71

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

## CONTINUIDAD Y CAMBIO DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MEXICO A PARTIR DE LAS REFORMAS AL COFIPE

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A:

JORGE EFRAIN PEREZ GALICIA

ASESOR: PROF. MARTHA SINGER SOCHET

CIUDAD UNIVERSITARIA MEXICO, D.F. 2002

## DEDICATORIAS

*A mi familia, por la dicha de verlos juntos y con la esperanza de que siempre podremos superar las adversidades que nuestra propia existencia nos presenta,*

*A mi Papá Hernán, por su comprensión y apoyo del que siempre me he sentido muy orgulloso,*

*A mi Mamá Georgina, por toda su amistad y cariño que sólo una madre puede dar,*

*A mi hermano Hernán, por acompañarme en mi infancia y ser siempre mi amigo,*

*A mi hermana Gina, por su ternura entrañable y sus enseñanzas admirables,*

*A mi hermano Erick, por ser como mi hermano gemelo, ya que entre nosotros siempre estará dicho todo,*

*A mis Abuelos, Raquel y Vicente por su devoción y apego en cada etapa de mi vida,*

*A mi Tía Rosa, por su aprecio, sus cuidados y atenciones inolvidables,*

*A Rosy, por el color, sabor y amor incondicional que ha dado a mi vida.*



## AGRADECIMIENTOS


*A Dios, por estar siempre y por siempre a mi lado, guiándome incansablemente.*

*A mi gran país México, por acogerme e impulsarme como un hijo suyo,*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México y en particular a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por todas sus oportunidades y enseñanzas que no cesan,*

*A todos y cada uno de mis maestros, sobre todo a Gloria García, por la confianza que generó en mi, y a Martha Singer, por sus estímulos para mi desarrollo personal,*

*A mis amigos, que a través del tiempo se han convertido como mis hermanos.*

# *In memoria*

## A MI PEQUEÑO E INIGUALABLE GRAN HERMANO : Erick Tonatiuh Pérez Galicia

## "Carta al Cielo"

Envío este mensaje a la tierra de Ades,
para que en los tiempos de Miccauilhui,
remueva de entre todos sus ángeles
y lo asga mi pequeño gran reflejo.

Inscripciones que a la letra dicen:
Quisiera evitar tu ausencia,
más sé que te hiciste a un lado
para estar en todas partes en silencio.

Sé que estas donde la fe ya no mata,
donde ya no hay esclavos ni verdugos,
donde puedes ver todas las estrellas,
pues ahí el que reina es Dios.

Dios, sabiendo tener un sol en la tierra,
lo quiso poner en su lugar: el cielo,
y nos dejó en el suelo el brillo
de todas las cosas bellas que amabas.

Aunque nunca entendiste esta vida,
siempre fuiste enemigo de la guerra
y reivindicaste el utopismo
de luchar por ser siempre uno mismo.

Tal ves sí, venias de otro planeta
o naciste en medio de una tormenta,
pero dejas para toda la humanidad,
un legado de amor y de vida sin rencor.

Sé también que el consuelo sigue al llanto,
como a la noche sucede el día,
pero yo me asió de una esperanza,
mi estrella, que eres tú al amanecer.

Querido hermano sólo te pido perdón
por callar todo lo que debimos hablar,
por no decir lo que sabíamos sentir
y por las palabras que dijimos de más.

Pero cierto estoy que entre tú y yo,
bastó un abrazo, como el que hoy añoro,
para disolver dudas, y fortalecer
las razones y pasiones que nos unen.

Y addenda una última suplica,
no te olvides de éste tu hermano,
que día con día ruega a Dios
cumplir nuestro abrazo postergado.

Ex toto corde in aetérnum
JPG

# ÍNDICE

Página

# INTRODUCCIÓN

México, su sociedad, su marco jurídico y sus instituciones, atraviesan un proceso de transición caracterizado principalmente por el desarrollo de una sociedad más participativa, informada, diversificada y compleja que busca y encuentra nuevos canales de expresión, fundamentalmente por la inclusión de una gran red de organizaciones y grupos de interés que han ganado espacios en el escenario político, por el surgimiento de grupos y organismos portadores de nuevas reivindicaciones sociales y demandas políticas, y entre otros más, por una competencia interpartidaria cada vez más intensa, tanto en el ámbito municipal como estatal y federal.

Esta evolución del pluralismo y de la participación política, obliga a adecuar las fórmulas políticas de acción, representación y gobierno a la realidad plural del país, de tal forma que la sociedad mexicana, los partidos políticos y las fuerzas más significativas del país, convergen en una reevaluación de las elecciones, reclamando la reforma de las instituciones políticas, la apertura de espacios para la participación, la búsqueda de nuevas formas de representación y en sí, una serie de cambios que propicien credibilidad y legitimidad en los procesos electorales en particular y en el sistema político en general.

Es así, que en esta transición democrática[1] se construye, inscribe y naturaliza un procedimiento de disputa y de convivencia políticas para esta sociedad del nuevo siglo, no sin pasar por un proceso tortuoso y accidentado de negociaciones, compromisos y reformas graduales.

No obstante, en nuestro país los procesos electorales fueron por muchos años secundarios, pues nunca en ese terreno se tomaron decisiones fundamentales, ni se dio la selección de élites gobernantes, ni tampoco fueron el escenario para medir los alcances reales de las fuerzas políticas.

De tal manera que el sistema electoral en México tenía un panorama caracterizado por:

[1] Se entiende junto con Lujambio a la transición democrática en México, como: "el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas, es decir, elecciones limpias, equitativas y confiables, que posibiliten el que los partidos en el gobierno municipal, estatal y federal se sometan periódica y *efectivamente* al juicio de las urnas. Algo que singulariza, respecto de otras transiciones a la democracia, es que la mexicana no supone en modo alguno la desaparición de la otrora fuerza política hegemónica o su exclusión en la construcción del juego democrático..., supone, dada la estructura constitucional del país sobre la que se construye, el paso del ejercicio *monopólico* del poder, al ejercicio del poder *compartido*", en Lujambio Alonso, El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana, Océano, México, 2000, p. 21. Véase también Mirón Lince Rosa María, "*Elecciones y Transición democrática en México*", Estudios Políticos 3ª Época Núm. 12 octubre - diciembre 1992, p. 13-22.

- La centralización de todos los procesos políticos y electorales en órganos del Ejecutivo Federal o dominados por él, con una intervención sesgada y decisoria del gobierno en la organización y vigilancia de los procesos electorales a favor del partido del régimen;
- La fusión, sobre todo en tiempo de elecciones, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la administración pública, poniendo al servicio de aquél sus recursos humanos y materiales; generando la tolerancia, fomento y participación del régimen en prácticas de movilización clientelista y patrimonialista;
- La coexistencia de partidos de oposición y partidos de "apoyo crítico" a la izquierda y a la derecha del partido de Estado, pero con una Ley Electoral y prácticas políticas estatales, que regulaban la competencia partidaria limitando decisivamente la expresión dèl pluralismo político;
- La autocalificación de los procesos electorales por miembros del partido en el gobierno, sin que la oposición tuviera recursos efectivos de apelación, ya que la Suprema Corte de Justicia había decidido, desde 1946, no intervenir en materia político – electoral;
- Condiciones de competencia electoral desiguales y normas de escrutinio y procedimientos de integración de la representación política inequitativos;
- Procedimientos electorales extremadamente complejos y costosos por la misma desconfianza que los rodeaba;
- Un gran abstencionismo, prueba fehaciente también, de la falta de confianza y credibilidad en los procesos electorales;
- Un escenario electoral dominado por el Partido Revolucionario Institucional, en un sistema electoral muy segmentado.

Con este contexto de un sistema de partido hegemónico pragmático[2] y de una crisis en el sistema institucional, la sociedad y los partidos de oposición, e incluso también el partido en el gobierno, aunque con intereses particulares, vislumbraron la necesidad de adecuar las instituciones para ampliar la transparencia y credibilidad de los procesos electorales, de fortalecer la presencia ciudadana en los organismos electorales para generar certeza y credibilidad en éstos y así construir espacios suficientes para la expresión de un competitivo sistema de partidos, pero ¿Cómo alcanzar una gobernabilidad a través de la legitimidad otorgada por el voto popular?.

La lógica reformista del Estado respondió en un primer plano aplicando candados y salvaguardas complejas en los procesos electorales, que si bien superaban la indiferencia ciudadana, no solucionaban el problema de la desconfianza. Con esta apertura limitada, que inició en 1977, el régimen mexicano se caracterizó por operar un sistema de elecciones formalmente multipartidista e ininterrumpido aunque no competitivo y dentro de un ciclo elección – impugnación – reforma – elección – impugnación – reforma.

[2] Término de Giovanni Sartori que de acuerdo a su clasificación de sistema de partidos, determina el sistema de partido hegemónico como aquel que no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto, y aunque permite que existan otros partidos, éstos fungen pero como partidos secundarios, ya que no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. Véase Sartori Giovanni, Partidos y sistema de partidos, Alianza Editorial, Madrid, 2ª Edición, 1992, pp. 275-287.

Esta liberalización política[3] perdió su eficacia en 1988, cuando se generó una lógica de competencia y participación que terminó vulnerando al régimen político. La liberalización política se mostró entonces disfuncional para el régimen, el pluralismo liberalizado se transformó en antagonista legitimado del régimen y portavoz de un proyecto democratizador altamente respaldado.

De esta forma, en 1988, momento clave dentro del proceso mexicano de transición democrática, la lucha política en México se transforma, la participación ciudadana se activa y el sistema electoral se ve en la necesidad de ajustarse a la nueva realidad. Lo anterior implicó no solamente que se acelerara el proceso de reforma electoral en México, si no además que la política reformista prosistema fuera perdiendo su predominio[4].

No obstante, la liberalización política no desembocó en ese momento en una transformación efectiva del régimen autoritario.[5] El periodo de 1988 a 1993 se interpreta como un proceso de recomposición del régimen político mexicano, de una apertura limitada, gradual y controlada, con avances y retrocesos.

Un primer avance se estableció en las iniciativas de reforma electoral, tanto constitucional como de ley reglamentaria, que antes eran enviadas por el Poder Ejecutivo al Legislativo para su consideración y aprobación, y que en 1989 por primera vez dejaron de

[3] La liberalización política constituye un recurso adaptativo de un régimen no democrático mediante el cual éste procura su continuidad y las transformaciones se circunscriben solamente al ámbito de la competencia y la participación políticas, sin afectar mayormente los ámbitos restantes. A diferencia de una transición hacia un régimen democrático cuyos indicadores políticos están dados por las transformaciones que de manera gradual acontecen en el sistema de partidos, la burocracia política y las estructuras de autoridad. Sin embargo, varios autores coinciden en que el proceso de transición contiene dos fases sucesivas o simultaneas: la liberalización y la democratización. La liberalización es un momento de apertura y tolerancia a las libertades civiles y exige: a) reconocimiento de los derechos políticos, b) libertad de prensa, c) derecho a la información, d) respeto formal a la oposición y e) reducción de la represión política; la democratización por su parte, sólo se consigue hasta que: a) la legislación electoral sea imparcial, b) los procesos electorales sean participativos y competitivos, c) se reconozcan los triunfos electorales de la oposición, d) se mantenga mecanismos constitucionales entre los actores políticos y e) el partido único pierda su posición privilegiada y se convierta en un partido mas. Véase Guillermo O'Donnel y Philippe Schmitter, Transacciones desde un gobierno autoritario, 1998; Linz Juan J., Transitions to democracy, The Washington Quaterly, 1990, Julian Santamaría, Transición a la democracia en el sur de Europa y en AL, Madrid, 1981 y Leonardo Morlino, Cómo cambian los regímenes políticos, Madrid, 1985.

[4] Molinar Horcasitas señala a este respecto que "el predominio de las corrientes partidarias que impulsaban posiciones estratégicas reformistas pero prosistema, sin embargo, fue gastado aceleradamente en un sexenio, al grado que para 1987- 1988 prácticamente se había agotado, por certeza de que las reglas del sistema no incluían la alternancia, ni como posibilidad" en Molinar Horcasitas Juan, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1993.

[5] Por autoritarismo entendemos con Juan Linz, aquél sistema político con un pluralismo limitado y no responsable, sin una ideología elaborada y propulsiva, sin una movilización política intensa, y en el que un jefe (o un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles; citado en Bobbio Norberto, et. al., Diccionario de Política Tomo I, SXXI, México, p.133.

presentarse por iniciativa presidencial. Si bien el Presidente tomo parte en las negociaciones, los partidos políticos figuraron a partir de entonces como los principales actores, inaugurándose un proceso de reformas cada vez más discutidas e incluyentes.

