. 75 años de Sindicalismo Mexicano. México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1986.
 - PESCHARD, Jaqueline et al. Alternativas de propuestas para una reforma electoral. Objetivos, debates y propuestas. México, 1995. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Documento de trabajo número 49.
 - Reforma Política, Gaceta Informática de la Comisión Federal Electoral, T.IX, 1982.
 - REYES Heróles, Federico. "1988: La crisis constitucional. El clima político de la transición", en González Casanova Pablo, Segundo Informe sobre la democracia... Ed. S XXI.
 - REYES Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. La sociedad fluctuante. Fondo de Cultura Económica.

- REYNA, José Luis. Control político, estabilidad y desarrollo en México. El Colegio de México. Cuadernos de estudios Sociológicos, núm. 3. México, 1974.
- RODRIGUEZ, Araujo Octavio. La reforma política y los partidos en México. México 11a. edición. Siglo XXI editores.
- RUBIO Luis. "Las dificultades de un sexenio", en México. Auge, crisis y ajuste. México, Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos, Tomo 1. Alianza Universidad, Madrid, 1987.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El nuevo perfil de la economía. Agosto de 1993.
- TELLO, Carlos. La política económica en México (1970-1976). México, Siglo XXI, 1979.
- VILLORO, Luis. "La reforma política y las perspectivas de democracia", en México hoy de Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coord.). México 1989 Ed. Siglo XXI.
- WOLDENBERG, José, "El proceso de selección y nombramiento de las mesas directivas de casilla", en Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), Las elecciones de Salinas, México, FLACSO-Plaza y Valdés, 1992.
- WOLDENBERG, José. et al. Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso. México, 1995. Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C.

HEMEROGRAFIA

- Discurso de toma de posesión del Lic. Luis Echeverría Álvarez 1o. de diciembre de 1970. Excélsior 2 de diciembre de 1970.
- Novedades, México, 26 de abril de 1987, pp. A1 y A9.
- Primer Informe de Gobierno del Lic. José López Portillo. Primero de septiembre de 1977.
- Proceso, 25 de mayo de 1987.
- Proceso, 29 de julio de 1987.