A partir de entonces, el sistema electoral en México y su ley reglamentaria entran en un proceso acelerado de reformas, terminan "las reformas de la etapa hegemónica" (1977-1987) e inician "las reformas de la construcción de la legitimidad democrática",[6] destacando lo siguiente:

1. **3 de Enero de 1991** : Añade un inciso referido a la fórmula de asignación de diputados adicionales de las listas regionales; refiere los requisitos para la distribución de curules de representación proporcional; reforma las sanciones por inasistencia de los representantes de partido al Consejo del IFE.
2. **17 de Julio de 1992** : Regula la expedición, obtención y exhibición el día de la jornada electoral de la Nueva Credencial para Votar con Fotografía y consecuentemente la realización de la actualización y depuración del Padrón Electoral; se regula también lo relativo a la listas nominales.
3. **24 de septiembre de 1993** : Reglamenta a los observadores electorales; modifica la integración de la Cámara de Senadores (3 de mayoría y uno de primera minoría por entidad); sujeta el registro condicionado de los partidos a realizar actividades permanentes propias y en forma independiente; determina que los partidos con registro definitivo lo conservan aun sin obtener el 1.5% y que con el 1% siguen gozando de sus prerrogativas; dispone la pérdida del registro por no participar en proceso electoral federal; estipula que el partido que participe en coalición sin alcanzar el 1.5 % de la votación pierde inmediatamente su registro; regula el financiamiento a los partidos (considera 5 rubros para el efecto); establece reglas para el uso y disposición de los medios de comunicación electrónicos por parte de los partidos; cambia la fórmula de elección de los funcionarios del IFE, así como de los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales; cambia las fechas para las elecciones federales y el arranque y consecución del proceso electoral; establece nuevos requisitos para ser Director del IFE; dispone nuevas atribuciones al Director General del IFE; modifica todo el proceso para el desahogo del litigio electoral; crea una Sala de Segunda Instancia para el desahogo del contencioso electoral; entre otras.
4. **23 de diciembre de 1993** : Reforma los procedimientos a las elecciones de diputados y miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
5. **18 de mayo de 1994** : Perfecciona diversas normas relativas a la observación electoral; a los visitantes extranjeros interesados en conocer y presenciar el desarrollo de nuestros comicios; a los criterios para la determinación del número de casillas especiales que podrán instalarse en cada distrito electoral; a los requisitos de la ley para ocupar diversos cargos en los órganos directivos y ejecutivos del IFE; así también, fortalece las facultades de los órganos directivos en los niveles local y distrital.

[6] Cfr. Peschard Jacqueline, *"Hasta dónde ha llegado la reforma electoral"*, Etcétera Núm. 340, agosto 1999, pp. 21-23 .

6. **3 de junio de 1994** : Determina que sean los partidos políticos quienes propongan a los candidatos a ocupar los puestos de Consejeros Ciudadanos, a efecto de lograr una mejor práctica en la manera de seleccionar los mismos.
7. **22 de noviembre de 1996** : Suprime toda participación del gobierno en la organización de las elecciones; elimina la figura de Dirección General y crea las figuras de la Presidencia del Consejo General, la Secretaria Ejecutiva y los Consejeros Electorales; crea nuevas comisiones del Consejo (de fiscalización de los recursos de los partidos, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral, del servicio profesional electoral y de capacitación y educación cívica); asume el Consejo General un mayor número de atribuciones; cambian los 32 Consejo Locales su composición y atribuciones; adiciona un segundo sorteo a las listas para funcionarios de mesas directivas de casilla; adhiere las boletas un talón con folio; incluye fotografía a la lista nominal de electores definitiva; suprime el registro condicionado; fija el 2% de la votación nacional emitida como votación mínima para permanecer con registro; incrementa las obligaciones a los partidos políticos; crea la figura de las agrupaciones políticas; especifica que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado; redefine los rubros de financiamiento público; transfiere al Consejo General la facultad de determinar los límites a los gastos de campaña; integra el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; precisa los recursos de apelación, revisión, inconformidad y reconsideración; crea el Juicio de Revisión Constitucional Electoral; precisa los tipos penales, los sujetos que pueden cometer delitos y la manera como se sistematiza el capítulo correspondiente del Código Penal; limita la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados a un máximo de 8%; modifica la integración de la Cámara de Senadores (3 por entidad y 32 de representación proporcional); establece la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal y de los delegados; entre otras.

Dichas reformas son testigos inequívocos de los avances en materia de legislación político – electoral, pero además se observa que en la década de los 90's el punto de acuerdo entre los partidos estuvo girando entorno a la estructura, composición y funcionamiento de los órganos electorales encargados de los comicios.

Se puede afirmar de hecho, que un innegable aporte del COFIPE al proceso de democratización de las elecciones y de la vida política en México, es el haber dado origen a dos importantes instituciones electorales de jurisdicción federal: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De los cambios y sus circunstancias se considera la autonomía de las instancias electorales y el diseño de la propia institución, no como una reforma definitiva pero sí como el acuerdo fundamental más sólido de los últimos años. Así, esta parte de la legislación electoral referente al derecho al sufragio, a poder votar y que ese voto sea respetado (y que se verifica en distintas etapas especialmente en la elaboración del padrón, la jornada electoral y los actos posteriores incluida la calificación), tienen un balance más que aceptable, requiriendo quizás sólo algunas modificaciones que permitan el perfeccionamiento de su normatividad.

Podemos incluir una segunda parte de la legislación electoral referente a la forma en que la votación se traduce en la integración de los órganos de elección popular, donde persiste, entre otros, el propósito de disminuir los márgenes de sobre y subrepresentación en los órganos legislativos, pero encontrándose ya en un margen considerable.

Sin embargo, otra parte de la legislación electoral referente a la competencia electoral, y por lo tanto a las etapas previas a la jornada electoral, donde el principio de equidad entre los partidos políticos constituye el objeto medular, requiere todavía modificaciones amplias que incluso, obligan en algunos puntos a reformas en ámbitos distintos al electoral.

Es en este apartado de la legislación electoral, donde el proceso de reformas, sin negar sus avances, presenta no sólo elementos inconclusos (medios masivos de comunicación), sino también, puntos en los que se considera se ha retrocedido (coaliciones y candidaturas comunes), y además, otros nuevos (precampañas) que obligan a ser analizados y tomados en cuenta para una futura reforma en materia de partidos políticos (Libro Segundo) en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Prueba de ello es la reforma al COFIPE de 1996 y sus dos diferencias insalvables que impidieron que dicha proceso culminara con el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, a saber: **el problema del monto del financiamiento y las condiciones bajo las cuales es posible plantear una coalición electoral.**

Estos asuntos pendientes, y por supuesto el surgimiento de otros como **el vacío legal sobre las precampañas electorales, la mayor fiscalización de la autoridad electoral sobre el ingreso y gasto de los partidos políticos, la normatividad y límites a los contenidos de los discursos políticos de campañas electorales**, etc, obliga a retomar el tema de la legislación electoral en materia de partidos políticos.

Por ello, este trabajo de presentación esquemática y diagnóstico de las reformas electorales al COFIPE en materia de Partidos Políticos, plantea mejorar las condiciones de competencia interpartidaria y apremia a responder la interrogante de cómo subsanar las deficiencias legales en materia de partidos políticos y cuáles son las tareas pendientes para fortalecer la nueva realidad política de México en su incipiente sistema de partidos.

El examen de toda legislación electoral debe estar caracterizada por un análisis histórico y jurídico, pero también por el análisis operativo de sus normas, por lo que el presente trabajo comprende también la aplicación de las reformas en materia de partidos políticos en cada uno de los procesos electorales, a partir de la promulgación del COFIPE.

Cabe aclarar que es esta parte del desarrollo del sistema de partidos, referente al aspecto legal, la que se aborda en el presente trabajo, reconociendo que es sólo una línea de investigación de este sistema y su desarrollo, ya que un estudio más amplio en la materia implicaría otras aristas como su estructura interna, los principios ideológicos, su relación con la ciudadanía, etc.

Así, el presente trabajo analiza en su Primer Capítulo la conformación del COFIPE, para lo cual se divide en dos apartados, el primero, retoma el proceso electoral de 1988, como antecedente inmediato de esta legislación y el segundo apartado, expone la estructura legal que regula al sistema de partidos, es decir, el Libro Segundo de dicha legislación.

En el primer apartado de este capítulo inicial, se exponen aspectos centrales de la llamada crisis del sistema político mexicano que estalla en el proceso electoral de 1988. Se analizan las causas tanto estructurales (debilitamiento de la base electoral del PRI y crecimiento de la oposición, ampliación del espectro partidario, realineamiento político, etc.) como coyunturales (crisis económica, sismos de 1985, movimientos políticos y sociales, elecciones locales, etc.) que propiciaron una elección por demás discutida y debatida que generó una crisis de legitimidad y obligó a los principales actores políticos del país a replantear la composición y funcionamiento de las estructuras electorales de nuestro país.

Se puntualiza también el contexto legal que enmarcó la elección de 1988 (Código Federal Electoral) y el marco histórico en el que se desarrolló la jornada electoral, resaltando el impacto que representó la "caída" del sistema; finalmente se observan algunas implicaciones de este proceso electoral en el sistema de partidos.

En el segundo apartado, se estudia la conformación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Al abordar el proceso de la Reforma Electoral de 1989-1990, se comprenden tanto las posiciones como las propuestas de los partidos políticos en materia electoral, en particular las referentes al sistema de partidos.

Finalmente, se sintetizan los postulados fundamentales del Libro Segundo del COFIPE: la constitución, registro, derechos y obligaciones, y la pérdida del registro de los partidos políticos; las prerrogativas de los partidos políticos; y la conformación de frentes, coaliciones y fusiones; para así, considerar algunos retrocesos, continuidades y avances que presentó esta nueva legislación electoral.

El Segundo Capítulo, comprende tres secciones, en la primera se aborda la aplicación del COFIPE en las Elecciones de 1991, y las otras dos registran la Reforma Electoral de 1993, su proceso y sus cambios a la regulación del sistema de partidos respectivamente.

La primera sección estudia la aplicación del COFIPE en las elecciones de 1991, primero considera brevemente el contexto económico, político y social de la elección de 1991, ya que fue diferente al de 1988. Posteriormente analiza el contexto legal en el que se desarrollaron los partidos políticos para esta elección, fijando a partir de ese momento las aristas fundamentales en materia de partidos políticos: a) el registro de partidos políticos, b) el financiamiento público, c) el acceso a los medios de comunicación y d) la conformación de coaliciones. Esta parte concluye con un análisis de los resultados de dicho proceso y las implicaciones que se consideran, impactaron en el sistema de partidos.

La segunda sección, comprende un exposición de la Reforma Electoral de 1993. desde su justificación, su base constitucional, y cada una de las problemáticas y sus propuestas realizadas por los partidos políticos y también en otros foros. La última sección desarrolla y analiza cada uno de los cambios en la regulación de los partidos políticos logrados con esta reforma.

El Tercer Capítulo se divide en tres partes: primero un reflexión sobre el cambio de gobierno en 1994, posteriormente un análisis de las elecciones federales del mismo año y en la última parte, la descripción de la Reforma Electoral de 1996.

La primera parte, abre un espacio a los antecedentes de las elecciones de 1994, considerando por un lado la crisis económica y política (crisis de legitimidad y división de la coalición gobernante) al final del sexenio de Carlos Salinas, y por otro, los acuerdos logrados con una reforma electoral en 1994, que si bien coyuntural y sin grandes modificaciones en materia de partidos políticos, no menos importante en cuanto a la creación de bases para un proceso electoral confiable y a la conformación de una nueva agenda electoral.

En la segunda parte se da continuidad a los procesos electorales, en este caso el de la elección federal de 1994. Se analizan las condiciones de competencia interpartidaria, ahora como resultado de la reforma electoral de 1993, abarcando los puntos ya señalados: el registro de partidos políticos, su financiamiento y el acceso a los medios de comunicación.

Parte fundamental del tercer capítulo es la Reforma Electoral de 1996, última modificación contemplada en el presente trabajo. Lugar especial se da al largo proceso de negociación y a la serie de propuestas en materia de partidos políticos, para posteriormente describir y analizar las modificaciones logradas en esta materia.

El Cuarto Capítulo del presente trabajo, describe los elementos delimitados en las elecciones de 1991 y 1994 (registro de partidos políticos, financiamiento, acceso a los medios de comunicación y conformación de coaliciones), pero ahora en las dos elecciones regulares y confiables en la historia de nuestro país, la de 1997 y la del 2000.

En resumen, se distingue dos elementos básicos que conforman el Libro Segundo del COFIPE, que son estudiados en este trabajo, por un lado a) la constitución y registro de los partidos políticos, incluyendo la posibilidad de conformar coaliciones. Por oto lado, el segundo tema hace referencia a prerrogativas que impactan en la competencia electoral, b) el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación. Aquí algunos antecedentes:

**a) Registro de Partidos Políticos y Formación de Coaliciones**

Constitucionalmente fue hasta la reforma política de 1977, cuando se incorporó, en el artículo 41, la noción de los partidos políticos como entidades de interés público. El texto constitucional consagró que:

> Los partidos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.
>
> Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
>
> Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medio de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.
>
> En los procesos electorales federales, los partidos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.
>
> Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Las adiciones constitucionales obligaron a modificar la reglamentación del registro, funcionamiento, derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Por lo que se aprobó una nueva legislación en la materia, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), ley en la que quedaron plasmadas con mayor precisión las disposiciones en torno a los partidos políticos.

Si bien la ley electoral de 1946 fue la primera que previó el registro de las agrupaciones políticas nacionales ante la Secretaría de Gobernación, precepto reproducido en las leyes de 1951 y 1973, los ordenamientos electorales de 1977 y 1987 transfirieron el registro de dicha dependencia gubernamental a la Comisión Federal Electoral. El COFIPE desde 1990 prosiguió la misma práctica, aunque sustituyendo al antiguo organismo federal electoral por el nuevo Instituto Federal Electoral.

En cuanto a las modalidades de esta figura jurídica, desde el ordenamiento electoral de 1946 hasta 1987, no hubo más que la del registro definitivo, con la excepción de la ley de 1977 (LFOPPE), que introdujo el registro condicionado al resultado de las elecciones. Con la promulgación del COFIPE se reguló de nueva cuenta el registro condicionado, y las reformas de noviembre de 1996 finalmente suprimieron dicho registro.

Por otro lado, en cuanto a las coaliciones electorales, comprendidas en la LFOPPE, resultaron prácticamente imposibles por las propias derivaciones que acarreaban,[7] sin embargo, el Código Federal Electoral de 1986 superó estos obstáculos otorgando a los partidos políticos la posibilidad de formar coaliciones y presentarse bajo los emblemas de los partidos coaligados.[8] Dicho Código reglamentaba los convenios de coalición y además abría la posibilidad para que dos o más partidos "sin mediar coalición, puedan postular al mismo candidato", con el consentimiento de éste.

[7] Pues tenían que hacerlo bajo un sólo registro y emblema (Art. 66 LFOPPE).

[8] Si bien, en los organismos electorales, los partidos debían actuar "como un sólo partido", para efectos de mantener sus propios registros solamente tenían que establecer el orden jerárquico para que se les contabilizara 1.5% de los votos (Arts. 83-85).

Este fue el marco legal para las elecciones de 1988, que sin embargo presentaría sus cambios más relevantes en el marco político con una recomposición de las fuerzas políticas, modificando sustancialmente su peso específico.

Finalmente, en cuanto a la pérdida del registro, en su primera versión la LFOPPE toleraba el no obtener 1.5% de la votación nacional en la primera elección y se perdía hasta la segunda elección consecutiva, pero una modificación en 1981 estableció la pérdida del registro al partido que en la primera elección no alcanzara el 1.5% de la votación.

Con la LFOPPE obtuvieron su registro condicionado para participar en las elecciones federales de 1979, el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Socialista de los Trabajadores (PST) y el Demócrata Mexicano (PDM), sumándose a los cuatro que en el pasado habían alcanzado su reconocimiento: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), Popular Socialista (PPS) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

En 1981 el PCM junto con otras cuatro organizaciones (el Partido del Pueblo Mexicano, el Partido Socialista Revolucionario, el Movimiento de Acción Popular y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista), crearon el Partido Socialista Unificado de México. Por su parte, en 1982 se sumaron el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Social Demócrata (PSD).

En 1987 dos partidos políticos nacionales el PSUM y el PMT, junto con la Unidad Izquierda Comunista, el Movimiento Revolucionario del pueblo y el Partido Patriótico Mexicano se fusionaron para dar paso al Partido Mexicano Socialista (PMS). Por su parte, el PST sufrió una escisión que se incorporó al PMS, luego de lo cual cambió su nombre y emblema transformándose en el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

Posteriormente, un conflicto interno del PRI llevó a una escisión que se convertiría en el eje de una convergencia electoral denominada Frente Democrático Nacional (FDN) en 1988. Dicho frente lo integraron además de la Corriente Democrática (como se denominó al movimiento disidente en el seno del PRI), el PARM, el PFCRN, el PPS y en la recta final el PMS.

Cabe señalar que después de las elecciones de 1988 la Corriente Democrática llamó a constituir un nuevo partido, pero los partidos que originalmente habían apoyado la candidatura presidencial del FDN (PARM, PPS y PFCRN) optaron por mantener su propia identidad política y estructura organizativa, mientras que el PMS decidió disolverse para participar en la creación del nuevo partido. De esta forma se constituyó el partido de la Revolución Democrática (PRD).

**b) Financiamiento a los Partidos Políticos y Acceso a los Medios de Comunicación**

Antes del COFIPE existía ambigüedad y vaguedad en la reglamentación del financiamiento público. La primera vez que la ley electoral abordó el tema de las finanzas

partidarias fue en 1963, cuando se limitó a conceder exenciones fiscales a los partidos políticos. Diez años después apareció el concepto de "prerrogativa" en forma de franquicias postales y telegráficas, sin embargo no establecía ninguna obligación de informe de los partidos a la autoridad.

En 1977, como se indicó, la reforma a la Constitución consideró a los partidos políticos como "entidades de interés público", concediéndoles "un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención de sufragio popular". A partir de esta reforma se establecieron una serie de derechos y obligaciones definidas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), dicha ley expandió considerablemente el ámbito de regulación de asuntos financieros de partidos, introduciendo diversos subsidios en especie. No obstante en cuanto a derechos financieros, no se precisó en absoluto los mecanismos o criterios de asignación, tampoco estableció reglas claras, ni para la asignación de recursos por parte de la autoridad, ni para el reporte del ejercicio de esos recursos públicos.

Hasta 1987 quedó reglamentado el financiamiento estatal a los partidos políticos, al introducir por primera ocasión reglas no discrecionales para la fijación de los subsidios económicos a los partidos. Se determinó que la Comisión Federal Electoral establecería el "costo mínimo de campaña para diputado", el cual sería multiplicado por el número de candidatos registrados en la campaña federal anterior bajo el principio de mayoría relativa. El resultante era dividido en dos partes iguales para asignarse a cada partido, proporcionalmente al número de votos y al número de diputados.

La reforma electoral de 1989-1990, de la cual surge el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), toma como base la línea de 1986, especificando tres conceptos de financiamiento y partiendo del "costo mínimo de campaña". Aunque sigue sin contemplar disposiciones sobre financiamiento privado, topes a gastos de campaña, mecanismos de información, supervisión, fiscalización, sanciones, etc., esta reforma será el comienzo de un proceso de grandes avances en la materia.

Cabe aclarar que el tema de las finanzas en los partidos es un problema mundial irresuelto, por un lado debe reconocerse la lentitud con la que el tema entra en las discusiones políticas nacionales. Argentina (1955) y Puerto Rico (1957) abren para la historia política contemporánea este debate, con su decisión de otorgar recursos estatales directos a sus organizaciones políticas; poco después Alemania (1959), Suecia (1965), Finlandia (1967), Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), Canadá, Estados Unidos (1974), Austria y Japón (1975), España (1977) y finalmente Francia (1988), optarían por un tipo de financiación directa y por reglamentarla cada vez más cuidadosamente.[9]

[9] Castillo del Pilar, La financiación de partidos y candidatos en las democracia occidentales, Centro de investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985.

Por otro lado, también es de consideración el que muchas de las regulaciones en esta materia no han logrado contener del todo las irregularidades, patologías y corrupción política que pretendían controlar, incluso los asuntos del financiamiento de los partidos han sido motivo de inestabilidad y crisis en muchas democracias del mundo.[10]

Pero por lo mismo, el financiamiento de los partidos políticos es un tema de gran relevancia para la legitimidad del sistema democrático mismo. Y en México además, la evolución de los partidos políticos esta estrechamente relacionada con la regulación jurídica de su financiamiento.

En cuanto a la otra prerrogativa importante, el acceso a los medios de comunicación, por muchos años tres fueron las características básicas de la relación entre los medios masivos de comunicación y la competencia electoral en México: 1) La parcialidad con la que son cubiertas las actividades de campaña por parte de la mayoría de los noticieros tanto de radio como de televisión, 2) La insuficiencia de los tiempos gratuitos asignados por el Estado a los partidos para acceder a los medios, así como la deficiente distribución de horarios a favor de las transmisiones partidistas y 3) La excesiva presencia del PRI en tiempos comerciales pagados, resultado de la notoria disparidad en los gastos de campaña.

En esta materia, por el contrario, pasaron varias reformas electorales sin que se ocupara mayor espacio en la ley o en los debates sobre el marco legal electoral. Es la ley Federal Electoral de 1973 la que prevé por primera vez el uso de los medios electrónicos por parte de lo partidos políticos durante diez minutos quincenales, limitando a la jornada electoral y en programas colectivos (Art. 39). Más tarde, en 1977, la LFOPPE determinó que es prerrogativa de los partidos políticos "tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión" (Art.48), pero otorgó al reglamento respectivo la atribución de fijar los tiempos de uso.[11]

El Código Federal Electoral de 1987 apenas si modificó las disposiciones en materia de medios previstas en la LFOPPE, ya que la única novedad de este Código fue la inclusión de un programa conjunto a cargo de la Comisión de Radiodifusión durante dos veces al mes (Art.57). Y como se verá en el presente trabajo, es hasta 1994 cuando a través de diversos acuerdos entre el gobierno y los partidos políticos este tema cobra importancia en la agenda de la reforma electoral.

---

[10] Escándalos en gobiernos que implican operaciones financieras delictivas (Estados Unidos, Brasil), primeros ministros o expresidentes que pelean por eludir la acción de la justicia (España, Venezuela, Japón), ministros cesados por acusaciones en su contra (España), partidos al borde de la desaparición (Italia), etc.

[11] El reglamento prescribía que "del tiempo que la Comisión Federal Electoral determine a cada uno de los partidos políticos le corresponderá igual cantidad, sin que el tiempo para cada partido político sea inferior a 15 minutos mensuales" (Art. 34).

Por otro lado, también es de consideración el que muchas de las regulaciones en esta materia no han logrado contener del todo las irregularidades, patologías y corrupción política que pretendían controlar, incluso los asuntos del financiamiento de los partidos han sido motivo de inestabilidad y crisis en muchas democracias del mundo.[10]

Pero por lo mismo, el financiamiento de los partidos políticos es un tema de gran relevancia para la legitimidad del sistema democrático mismo. Y en México además, la evolución de los partidos políticos esta estrechamente relacionada con la regulación jurídica de su financiamiento.

En cuanto a la otra prerrogativa importante, el acceso a los medios de comunicación, por muchos años tres fueron las características básicas de la relación entre los medios masivos de comunicación y la competencia electoral en México: 1) La parcialidad con la que son cubiertas las actividades de campaña por parte de la mayoría de los noticieros tanto de radio como de televisión, 2) La insuficiencia de los tiempos gratuitos asignados por el Estado a los partidos para acceder a los medios, así como la deficiente distribución de horarios a favor de las transmisiones partidistas y 3) La excesiva presencia del PRI en tiempos comerciales pagados, resultado de la notoria disparidad en los gastos de campaña.

En esta materia, por el contrario, pasaron varias reformas electorales sin que se ocupara mayor espacio en la ley o en los debates sobre el marco legal electoral. Es la ley Federal Electoral de 1973 la que prevé por primera vez el uso de los medios electrónicos por parte de lo partidos políticos durante diez minutos quincenales, limitando a la jornada electoral y en programas colectivos (Art. 39). Más tarde, en 1977, la LFOPPE determinó que es prerrogativa de los partidos políticos "tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión" (Art.48), pero otorgó al reglamento respectivo la atribución de fijar los tiempos de uso.[11]

El Código Federal Electoral de 1987 apenas si modificó las disposiciones en materia de medios previstas en la LFOPPE, ya que la única novedad de este Código fue la inclusión de un programa conjunto a cargo de la Comisión de Radiodifusión durante dos veces al mes (Art.57). Y como se verá en el presente trabajo, es hasta 1994 cuando a través de diversos acuerdos entre el gobierno y los partidos políticos este tema cobra importancia en la agenda de la reforma electoral.

[10] Escándalos en gobiernos que implican operaciones financieras delictivas (Estados Unidos, Brasil), primeros ministros o expresidentes que pelean por eludir la acción de la justicia (España, Venezuela, Japón), ministros cesados por acusaciones en su contra (España), partidos al borde de la desaparición (Italia), etc.

[11] El reglamento prescribía que "del tiempo que la Comisión Federal Electoral determine a cada uno de los partidos políticos le corresponderá igual cantidad, sin que el tiempo para cada partido político sea inferior a 15 minutos mensuales" (Art. 34).

Así, los últimos veinte años del proceso de lucha política en México se pueden resumir en tres etapas: los partidos políticos en plural acuden a la elecciones y ganan algunas posiciones en legislaturas y de gobierno, desde ahí promueven reformas que les dan más derechos, prerrogativas y seguridades, finalmente los partidos políticos así fortalecidos, vuelven a participar en nuevas elecciones donde se hacen de más posiciones y lanzan un nuevo ciclo de exigencias y reformas electorales.

Por eso la historia política contemporánea de México estuvo enmarcada por la existencia de elecciones regulares pero no competidas, esto explica también por qué la llamada transición mexicana ha tenido como eje principal de su desarrollo las reformas electorales.

Advirtiendo entonces que en México lo electoral ha sido mucho más que eso, ya que no se ha propuesto sólo edificar sofisticados instrumentos técnicos y mediante ellos reflejar las preferencias de la sociedad. Lo electoral ha dado vida a algo totalmente nuevo y diverso: una ciudadanía involucrada en el proceso político, que ha asimilado al individuo, al voto y a la democracia como valores fundamentales de su vida social.

La transición a la democracia en nuestro país, es un proceso de grandes proporciones, tema de fondo de una sociedad modernizada que ya no podía caber un formato de sistema de partido hegemónico, ya que un solo partido o una sola coalición no pueden representar ni consolidar todos los intereses, proyectos y funciones de un país que crece y se diversifica aceleradamente.

De aquí la importancia socio-política de este estudio y su análisis por la vigencia y pertinencia para la consolidación de la normalidad democrática mexicana en el futuro inmediato, como se refleja en las elecciones subsecuentes al 2000 y las expectativas sobre las del 2003.

# I. LA CREACIÓN DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

## 1. El PARTEAGUAS DE 1988

En México, por muchos años los procesos electorales fueron secundarios, pues en ese terreno no se tomaron decisiones fundamentales y tampoco fueron el escenario para medir los alcances reales de fuerzas políticas. Las elecciones en nuestro país carecían de la función propia de una democracia, esto es, la competencia por el poder político; sólo servían para renovar el personal político y la burocracia gobernante, es decir, como un espacio de negociación y no como un método que permitiera el acceso al poder político a través del voto.

Los procesos electorales en México, tanto en el ámbito federal como estatal y municipal, se caracterizaban por una continuidad ininterrumpida pero también por un escenario electoral acaparado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1946. Esta falta de competitividad en las elecciones de nuestro país se explica principalmente por: la intervención sesgada y decisoria del gobierno en la organización y vigilancia de los procesos electorales a favor del PRI; las prácticas de movilización electoral clientelista y patrimonialista toleradas y fomentadas por el régimen; la limitación de la expresión del pluralismo político por la ley electoral y las prácticas políticas estatales; la inequitatividad en las normas de escrutinio y los procedimientos de integración de la representación política; el fraude electoral como recurso del gobierno y su partido; y finalmente una gran segmentación del sistema electoral (áreas de competitividad relativamente altas y grandes zonas absolutamente no competitivas) [1].

El dominio electoral si bien es impuesto por un proyecto económico que permitió un desarrollo sostenido desde 1954 hasta finalizar la década de los sesentas, también lo es por una legislación electoral donde se incorporaban mecanismos para limitar la competitividad y eliminar a los contrincantes radicales. Este "proteccionismo electoral" surgido en 1946, marca el inicio de la fase contemporánea del sistema electoral mexicano, ya que por un lado, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) se transforma en el Partido Revolucionario Institucional (PRI),[2] y por otro, el gobierno de Ávila Camacho como respuesta a la violenta y polarizada elección de 1940 (con Juan Andreu Almazán), impulsa una reforma electoral de la cual surge la Ley Electoral Federal de 1946 (promulgada el 31 de diciembre de 1945).

[1] Molinar Horcasitas Juan, *"La asfixia electoral"* en Nexos 123, marzo 1988, México, pp. 39-44.
[2] Cfr. Garrido Luis Javier, El Partido de la Revolución Institucionalizada, Siglo XXI, México, 6ª Edición, 1991, pp. 301-360.

Un objetivo fundamental de esta legislación de 1946, fue dificultar el camino de las candidaturas de ocasión y propiciar fuerzas políticas permanentes que dieran mayor estabilidad a los procesos. No obstante "la figura del registro reglamentado de los partidos... jugó el doble papel de contribuir al disciplinamiento de la coalición en el poder y de mecanismo para controlar el espectro de las fuerzas que pretendieran oponerse electoralmente a ésta. Si la intención de la ley de 1945 fue ordenar unas elecciones que amenazaban con convertirse en caóticas, sus lineamientos se convirtieron pronto en el mejor modo para proteger al PRI de la competencia electoral".[3]

Así, los elementos restrictivos y centralizadores de la ley de 1946, con algunas modificaciones en el periodo 1946-1988, mantuvieron dos principios básicos de la continuidad y unidad del sistema electoral: la centralización de la organización y la vigilancia de los comicios, y la exclusión de la participación electoral a las organizaciones que no asumieran la forma de partido político nacional con registro.[4]

Sin embargo, es en 1988 cuando por primera vez se percibe, al menos como posibilidad, un cambio político por la vía democrática, ya que las elecciones federales del 6 de julio de ese año representaron el momento más crítico del sistema político de México y un parteaguas en la historia del sistema electoral mexicano, siendo entonces el proceso electoral más competido en varias décadas. Pero, ¿cómo se da una transformación en un sistema político caracterizado hasta entonces por el predominio de un partido hegemónico?; si los procesos electorales siempre padecieron de los defectos de 1988, ¿por qué hasta entonces el proceso y los resultados electorales se consideraron socialmente inaceptables?.

Ciertamente los resultados en esta elección no fueron totalmente imprevistos, los cambios que desembocaron en las elecciones de ese año fueron múltiples, desde el periodo preelectoral se presentan elementos tanto estructurales como coyunturales que se produjeron paralelamente en varias esferas de la cultura nacional, por lo que sería falso creer que súbitamente las elecciones se tornaron competitivas y que las prácticas electorales tradicionales perdieron legitimidad. Por lo tanto, las elecciones de 1988 fueron un

[3] Javier Romero Jorge, *"El nuevo proteccionismo electoral"*, en Revista Voz y Voto abril de 1998, p.16. González Casanova señala siete objetivos en el trasfondo de esta ley: 1) fomentar tres partidos para que el Estado mantuviera una posición de equilibrio y arbitraje, 2) e impidiera la anarquía del electorado y desalentara el nacimiento de partidos pequeños, 3) impedir los partidos locales para evitar núcleos de poder, 4) evitar alusiones a asuntos religiosos para alejar el peligro del viejo clero-político y consolidar el Estado laico, 5) prever la subordinación a organizaciones internacionales para impedir la injerencia del Vaticano o la Internacional, 6) establecer un registro de los opositores ante notario y en la Secretaría de Gobernación para fines de recuento y control político, y 7) impedir que los partidos sin registro aparecieran en las boletas para que no pudieran orientar ni contabilizar votos; en González Casanova Pablo, El Estado y los partidos políticos en México, ERA, México, 1981, p. 58.

[4] Ejemplos de este control son la cancelación del registro en 1949 al Partido Fuerza Popular, en 1951 al Partido Comunista Mexicano y en 1954 a la Federación de Partidos del Pueblo. Véase Rodríguez Araujo Octavio, *"Los partidos políticos en México, origen y desarrollo"* , en Sirvent Gutiérrez Carlos (coordinador), Partidos Políticos y Procesos Electorales en México, México, Miguel Ángel Porrúa – FCPyS, 2002, pp. 9-59.

parteaguas en la vida política de México, y se dio por una serie de procesos que le precedieron, y que se analizan a continuación, para posteriormente entender al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como su consecuencia inmediata.

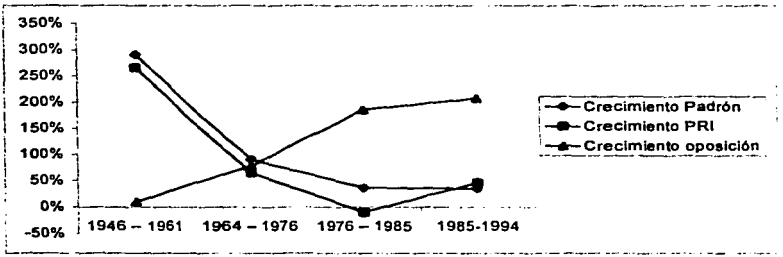
## 1.1 Tendencias Estructurales

Existen por un lado tendencias estructurales que ya anunciaban una elección particularmente problemática y reñida, como es por una parte el debilitamiento de la base electoral del PRI y el consecuente incremento en los votos de la oposición y de la competencia electoral prácticamente desde 1983; y por otra, la ampliación del nuevo espectro partidario fomentando el pluralismo real.

La tendencia electoral confirma la baja en la votación priísta, así como un aumento del voto opositor (cfr. Gráfica 1.1), esta erosión del apoyo electoral del PRI esta asociada a factores irreversibles como la estructura de la población económicamente activa, la urbanización, el incremento de la escolaridad de la población, en sí, este proceso de intenso cambio social en que la sociedad mexicana creció cambiando en su composición, pero que además demandaba al sistema político nuevos canales de expresión en el escenario político. De tal manera que aún cuando no se presentaran fenómenos políticos o económicos agravantes (coyunturales), estas tendencias estructurales señalaban ya una inminente crisis en el sistema de partido hegemónico.

El otro aspecto estructural importante hace referencia a un realineamiento político en el sistema de partidos previo al proceso electoral que tiene sus orígenes desde 1977 y que culmina con la candidatura unitaria de las principales fuerzas de la izquierda mexicana en 1988.

Gráfica 1.1 **EXPANSIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL**




Fuente: Elaboración propia con datos de 1946–1985 Molinar Horcasitas, El tiempo de la Legitimidad; 1985–1994 del IFE y del RNE.

Con la reforma de 1977 se buscó privilegiar la acción partidista ajustando los canales y los criterios de participación, al reconocer e incorporar varias corrientes políticas

a la contienda electoral y a la esfera parlamentaria y por consiguiente a la vida legal[5], dando lugar a un nuevo sistema de partidos aunque limitado. Sin embargo, dicha reforma no avanzó en la democratización de los procesos electorales, al conservar la centralización del proceso de organización y vigilancia de los comicios en la Comisión Federal Electoral, tampoco esta concurrencia partidaria trastocó la falta de competitividad del sistema electoral y la participación real de los partidos de oposición se incrementó muy poco.

Ante la negativa a liberalizar la política electoral, y la imposibilidad evidente de una alternancia, aunada al deterioro de las fuerzas tradicionales del Estado y del sistema corporativo, y al fortalecimiento de diversos grupos sociales antagonistas al gobierno, se desgastó rápidamente este espectro partidario que si bien impulsó posiciones reformistas, siempre lo hizo alineado al sistema.

Molinar Horcasitas[6] hace un análisis de este realineamiento político, que cobra fuerza a partir de 1986, y reconoce que en el Partido Acción Nacional (PAN) se produce un "ascenso de las corrientes internas más alejadas de una política gradualista" y con la elección de Luis H. Álvarez como presidente del Comité Ejecutivo Nacional se da un respaldo hacia la "línea dura" (neopanismo), tendencia que se refuerza con la designación de Manuel Clouthier del Rincón como candidato presidencial, quien pugnaba por una posición más agresiva y menos conciliadora con el gobierno. Esta radicalización del PAN es descrita como "...la oposición antisistema como estrategia y el uso de la resistencia civil como táctica privilegiada de movilización de simpatizantes y de defensa del voto..."[7]. En los organismos electorales, el PAN también asumió una posición mas firme y combativa reconocida como un tránsito de la "oposición leal" a la "impaciencia electoral"[8] .

Por otro lado, se da de igual manera una radicalización frente al sistema en el Partido Mexicano Socialista (PMS) y en el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y con sus candidatos a la Presidencia de la República, Heberto Castillo Martínez y Rosario Ibarra de Piedra respectivamente, al promover una línea agresiva, de resistencia, desobediencia civil y ocupaciones de predios y tomas de oficinas públicas.

---

[5] Obtienen su registro en 1978 el Partido Comunista Mexicano (PCM) (que en 1981 cambia su nombre a Partido Socialista Unificado de México (PSUM)), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) (que en 1987 cambia su nombre a Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)); en 1981 el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Social Demócrata (PSD) (lo pierde en 1982); en 1982 el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT); en 1984 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) (lo había perdido en 1982) y en 1987 de la fusión del PSUM y el PMT surge el Partido Mexicano Socialista (PMS).

[6] Molinar Horcasitas Juan, El tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México, Cal y Arena, México, 2ª Edición, 1993, pp. 171-200.

[7] Ibidem p. 188

[8] Cfr. Loaeza Soledad, *"El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral"*, en Loaeza Soledad y Segovia Rafael, La vida política mexicana en la crisis, México, Colmex, 1987.

En cuanto a los partidos considerados como "paraestatales", por su apoyo al régimen: el PPS, el PARM y el PST[9], se presenta un cambio radical a su tradicional alianza con el PRI, fundamentalmente por dos razones: En primer lugar una creciente crítica a la política económica por parte de estos partidos, que se contraponía al destape de su autor y ejecutor más importante, Carlos Salinas de Gortari (candidato del PRI y antes Secretario de Programación y Presupuesto);[10] y en segundo lugar el Código Federal Electoral de 1987, que con la desaparición del registro condicionado y la nueva composición de la Comisión Federal Electoral que le aseguraba al PRI el control sobre los órganos electorales (cfr. Cuadro 1.1), hacía no sólo prescindibles para el PRI las alianzas con estos partidos, sino que además los condenaba a perder su registro[11], de ahí que, la adhesión a Cuauhtémoc Cárdenas como figura de proyección nacional, les representó lo suficiente para cuando menos rebasar el umbral legal del 1.5% de la votación.

El PRI no estuvo exento a este realineamiento, sino por el contrario "... pareció perfilarse (a) una derechización..., que se observó tanto en los planteamientos de campaña, como en las conocidas posiciones políticas que el candidato del partido oficial sostenía... Aspectos claves del cuerpo ideológico priísta, como el papel del Estado en la economía o la función y la línea de la política exterior, fueron claramente replanteados por Carlos Salinas..."[12]. Pero el elemento más sintomático de este realineamiento en el PRI, es el de una crisis interna donde se gestó y desarrolló la autodenominada Corriente Democrática (CD), que por un lado cuestionó la política económica de Miguel de la Madrid en lo que describieron como la desviación de los propósitos auténticamente revolucionarios, y por otro lado intentó cambiar los métodos de selección de sus candidatos, especialmente el de Presidente de la República[13].

---

[9] Sobre el apoyo al régimen por parte de estos partidos véase Rodríguez Araujo Octavio, *"Partidos Políticos y Elecciones en México 1964-1985"*, en Fernández Christlieb Paulina y Rodríguez Araujo Octavio, Elecciones y Partidos en México, El Caballito, México, 1986, pp. 145 – 213.

[10] Destape donde el PRI presentó un nuevo método de selección de su candidato a la presidencia, como resultado fundamentalmente de la presión ejercida por un grupo disidente (Corriente Democrática). Seis distinguidos priístas, donde no se encontró algún representante de esta disidencia organizada, fueron invitados a comparecer ante la dirigencia nacional para exponer sus pretensiones presidenciales. No obstante, este intento de democratización interna resulto más una simulación ya que el verdadero proceso de selección siguió en manos del presidente.

[11] El artículo 165 del Código Federal Electoral señala que los partidos tendrían en dicho órgano un número de votos proporcional a los sufragios en la elección anterior federal; de tal manera que como en 1985 el PRI obtuvo el 64.81% de votos, le correspondieron 16 representantes, contra 13 de todos los partidos de oposición. Sobre las razones para que estos partidos tradicionalmente leales al sistema, se decidieran a postular un candidato de oposición véase González Graf Jaime, *"La Crisis del Sistema"*, en González Graff Jaime (comp.), Las Elecciones de 1988 y la crisis del sistema político, IMEP - Diana, México, 1989, pp. 140-141; Molinar Horcasitas Juan, El tiempo de la Legitimidad, op.cit. , pp. 194-195; Lujambio Alonso, *"La evolución del sistema de partidos, 1988 - 1994"*, en Alcocer V. Jorge, Elecciones, diálogo y reforma, Tomo II, Nuevo Horizonte Editores, México, 1994, pp. 34-35.

[12] Molinar Horcasitas Juan, El tiempo de la Legitimidad, op.cit., p. 190.

[13] Propuesta Democrática. Por una nación independiente justa, libre y productiva. Folleto editado por la Corriente Democrática, México, sep. 1987, pp. 46; Documento de Trabajo Número Uno de la Corriente Democrática, 1 octubre 1986; Documento de Trabajo Número Dos de la Corriente Democrática, 6 mayo

Cuadro 1.1 **INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO ELECTORAL***

| VOTOS | 1946 – 1950 | 1951 – 1972 | 1973 – 1978 | 1979 – 1982 | 1982 – 1984 | 1985 – 1987 | 1987 – 1990 | 1990 – 1994 | 1994 – 1996 | 1996 – ? |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Gobierno | 2 (a) | 1 (d) | 1 d) | 2 (g) | 2 (g) | 2 (g) | 1 (d) | 1 (d) | 1 (d) | 0 (p) |
| PRI | 3 (b) | 3 (b) | 3 (b) | 3 (b) | 3 (b) | 3 (b) | 18 (h) | 6 (j) | 2 (m) | 0 (q) |
| Oposición | 1 (c) | 2 (e) | 3 (f) | 6 (f) | 6 (f) | 8 (f) | 12 (i) | 8 (k) | 2 (n) | 0 (q) |
| Ciudadanos | | | | | | | | 6 (l) | 6 (o) | 9 (r) |

(a) El Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete,
(b) Un miembro del PRI más un senador y un diputado por el Poder Legislativo,
(c) La ley señalaba que se integrarían dos partidos, uno era siempre el PRI,
(d) El Secretario de Gobernación,
(e) Aumentó a 3 partidos, uno era del PRI
(f) De 1973 a 1987 todos los partidos con registro definitivo tienen voto,
(g) El Secretario de Gobernación y un Notario,
(h) Un comisionado por cada 1.5% de la votación de la elección anterior máximo 16, más un senador y un diputado,
(i) 5 PAN, 1 PPS, 1 PDM, 2 PMS, 1 PFCRN, 1 PRT y 1 PARM,
(j) 4 consejeros (30% votación), un senador y un diputado de la mayoría,
(k) 2 PAN (entre 10 y 20 % votación), 1 PRD, 1 PFCRN, 1 PPS, 1 PARM, un senador y un diputado de la primera minoría,
(l) 6 Consejeros Magistrados,
(m) 1 senador y 1 diputado de la mayoría,
(n) 1 senador y 1 diputado de la primera minoría,
(o) 6 Consejeros Ciudadanos,
(p) Se suprime toda representación del Poder Ejecutivo,
(q) Los Consejeros del Poder Legislativo al igual que los partidos políticos ya sin voto,
(r) 9 Consejeros Electorales.

* 1946–1950: Comisión Federal de Vigilancia Electoral; 1951-1990: Comisión Federal Electoral; 1990-?: Instituto Federal Electoral
Fuente: 1946-1987: Molinar Horcasitas Juan, *"La asfixia electoral"*, op.cit.; 1990 - a la fecha: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, México, 1990 a 1997.

Esta corriente encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, ante la lucha infructuosa en el seno de su partido, decidió abandonar al PRI y competir contra él, encontrando un apoyo inmediato de los tres partidos (PARM, PPS y PFCRN) [14] que, como señalamos, habían dejado de actuar subordinadamente al PRI; conformándose así, junto con otras organizaciones sociales e institutos políticos y posteriormente el PMS, en el Frente Democrático Nacional.(FDN) [15].

1987; y Cuauhtémoc Cárdenas, "El liderazgo del PRI ante los retos del México contemporáneo" Ponencia en la XIII Asamblea del PRI, en Estudios Políticos Número 2 Vol. 7, abril – junio de 1998, pp. 47-52.

[14] Cárdenas acepta la candidatura presidencial del PARM (14 de octubre de 1987) y poco después los otros dos partidos deciden apoyarlo, el PFCRN (22 de noviembre) y el PPS (13 de diciembre). Sobre las ventajas para la Corriente Democrática de aceptar inicialmente la candidatura por el PARM, véase Xelhuantzin López María, *"De legitimidad y de alianzas: de la Corriente Democrática al Frente Democrático Nacional"*, en Estudios Políticos Número 3, Vol. 7, julio – septiembre 1998, pp. 4 -18.

[15] La plataforma común suscrita en Jalapa, el 12 de enero de 1988, la suscribieron las siguientes organizaciones y partidos políticos (con y sin registro): PARM, PFCRN, PPS, Corriente Democrática, Partido Social Demócrata, Partido Verde, Partido Socialista Revolucionario, Partido Nacional del Pueblo, Comité de Defensa Popular, Partido Liberal Mexicano, Unidad Democrática, Fuerzas Progresistas de México, Consejo Nacional Obrero y Campesino y Corriente Política de Masas. Para febrero de ese mismo año se integró el Movimiento al Socialismo (MAS), compuesto por el Sindicato Único de Trabajadores Universitarios (SUTU), los dirigentes del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) y el ala moderada del PRT; y antes de la jornada se suma el Grupo Polyforum, la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México y el PMS (13 de junio de 1988 cuando Heberto Castillo declina su candidatura a favor de Cárdenas).

Así, el FDN representaría una confluencia de fuerzas sociales muy diversas que habían permanecido fragmentadas, pero que vieron en la campaña cardenista la posibilidad de trascender y reivindicar sus proyectos particulares hacia un proyecto nacional de mayor envergadura; campaña que por cierto, en un asenso inesperado sorprendería por su magnitud y convocatoria, como quedó de manifiesto en los mítines cardenistas[16]. Además, por primera vez un candidato opositor lograría el apoyo de cuatro de los ocho partidos registrados, y por el contrario, por primera vez desde 1946 el candidato presidencial del PRI no recibiría el apoyo de ningún otro partido[17].

Con este proceso de convergencia de partidos de diversas orientaciones (FDN), para 1988 en el escenario partidista se delinearon 3 grandes fuerzas políticas: la del partido en el poder (PRI), el neocardenismo (alianza FDN) y el neopanismo (PAN). Ello dio al electorado opciones eficientes, en ambos flancos del espectro ideológico (derecha – izquierda) pero en un solo sentido en el espectro estratégico (prorégimen – antirégimen), para mostrar su inconformidad y castigar al PRI[18].

## 1.2 Factores Coyunturales

Por otro lado, tenemos factores coyunturales que incidieron en este proceso, y que crearon una crisis en el sistema electoral, rompiendo la precaria estabilidad, que aunque desventajosa le había permitido al sistema político mexicano por décadas una eficiencia, y colocando al régimen en una posición incómoda. Nos referimos principalmente al ciclo recesivo e inflacionario en la economía mexicana, a los sismos de 1985 en la Ciudad de México, a los movimientos políticos y sociales, y a algunos antecedentes electorales previos a la elección de 1988 (1983 – 1987).

### 1.2.1 Contexto Económico

En el ámbito internacional se antepone un período crítico signado por una lucha económica entre países industrializados y países "en vías de desarrollo" que presentaban un acelerado proceso de endeudamiento[19]. En México el agotamiento del modelo económico,

[16] Dos ejemplos claros de esta movilización social son, el de febrero en la Comarca Lagunera y el de mayo en Ciudad Universitaria.

[17] En 1946 Alemán fue postulado también por el Partido Nacional Democrático Independiente (PNDI) y por el Frente Unificador Revolucionario (FUR); en 1952 Ruiz Cortines fue lanzado con el Partido Nacionalista de México (PNM); y a partir de 1958 todos los candidatos presidenciales del PRI habían sido apoyados por el PPS y el PARM.

[18] Algunos investigadores consideran que fue en las elecciones de 1988 cuando nació el voto de castigo, especialmente de las clases media y baja, es decir las más afectadas por los cambios económicos, quienes culparon al gobierno por el deterioro del nivel de vida. Véase por ejemplo: González Graff Jaime, *"La Crisis del Sistema"*, en González Graff Jaime (comp.), Las Elecciones de 1988..., op.cit., pp. 137-157; Rufrancos Álvarez Rocío, *"Trayectoria del Sistema Político Mexicano"*, en Cámara de Diputados, SEP y CONACYT, Democracia Mexicana, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994, pp. 256-269.

[19] América Latina pasa de una deuda de 76.2 mil millones de dólares en 1975 a 308.3 millones de dólares en 1982, de los cuales corresponden a México 78 mil millones de dólares.

evidenciado desde 1982 con la caída de los precios internacionales del petróleo, se refleja principalmente en una severa recesión económica con un crecimiento negativo del Producto Interno Bruto (PIB), disminución del Ingreso Per Cápita que registra, de 1982 a 1988, una tasa media de crecimiento cero[20].

Los indicadores económicos revelan la magnitud de esta crisis: los salarios reales cayeron en más del 100% respecto de 1981; el desempleo llegó al 19.2% de la población económicamente activa; el gasto público en desarrollo social disminuyó en 1986 y 1987 a -4.21 y -3.01 respectivamente; altas tasas de inflación anual, en 1986 del 105.7% y en 1987 del 159.2%; en 1986 la tasa de crecimiento descendió hasta –3.8%. En fin, una política de austeridad y nulo crecimiento, aunado a las políticas de ajuste del gobierno de Miguel de la Madrid para frenar la crisis mediante planes de austeridad que no tuvieron éxito y por el contrario aumentaron el costo social de la estabilización e incrementaron los niveles de marginación[21]; y un reparto desigual e inequitativo del producto del crecimiento económico, que amplió la brecha entre los grupos medios de ingreso y los más bajos.

El contexto económico de la elección era de una intensa crisis con altibajos en la economía que desde 1976 no lograba recuperar su estabilidad, por lo que este grave deterioro económico permitía predecir el estallido de conflictos políticos (ya que el "desencanto" con el régimen al refrendarse cotidianamente se transforma en desacuerdo y finalmente en rechazo), pues esta prolongada crisis económica rompía uno de los acuerdos básicos de la precaria estabilidad y minaba las bases de legitimidad y credibilidad del sistema político mexicano.

### 1.2.2 Sismos de 1985

Los terremotos de la Ciudad de México en septiembre de 1985 evidenciaron la enorme brecha existente entre la población metropolitana y su gobierno, y con los sismos despertaron amplios sectores sociales anteriormente abatidos; esta intensa movilización popular se transformó en un movimiento de organizaciones vecinales (muchas de éstas conformaron la Asamblea de Barrios) que rebasaron ampliamente la capacidad de gestión administrativa y el control político de las autoridades y del partido en el gobierno[22].

---

[20] Cfr. Guillén Romo Héctor, El Sexenio de Crecimiento Cero. México 1982-1988, México, ERA, 1990.

[21] En esta línea se inscriben el Programa de Defensa de la Planta Productiva (diciembre 1982), el Programa Inmediato de Reordenación Económica (mayo 1983), el Programa de Aliento y Crecimiento (junio 1986), y el Pacto de Solidaridad Económica (diciembre 1987).

[22] Cfr. Rodríguez Velázquez Daniel, *"la organización popular ante el reto de la reconstrucción"* en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Núm. 123 enero-marzo 1986, pp. 59-79; Guillen Laura y Jorge García Robles, *"la Ciudad se organiza"* en ibidem, pp. 115-132; Aguilar Adolfo et.al. , Aún tiembla. Sociedad política y cambio social en el terremoto del 19 de septiembre en México, México, Grijalbo, 1986; Marvan Ignacio y Aurelio Cuevas, *"El movimiento de damnificados en Tlatelolco (septiembre 85 – marzo 86)"* en Revista Mexicana de Sociología Núm. 4, 1987, pp. 111-135; Bataillon Claude, *"El terremoto de la Ciudad de México: balance a mediano plazo"* en Revista Mexicana de Sociología, Núm. 2 abr–jun 1989, pp. 473-480; etc.

El movimiento de damnificados extendió su base social al convocar a otro tipo de pobladores urbanos, ampliando así sus objetivos y dándole más organización y permanencia. Esta politización del movimiento tuvo un reconocimiento por parte de las autoridades como se demuestra con las reformas electorales de 1986 que incluyeron un apartado sobre la forma de gobierno del Distrito Federal, y se creó la Asamblea de Representantes[23].

La elección de la Asamblea, además coincidió con los comicios federales de 1988, manifestándose una movilización electoral en las organizaciones de damnificados, muchos lideres de estas organizaciones aceptaron candidaturas a asambleístas por los partidos de oposición (sobretodo FDN y PMS).

### 1.2.3 **Movimientos Políticos y Sociales**

En México se presentaron numerosas expresiones de descontento, como las del sindicalismo oficial que manifestó críticas a las medidas económicas del régimen y registró importantes disidencias en algunos de los sindicatos más importantes del país, deteriorando así el "pacto corporativo" con estas organizaciones oficiales.

En el sector Magisterial aparecieron grupos disidentes al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que conformaron la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). En el sector obrero apareció la Unidad Obrera Independiente (UOI) que agrupó sectores automotrices y la Coordinadora Sindical Nacional (COSINA) que congregó principalmente 63 sindicatos independientes. También el movimiento campesino mostró signos de inconformidad y disidencia sobre todo en el centro y sur del país[24], así por ejemplo, en el Primer Congreso de Organizaciones Campesinas Independientes de 1979 se constituyó la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) que enfrentó a la corporativa Confederación Nacional Campesina (CNC).

El Movimiento Urbano Popular (MUP)[25] presentó un crecimiento considerable en los primeros años de la década de los ochentas y conformó en 1981 la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) que aglutinó a nacientes organizaciones populares y mantuvo bases en asentamientos irregulares, sobre todo en la periferia de la Ciudad de México, atentando también contra organizaciones oficiales como la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). En 1982 la CNTE, la CONAMUP, la CNPA y la COSINA crearon el Frente Nacional de Defensa del Salario y Contra la Austeridad y la Carestía (FNDSCAC), convocando a más de 110 organizaciones, aunque no llegó a consolidarse.

---

[23] Otras pruebas inmediatas de este reconocimiento son los cambios en el gabinete a raíz de las negociaciones con los damnificados; la expropiación de numerosos predios abarcando sectores más amplios que las organizaciones de damnificados; y la creación del programa de Renovación Habitacional Popular.
[24] Cfr. Aguado López Eduardo et. al., *"La Lucha por la Tierra en México (1976-1982)"*, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales num. 113-114 julio - diciembre 1983, pp. 43-66.
[25] Cfr. Ramírez S. Juan Manuel, El Movimiento Urbano Popular en México, México, SXXI, 1986.

Dentro de este rubro de movimientos políticos y sociales debemos señalar el movimiento estudiantil en 1986 y 1987 que surgió como rechazo a las reformas propuestas por el Rector de la UNAM, Dr. Jorge Carpizo en septiembre de 1986, en donde se constituyó el Consejo Estudiantil Universitario (CEU), que agrupó a estudiantes de los distintos niveles de la estructura educativa de la UNAM, y como organismo para dialogar con las autoridades universitarias, sin embargo, el 29 de enero de 1987 ante la incapacidad para llegar a un acuerdo estalló la huelga que duraría hasta el 17 de febrero. Si bien este movimiento surgió como un conflicto estrictamente interno, como movimiento estudiantil mostró potencialidad política de cara a los procesos electorales[26], y su importancia radicó fundamentalmente en la organización de un movimiento reprimido desde 1968 que se oponía a los planes estatales sobre educación superior y rechazaba los planes de austeridad económica, es decir, su capacidad de organización rebasó su planteamiento original.

Resulta evidente la distancia, que se fue incrementando considerablemente, entre el gobierno por un lado, y la burocracia, los obreros, campesinos, sindicatos y el sector popular por el otro. Es importante resaltar también la posición que asumió el Estado ante estos movimientos, combinando la represión (movimiento campesino y magisterial) con la mediatización (MUP), y en algunos casos el desgaste e intransigencia (Aeroméxico).

### 1.2.4 Antecedentes Electorales

Si bien, Miguel de la Madrid Hurtado en 1982 obtuvo la votación hasta entonces más baja en la historia de su partido (68%), en tanto que la oposición en su conjunto destacó con poco más del 28%, hay que dar cuenta sobre todo de importantes fenómenos electorales regionales a partir de dicha elección.

A pesar de la concurrencia partidaria a nivel federal, en los comicios municipales seguía siendo bajo el nivel competitivo, prueba de ello es que durante el trienio 1984 – 1986, el 41.4 % de los comicios municipales fueron elecciones sin opción, con un solo candidato: el del PRI[27]; aunado al alto grado de abstencionismo que en algunos municipios como en Veracruz, Oaxaca o Guanajuato oscilaban entre 65 y 75 %. Las 31 gubernaturas disputadas de 1980 a 1986 fueron ganadas todas por el PRI y en algunos casos hasta con más del 90% de la votación y lo mismo ocurría en las elecciones para diputados locales y ayuntamientos.

Resaltan sin embargo, las elecciones municipales en 1983 en Durango y Chihuahua donde el Partido Acción Nacional hace notorio su arraigo al ganar la capital del Estado de Durango y 2 de las 12 diputaciones locales, pero sobre todo en el estado de Chihuahua donde gana los ayuntamientos principales (Chihuahua, Ciudad Juárez, Camargo, Delicias, Casas Grandes, Parral, Meoqui y Saucillo) y 3 de las 14 diputaciones locales.

[26] El mitin de Cuauhtémoc Cárdenas el 26 de mayo de 1988, el más grande realizado en la UNAM desde 1968, confirma la vinculación de este movimiento con las elecciones.
[27] Molinar Horcasitas Juan, *"La asfixia electoral"*, op.cit., p. 44.

Posteriormente en las elecciones para gobernador en 1986, estos dos estados representarían los más competitivos, enfrentando Chihuahua una disputada elección donde el candidato de oposición habría podido derrotar por primera vez al candidato del partido en el gobierno. También se da un crecimiento para el PAN en el Estado de México, Aguascalientes, Baja California y Sinaloa, el PARM crece en Tamaulipas, el PDM obtiene victorias en Guanajuato.

En cuanto a los comicios federales de 1985, si bien en términos absolutos el PRI ganó, en términos relativos se puede hablar de una derrota, ya que la tendencia a la baja en la votación priísta era continua (cinco puntos porcentuales en relación a las elecciones de 1982), y el PAN en contraste conserva su porcentaje de votación y rompe el monopolio casi exclusivo del PRI de los diputados uninominales al ganar nueve diputados de mayoría.

Pero de todos estos procesos electorales lo más importante es señalar la permanencia del fenómeno de movilización electoral, esta revolución de expectativas que aunada a las demandas de fraude (Sinaloa, Michoacán, Nuevo León, Veracruz, Jalisco, etc.), la violencia (Juchitán y otros 56 municipios de Oaxaca; San Luis Río Colorado, Naco y Agua Prieta en Sonora; Piedras Negras en Coahuila, la quema del palacio en San Luis Potosí, cerca de 20 tomas de palacios en Veracruz, etc.) y conflictos postelectorales (resistencia civil en Chihuahua), arreciaban la pérdida de credibilidad en dichos procesos.

Los tres años anteriores a 1988 mostraron una agudización de los conflictos electorales en gran parte de la geografía nacional, haciendo elecciones cada vez más complicadas que fácilmente explotaban al someterse a presiones del electorado y que en algunos casos dejaban de ser rituales, extendiéndose así, la exigencia por una normatividad y una práctica electoral acorde con las demandas ciudadanas.

## 1.3 El control de los partidos políticos en las elecciones de 1988

### 1.3.1 El Código Federal Electoral

Con todas estas tendencias, México se presentó a una elección que, por otro lado, innovaba una legislación electoral (Código Federal Electoral), producto de un proceso denominado de "la renovación política – electoral", cuyos cambios más importantes fueron[28]:

a) Cambió la integración de la Cámara de Diputados: aumento a 500 el número de curules en la Cámara de Diputados: de 100 a 200 los plurinominales, sufragio para diputados en una sola boleta, se introduce la "cláusula de gobernabilidad",
b) Renovación del Senado por mitades,
c) Introducción del sistema de representación proporcional de los partidos en los organismos electorales,

[28] Woldenberg Karakowsky José, "*1988: El nuevo marco electoral*" en Nuncio Abraham (coord.), La Sucesión Presidencial en 1988, Grijalbo, México, 1987, pp. 449 – 455.

d) **Se autorizan las coaliciones electorales,**
e) **Se suprime el sistema de registro condicionado para el reconocimiento de nuevos partidos,**
f) Se acortan los tiempos entre la emisión del voto y su cómputo
g) **Se reglamenta el financiamiento estatal a los partidos políticos, al igual que el acceso a los medios masivos de comunicación,**
h) Se mantiene el principio de autocalificación pero el Colegio Electoral se instala con todos los presuntos diputados (500),
i) La Suprema Corte de Justicia queda fuera de los procesos electorales, sin embargo se crea un Tribunal de los Contencioso Electoral (TRICOEL),

En la reforma de 1986 se autorizaron las coaliciones, ya que antes de esta reforma si dos o más partidos querían coaligarse, sólo a uno se le computaban los votos y por consiguiente el o los demás partidos perdían automáticamente su registro; también quedaron autorizadas las candidaturas comunes, las cuales representaban una vía distinta de coalición que permitía a los partidos políticos, de una manera mucha más flexible, impulsar una misma candidatura durante los proceso electorales. Esta fórmula como veremos será determinante para el desarrollo del proceso electoral de 1988.

También se suprimió con esta reforma el registro condicionado, y estableció como única vía el registro definitivo, que exigía un número mínimo de 65 mil afiliados distribuidos en los estados o distritos del país, la elaboración de sus documentos básicos, la celebración de asambleas en las entidades acreditadas por notario y la entrega de la lista de sus afiliados. A diferencia del registro condicionado que, si bien exigía también la entrega de documentos básicos, suprimía los trámites a cambio de la obtención del 1.5% de la votación. De esta forma se cerraba prácticamente el acceso de nuevas formaciones políticas al sistema de partidos.

Además, de acuerdo con el artículo 33 del Código Federal Electoral "para que una organización pueda ostentarse como partido político, ejercer los derechos y disfrutar de las prerrogativas que le son propias, se requiere que se constituya, conforme a los artículos 29, 30, 31, 32 y 34 de este Código y, solicite y obtenga su registro en la Comisión Federal Electoral, con arreglo a los requisitos y procedimientos que señala el propio Código".

De tal manera que las condiciones eran satisfacer los requisitos de militancia y documentación exigidos por dicho Código y solicitar y obtener la resolución sobre el registro. Sin embargo, como la Comisión Federal Electoral estaba presidida por el representante del Poder Ejecutivo y mayoritariamente formada por representantes del partido en el gobierno (cfr. Cuadro 1.1), los casos referentes tanto al registro de los

partidos, como a la cancelación del mismo, estaban subordinados a la decisión del gobierno y de los representantes del partido dominante[29].

Los partidos políticos se convirtieron en "entidades que sólo existen gracias a la voluntad omnipotente del Estado, expresada por la Comisión Federal Electoral, que a su vez, está presidida por el representante del Poder Ejecutivo..."[30]. Y sin que, ante el caso de la denegación de registro de un partido, procediera la revocación ante la propia Comisión, o mediara un sistema de impugnación o apelación ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral[31]. Es decir, no existía un control de la legalidad de las decisiones de la Comisión Federal Electoral en este sentido, ni siquiera la posibilidad de impugnarlas.

Por lo que se refiere al financiamiento público, cabe señalar, que si bien el artículo 41 constitucional concedía a los partidos políticos, "un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular", al trasladarlo a la ley reglamentaria, el artículo 61 del Código confería al financiamiento público el carácter de "complemento" de los ingresos que los partidos recibían por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones. De esta forma, además de reconocer indirectamente el corporativismo, se favorecía a los partidos con altos recursos, fortaleciendo al partido gobernante sin paliar la diferencia económica entre los diversos partidos políticos contendientes.

Si bien, el financiamiento estatal a los partidos, por primera vez quedó reglamentado[32], atemperando la discrecionalidad con la que se había manejado, la legislación no establecía los montos, las formas de distribución ni los mecanismos de control con los que la autoridad otorgaría y daría seguimiento al uso de las prerrogativas.

Con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) y después con el Código Federal Electoral de manera idéntica, solo que puntualmente reglamentada, se dio acceso a los partidos a los medios de comunicación; los partidos contarían con 15 minutos mensuales y un programa conjunto dos veces al mes. Sin embargo, su presencia en los medios masivos de comunicación no dejaría de ser solamente

[29] Con la excepción de la cancelación cuando un partido político no obtenía el 1.5% de la votación; ya que en este caso la Comisión Federal Electoral no era libre de resolver, pues debería fundarse en los resultados que determinaran los Colegios Electorales respectivos.

[30] Krieger Emilio, *"Derecho Electoral en Julio de 1988"* en González Casanova Pablo (coord.), Segundo Informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988, SXXI, México, 1990, p.30.

[31] El artículo 37 párrafo segundo del Código Federal Electoral era muy claro en este sentido, al establecer de manera tajante que "en caso de negativa (del registro), fundamentará las causas que lo motivan y lo comunicará a los interesados; su resolución será definitiva y no admitirá recurso alguno."

[32] La Comisión Federal Electoral establecería el "costo mínimo de una campaña para diputado", que sería multiplicado por el numero de candidatos registrados bajo el principio de mayoría relativa. Lo que resultara de esa operación se dividía por mitades, para ser asignado a los partidos en una cantidad proporcional al número de sus votos y en otra proporcional al número de sus diputados.

restringida sino totalmente desproporcionada, hecho que se constata en 1988 en la forma diferenciada y discriminatoria como la televisión y el radio dieron cobertura a la campaña[33].

En 1988 del tiempo muestra de la cobertura de los dos principales noticiarios de televisión, el Partido Revolucionario Institucional recibió 91.71% de su tiempo destinado a las campañas, el Partido Acción Nacional recibió 3.48%, y el entonces Frente Democrático Nacional 3.94%.[34]

El balance general a esta legislación es contradictorio, por un lado el gobierno refuerza su control sobre los procesos electorales, y por otro, avanza en términos de representación proporcional; varios autores[35] coinciden al analizar dicho Código, que a pesar de aspectos positivos como: la representación proporcional en las cámaras, los colegios electorales más puramente integrados, la reglamentación del financiamiento a los partidos y un Tribunal Electoral; se resaltaron aspectos negativos, tales como: la supresión de la vía de registro condicionado para nuevas formaciones políticas, una deficiente organización del padrón electoral, el reajuste de la votación ciudadana a partir de los resultados electorales para integrar las cámaras, el tutelaje estatal en la organización de las elecciones, y sobre todo, la mayoría predeterminada del PRI en el órgano encargado de la organización electoral.

En la iniciativa de esta reforma se reconoció el principio de corresponsabilidad de los partidos y el gobierno, en la organización y realización de los comicios y en consecuencia, la importancia de la oposición en el proceso de modernización. Sin embargo, el hecho de que se fomentara la presencia de los partidos minoritarios, junto con el incremento del control del gobierno sobre los órganos y procedimientos electorales, revela también la prevención del gobierno ante una ofensiva opositora, es decir, ante una

[33] A los partidos de oposición se les negó sistemáticamente el acceso sobre todo a la televisión , incluso hubo casos en los que el uso doloso de la información sirvió para desprestigiar a sus candidatos; la televisión (pública y privada) presentó una imagen distorsionada del proceso electoral, ya que ni siquiera se cumplió el acuerdo (tomado en la CFE antes del 6 de julio) de realizar un programa para televisión de siete minutos, con el fin de que todos los candidatos a la Presidencia expusieran sus puntos de vista respecto al proceso electoral. Cfr. Schoijet Mauricio, *"Los medios de difusión y las elecciones del 6 de julio"*, en Aguilar Mora Manuel y Schoijet Mauricio (comp.), La Revolución Mexicana contra el PRI, Fontamara, México, 1991, pp. 66-73.

[34] Arredondo Ramírez Pablo, *"Opacidad en la ventana electrónica: el proceso electoral de 1988 en los noticieros televisivos"*, en Arredondo Ramírez, Fregoso Peralta y Delarbre Trejo, Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988, Universidad de Guadalajara, México, 1991, p.157.

[35] Véase por ejemplo Sánchez Carrillo Rosa Martha, *"El Código Federal Electoral y su aplicación práctica en el proceso electoral de julio de 1988"* en Leal Juan Felipe, Peschard Jacqueline y Rivera Concepción (editores), Las elecciones federales de 1988 en México, México, FCPyS - UNAM, 1989, pp. 33-47; Valdéz Zurita Leonardo, *"El fin de un código efímero"*, en ibidem, pp. 65-78; Woldenberg Karakowsky José, *"1988: El nuevo marco electoral"* en Nuncio Abraham (coord.), La Sucesión..., op.cit., p. 455 ; Krieger Emilio, *"Derecho Electoral en Julio de 1988"* en González Casanova Pablo (coord.), Segundo Informe... op.cit., pp.14-50.; Fernández Paulina *"La modernización electoral"* en Aguilar Mora Manuel y Schoijet Mauricio (comp.), La Revolución Mexicana..., op.cit., pp. 101-116; Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio político en México, 2ª Edición, Cal y Arena, México, 2000, p.199.

polarización bipartidista, en la que el PAN podía convertirse en el polo organizador de la protesta antigobernista.

Es decir, "El gobierno delamadridista previó una presión opositora fuerte para julio de 1988, pero se equivocó en el cálculo de las dimensiones de la insurrección electoral y en la identificación del adversario. De ahí que, irónicamente uno de los pilares de su defensa, la dispersión del voto mediante el fortalecimiento de los partidos ultraminoritarios, se convirtiera en la vía rápida a la crisis electoral."[36] Hasta entonces indirectamente el apoyo a los partidos minoritarios, representó un respaldo al PRI, ya que por lo menos tres de estos partidos (PPS, PARM, PST) históricamente habían actuado como auxiliares del PRI.

Resulta indudable que este Código con sus limitaciones (lagunas evidentes, espacios obscuros, trabas normativas) no se ajustó a la complejidad en que se desarrollaron las elecciones. Si bien las estructuras jurídicas y políticas emanadas de esta legislación, permitieron conducir el proceso electoral dentro de la ley y la "legitimación jurídica" de los resultados, también es cierto que no fueron suficiente para evitar una movilización electoral cuyas manifestaciones tuvieron un gran impacto deslegitimador de la elección, y tampoco lo fueron para responder a los reclamos de fraude hechos no sólo, pero sí principalmente por la oposición.

La aplicación del Código en 1988 avaló organismos y procedimientos electorales que propiciaron transgresiones de sus mismas reglas jurídicas, al igual que mecanismos institucionales que dificultaron o impidieron la comprobación de ilícitos electorales, y evidenció la existencia de vacíos jurídicos que se prestaron a distintas interpretaciones[37]; de tal manera que el gobierno y el PRI impusieron los mismos criterios de elecciones anteriores, sin reconocer que las condiciones políticas del país habían cambiado. Sin embargo, la estructura jurídico electoral que durante más de medio siglo trabajó bajo el supuesto de un partido hegemónico que controlaba sin dificultades las elecciones, resultó totalmente disfuncional frente a la nueva realidad.

Es en este contexto, en el que las elecciones de 1988 estuvieron presentes varias irregularidades; ya en la preparación de la elección se habían realizado criticas principalmente: a los tiempos establecidos para la revisión del padrón electoral por parte de los partidos políticos, a los reducidos plazos señalados para el empadronamiento de electores y a los inequitativos tiempos de difusión en los medios de comunicación. En la misma noche del 6 de julio los candidatos de las dos fuerzas más importantes de oposición Manuel J. Clouthier y Cuauhtémoc Cárdenas, junto con la candidata del PRT, Rosario Ibarra de Piedra, presentaron el documento "Llamado a la legalidad" donde denunciaban violaciones al proceso, como relleno de urnas, alteración del padrón, ineficacia de la tinta

[36] Loaeza Soledad, "La crisis electoral del 6 de julio de 1988", en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 61, núm. 3. julio – septiembre, 1999, México, pp. 163 – 182.
[37] Sánchez Carrillo Rosa Martha, *"El Código Federal Electoral y su aplicación práctica en el proceso electoral de 1988"* en Leal Juan Felipe, Peschard Jaqueline, Las elecciones..., op.cit., pp. 33-47.

indeleble, ausencia deliberada de autoridades electorales en las casillas, etc.; y demandaban "el restablecimiento de la legalidad del proceso electoral".

En la jornada electoral se verificaron varias irregularidades, tales como: distritos en los que el PRI obtuvo el cien por ciento de la votación; secciones en las que se voto en exceso, por encima de lo que permitía el Código Federal Electoral (110% de las listas nominales); casillas instaladas en sitios inadecuados; urnas previamente llenadas, se permitió votar a personas que no estaban inscritas en el padrón, ni contaban con credencial de elector; paquetes electorales recibidos en los comités distritales fuera de los plazos; en los cómputos distritales diversos comisionados de oposición fueron excluidos o se impidió su participación; actas con datos diferentes a las actas que se habían levantado el día de la elección, etcétera[38].

### 1.3.2 La "caída" del sistema

Merece mención aparte un hecho relevante, más por el impacto que representó en la legitimación de los procesos electorales en nuestro país y su trascendencia en la cultura política en nuestra sociedad, pero también por ser el estímulo de las reformas electorales venideras; esto es la promesa incumplida por las autoridades, de proporcionar información la misma noche de los comicios a través de un mecanismo informativo[39], que resultó inoperante, y la consiguiente "caída" del sistema de cómputo[40].

La versión oficial a este hecho fue a decir del secretario técnico de la Comisión, que las líneas telefónicas estaban saturadas, por lo que no podía fluir la comunicación con los delegados del RNE, por lo que se sugería poner en operación un "sistema de información sustituto", colocado en los sótanos de la secretaría de Gobernación. Años más tarde el que

[38] La bibliografía sobre esta elección y sus irregularidades es sumamente extensa y variada, véase por ejemplo: Berberán José, Cárdenas Cuauhtémoc, et. al., Radiografía del Fraude. Análisis de los datos oficiales del 6 de julio, Nuestro Tiempo, México, 1988.; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Elecciones 1988 ¿Qué Pasó?, Diana, México, 1988.; Guerrero Javier, Las Elecciones del 88, Quinto Sol, México, 1989.; González Graff Jaime (comp.), Las Elecciones de 1988..., op.cit.; Leal Juan Felipe, Peschard Jaqueline y Rivera Concepción (editores), Las elecciones federales..., op.cit.; González Casanova Pablo (coord.), Segundo Informe..., op.cit.; Sánchez Gutiérrez Arturo (comp.), Elecciones a Debate 1988. Las actas electorales perdidas, Diana, México, 1994; Loaeza Soledad, *"La crisis..."*, op.cit., pp. 163-182.

[39] El procedimiento consistió en la instalación de líneas telefónicas para que los delegados distritales del Registro Nacional de Electores (RNE), al momento en que el presidente del Comité Distrital Electoral leyera en voz alta los resultados de cada casilla, fueran transmitidos telefónicamente a un centro de recepción instalado con tal propósito.

[40] Término hecho público por el entonces comisionado del PAN. Diego Fernández de Cevallos, cuando anunció en la sesión de la CFE lo siguiente "Se nos informa en el Comité Técnico de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, que se calló la computadora, afortunadamente no del verbo 'caerse', sino del verbo 'callar',. Y ojalá que se pudiera hacer las mejores gestiones para que se vuelva a trabajar..." y confirmada por el entonces comisionado del PMS, Jorge Alcocer quien subrayó que el sistema de cómputo "... no está funcionando, esta callado, está caído..."; Citados en Bartlett Díaz Manuel, *"Precisiones en torno a la Legalidad, Organización y Funcionamiento del Procedimiento Oficial de Resultados"*, en Sánchez Gutiérrez Arturo (comp.), Elecciones a Debate..., op.cit. p. 61.

fuera presidente de la Comisión y secretario de Gobernación, justificaría estos hechos al señalar que el mecanismo "adicional" de información se estableció a petición de los partidos políticos, quienes conocían de antemano el funcionamiento y alcances del mismo: que la insuficiencia técnica de este mecanismo fue subsanada de inmediato, simplificándose el proceso para la entrega de información a los partidos políticos; que dicho mecanismo proporcionaba información preliminar no oficial; y que independientemente de este mecanismo adicional, el procedimiento oficial funcionó de acuerdo a la ley y que quedo legalmente documentado en las 5 mil casillas y los 300 comités distritales electorales[41].

Pero para la opinión pública y varios estudiosos, la percepción de este hecho fue totalmente distinta, dos explicaciones ejemplifican lo que vendría a ser una opinión generalizada[42], por un lado la de Silvia Gómez Tagle, quien señaló que: "Los comisionados de los partidos de oposición descubrieron la existencia de un segundo centro de cómputo en los sótanos de la Secretaria de Gobernación , que seguramente servía para captar los resultados reales de las casillas y filtrarlos para que produjeran una imagen adecuada a los intereses del PRI, al ser remitidos al "centro de computo" del Registro Nacional de Electores, el cual en realidad era sólo un "centro de maquillaje de cifras electorales". Y por otro la de Leonardo Valdés Zurita que manifestó: "lo que sucedió con el sistema de información de los resultados electorales, fue que realmente existieron dos: uno verdadero y otro aparente. El primero instalado en los sótanos de la Secretaria de Gobernación...(que) captó la información y la trasmitió a las pantallas ubicadas en el RNE...Dejó de transmitir ante las primeras evidencias de un resultado electoral inesperado: el virtual empate entre Salinas y Cárdenas. El segundo, aparente, se utilizó para satisfacer la reiterada exigencia de los partidos políticos... El sistema que realmente existió, nunca se cayó; el otro, no soportó las exigencias de los partidos y de los medios de comunicación."

Lo cierto es que los primeros datos proporcionados por este sistema señalaban una cerrada disputa entre dos candidatos, y de seguir computando las cifras de acuerdo al flujo natural, hubiera sido mucho más difícil convencerse de lo que fueron los resultados finales. También es cierto que si bien dicho sistema de información "adicional", sólo podía ofrecer tendencias de votación, su objetivo principal, el de crear confianza en los resultados fracasó, y por el contrario, fue base de severos cuestionamientos a la legalidad de los comicios.

En cuanto a las impugnaciones, de los 593 recursos de queja, en los que se solicitó la nulidad de las elecciones en un distrito, solamente fueron dictaminados como fundados 64, el resto fueron desechados (180) o dictaminados como infundados (323)[43]; y estos pocos dictámenes donde el Tribunal de lo Contencioso Electoral encontró que había pruebas sobre

[41] Bartlett Díaz Manuel, *"Precisiones en torno a la Legalidad...*, ibidem, pp. 51–69.
[42] Silvia Gómez Tagle, *"La calificación de las elecciones"*; y Valdés Zurita Leonardo y Piekarewicz Mina, *"La organización de las elecciones"*, ambos en Casanova Pablo (coord.), Segundo..., op.cit., p.185 y 80.
[43] De los otros 26 faltantes, se desistió de 3 recursos, 10 eran duplicados, 11 fueron sobreseídos y 2 no eran recursos sino informes. Aziz Nassif Alberto y Molinar Horcasitas Juan, *"Los resultados electorales"*, en González Casanova Pablo (coord.), Segundo Informe... op.cit., pp. 138 -171.

la nulidad, de 306 casillas (0.56% de las 54 000 instaladas), no fueron atendidos por el Colegio Electoral, ni una de estas casillas fue anulada o siquiera discutida por el pleno del Colegio.

Esta situación lleva a Molinar Horcasitas a concluir que: "El Colegio Electoral de la LIV Cámara de Diputados violó el Código Electoral y varios de sus preceptos en múltiples ocasiones durante el proceso de la calificación de los propios miembros, al grado de ponerse prácticamente en la ilegalidad o en una situación de ilegitimidad muy cercana a la ilegalidad"[44]. Prueba de lo anterior es lo que algunos analistas[45] llamaron "diputados de minoría relativa", al referirse a algunos dictámenes (Guerrero II y VII, Tamaulipas I y Veracruz XXII) que contenían datos del cómputo distrital que favorecía a los candidatos del PRI, pero se entregaba la diputación a candidatos de otros partidos sin anular casillas y, por tanto, sin modificar los datos.

Así, la "caída del sistema" y las impugnaciones generaron opiniones diversas sobre el proceso electoral de 1988; desde aquellas que juzgaban a las irregularidades tan sólo como producto de errores en la interpretación de las disposiciones legales del Código Federal Electoral, errores de procedimiento y no cuestiones sustantivas que pusieran en riesgo la elección; hasta aquellas que consideraban a estas elecciones como la más colosal y sofisticada operación de fraude electoral que se hubiese llevado a cabo en nuestro país[46].

Muchos de los análisis estadísticos tuvieron que hacerse mediante proyecciones con la información que en ese momento se contaba, pues la que dio a conocer la CFE hasta el momento en que el Colegio Electoral calificó la elección presidencial, contenía solamente los resultados distritales, donde se precisaba el padrón electoral de cada distrito; los resultados de las votaciones de 29,999 casillas; y los resultados de las 24,642 casillas restantes sólo para el caso de la elección de diputados[47].

---

[44] Molinar Horcasitas Juan, *"Palabras pronunciadas por Juan Molinar Horcasitas"*, en Leal Juan Felipe, Peschard Jaqueline y Rivera Concepción (editores), Las elecciones federales de..., op.cit., pp.317 – 321.

[45] Molinar Horcasitas Juan, ibidem; Valdés Zurita Leonardo y Piekarewicz Mina, *"La organización de las elecciones"* en González Casanova Pablo (coord.), Segundo..., op.cit., pp. 51 – 82.; Torres Mejía David, *"las elecciones y el proteccionismo electoral"* en Leal Juan Felipe, Peschard Jaqueline y Rivera Concepción, Las Elecciones Federales de 1988...,op.cit, pp. 331- 342.

[46] Sobre la primera definición véase por ejemplo Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Elecciones 1988..., op.cit.; para la segunda puede ver Berberán José, Cárdenas Cuauhtémoc, et. al., Radiografía del Fraude..., op.cit.

[47] Cabe señalar que en 1991 la Cámara de Diputados aprobó la destrucción de los paquetes electorales (PRI, PAN y PFCRN a favor y PRD, PPS y PARM en contra), pero se conservó una copia de las actas de escrutinio de la elección; Diego Fernández de Cevallos argumentaba que "nadie podía beneficiarse con escudriñar papeles que nada dicen y menos significan". Con estas copias en 1993, "Informática, Desarrollo y Asesoría, S.A.", capturó en medios magnéticos los resultados asentados en cada acta de la elección y creó una base de datos con los resultados de 1988, casilla por casilla; en 1994 esta información junto con las copias de las actas de escrutinio se entregaron al Archivo General de la Nación.

Y aunque la mayoría de estos ensayos con algunas variantes confirma el resultado final[48], el golpe a la credibilidad en los proceso electorales y a la legitimidad en las instituciones estaba dado.

Lo que es indudable es que el PRI buscó una mayoría en el Congreso y el control en el sistema de partidos, así los límites de la acción legal los imponía la necesidad política de asegurar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por lo que el PRI trabajó en el Colegio Electoral a partir de tres criterios: 1) entregar a los partidos de oposición diputados a partir de negociaciones puntuales; 2) impedir a toda costa la anulación de un solo distrito; y 3) anular el mínimo de casillas con el objeto de mantener su porcentaje de votación y alcanzar así 260 diputados[49]. De haberse anulado los distritos o habarse limpiado la elección en ellos, el resultado hubiera sido una fracción priísta minoritaria y una mayoría del FDN y del PAN.

Determinar los alcances reales de la manipulación de los resultados electorales de 1988, hoy resulta difícil e insuficiente, sin embargo, después de este análisis nos apegamos más a la opinión del propio Leonardo Valdés, en el sentido de que la manipulación de los resultados mas que darle el triunfo a Carlos Salinas de Gortari, como insistentemente se

[48] Alberto Aziz y Juan Molinar indican que el único trabajo que afirma el triunfo de Cárdenas, fue el de Radiografía del Fraude (37% PRI, 41% FDN 22% y PAN), y en sentido opuesto se hace referencia a otros dos estudios que señalan lo contrario, el del Instituto de Proposiciones Estratégicas A.C. (IPE) (35,34% PRI, 32-31% FDN y 29%, 31% PAN); y el de Báez Rodríguez Francisco, *"Desmaquillaje Electoral: un Ejercicio"*, en Cuaderno de Nexos, septiembre 1988 (en tres muestras Salinas baja de 46.77 a 38.28, de 48.08 a 39.49 y de 49.27 a 41.32; y Cárdenas sube de 32.49 a 38.10, de 31.43 a 37.50 y de 32.04 a 38.74, también Clouthier sube en las tres muestras); Aziz Nasiff Alberto y Molinar Horcasitas Juan, *"los Resultados Electorales"*, en González Casanova Pablo (coord.), Segundo..., op.cit., p. 138 – 171. Otros estudios que se dedican a "limpiar" las cifras son: Zavala Iván, *"Cuatro Razones Contra la Proclamación de una Victoria"* La Jornada agosto 8 de 1988 (Salinas 37.5% y Cárdenas 36%); Woldenberg Karakowsky José, *"Las Cifras y los Votos: Pistas para no irse con las fintas"*, en Cuaderno de Nexos, septiembre 1988 (sin cifras); Báez Rodríguez Francisco, *"Geografía de la Sospecha Electoral"*, en Cuaderno de Nexos, octubre 1988 (42.07 Salinas, 36.39 Cárdenas y 19.99 Clouthier) y Báez Rodríguez Francisco, *"Las Piezas Perdidas (Ejercicios de Reconstrucción)"*, en Sánchez Gutiérrez Arturo (comp.), Elecciones..., op.cit. p.19- 35 (serie de ejercicios estadísticos donde Salinas varía de 48.0 a 41.7, Cárdenas de 36.6 a 33.0 y Clouthier de 20.0 a 17.6). Cabe hacer mención a dos declaraciones sobre estas proyecciones, la primera de Jorge Alcocer representante del PMS ante la Comisión Federal Electoral, quien señalo que "La izquierda no ha podido demostrar con suficiencia que la votación a favor de Cárdenas fue superior a lo que obtuvo Carlos Salinas de Gortari... A pesar de que pudiera allegarse más elementos probatorios sobre el fraude el candidato priísta bajaría a 44 por ciento de los sufragios emitidos, en tanto que Cárdenas Solórzano apenas llegaría a 36 o 37 por ciento..." citado por Carreño Carlón en La Jornada agosto 20 de 1988. La segunda es de Clouthier quien dijo el 31 de julio de 1988 que Cárdenas aportaba como única prueba de sus pretensiones de victoria, "... tendencias de votación, calculadas sobre datos parciales como procedimientos actuariales, lo cual es notoriamente insuficiente para identificar la verdadera voluntad del pueblo". También sostuvo que el PAN podría hacer lo mismo, pero "sería una mentira". La Nación, año XLVI, número 1761, 15 de agosto de 1988, pp. 3-4.

[49] Valdéz Zurita Leonardo, *"El fin de un código efímero"* en Leal Juan Felipe, Peschard Jacqueline y Rivera Concepción (editores), Las elecciones federales..., op.cit., pp. 65-78

afirmó, le otorgó al Partido Revolucionario Institucional la mayoría en la Cámara de Diputados[50].

Además, al observar el escenario político en el que se desarrolló el proceso federal de 1988, se corrobora la dificultad cada vez mayor para el régimen de controlar la competencia electoral; pues la alta competitividad de estos comicios dificultó el control gubernamental, al grado de que el partido en el gobierno hubo de reconocer su derrota en varias ciudades importantes. Y aún cuando las cifras oficiales fueron duramente impugnadas, el reducido margen de ventaja que logró el PRI sobre el conjunto de los partidos de oposición demuestra que disminuyó la capacidad del aparato gubernamental para alterar e imponer resultados.

## 1.4 Resultados y saldos en el sistema de partidos

El resultado de las elecciones del 6 de julio de 1988 fue inédito desde varios puntos de vista, principalmente por: considerable avance de la oposición, el descenso importante de la votación priísta, la impugnación de resultados, el alto nivel e intensidad de la competencia, la aparición de un nuevo referente electoral, la coalición de fuerzas sociales, la amplia movilización social[51], etc.; y a pesar de que el escrutinio y la calificación de las elecciones fueron objeto de innumerables irregularidades e impugnaciones, como ya se indicó anteriormente, los resultados no pueden dejar de evidenciar estos cambios.

Si bien el PRI conservó la Presidencia de la República, sostuvo una mayoría casi absoluta en el Senado (60 de 64), y mantuvo una mayoría relativa en la Cámara de Diputados (260 de 500), este partido obtuvo la peor derrota en su historia al caer 15 puntos porcentuales respecto al último comicio federal, casi dos millones de votos respecto de 1985.

Pero las derrotas más importantes están en otros renglones, primero en el ámbito federal, ya que a pesar de que los datos publicitados le daban a Carlos Salinas de Gortari el 50.74 %, en realidad obtuvo menos del 49%, pues se omitían los votos anulados y los de candidatos no registrados (cfr. Cuadro 1.2); y si bien, constitucionalmente sólo se requiere de mayoría relativa, el peso político de este resultado expuso el fin de las mayorías

[50] Sobre esta conclusión véase Valdés Zurita Leonardo y Piekarewicz Mina, *"La organización de las elecciones"* en González Casanova Pablo (coord.), Segundo Informe..., op.cit. pp. 51 – 82.; Valdéz Zurita Leonardo, *"El fin de un código efímero"* en Leal Juan Felipe, Peschard Jaqueline y Rivera Concepción (editores), Las elecciones federales..., op.cit., pp. 65-78; y Valdés Zurita Leonardo y Larrosa Haro Manuel, *"Las reformas electorales 1989-1993"*, en Alcocer V. Jorge, Elecciones, diálogo y reforma, Tomo II, Nuevo Horizonte Editores, México, 1994, pp.13-31.

[51] A pesar de que la participación electoral fue escasa y estuvo lejos de registrar avances, la abstención fue de prácticamente la mitad de la población empadronada, las cifras oficiales arrojaron como promedio nacional de abstención el 48.42%, un monto muy por encima a cualquier promedio de abstención en contiendas presidenciales.

absolutas. Además, el dictamen del Colegio Electoral que declaró presidente electo a Carlos Salinas de Gortari fue aprobado sólo con 263 votos a favor del PRI (3 diputados del FDN habían pasado a las filas del PRI) y 85 en contra del PAN, los legisladores del FDN abandonaron la sesión[52].

Cuadro 1.2 **ELECCIÓN PRESIDENCIAL 1988**

| *Candidatos* | *Partidos* | *Votación Total* | | *Votación Efectiva* |
|---|---|---|---|---|
| Carlos Salinas de Gortari | PRI | 9 687 926 | 48.7 % | 50.74 % |
| Cuauhtémoc Cárdenas | FDN (PARM, PPS, PFCRN, PMS, CD) | 5 929 585 | 29.9 % | 31.06 % |
| Manuel Clouthier | PAN | 3 208 584 | 16.2 % | 16.81 % |
| Gumersindo Magaña | PDM | 190 891 | 0.9 % | 1.00 % |
| Rosario Ibarra de Piedra | PRT | 74 857 | 0.3 % | 0.39 % |
| Anulados | | 695042 | 3.4 % | ---- |
| No registrados | | 14333 | 0.6 % | ---- |
| **Total** | | **19 801 218** | | **19 091 843** |

Fuente: Dictamen del Colegio Electoral.

Así, a partir de 1988, la Cámara de Diputados es el "elemento de la maquinaria constitucional que va a encender el motor del cambio democrático, al ver incrementado ahí el poder negociador de las oposiciones en los procesos de reforma constitucional"[53].

En el ámbito estatal el FDN ganó en cinco estados: Baja California Norte, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán y Morelos, incluso por mayoría absoluta en los tres últimos, por lo que rompió el monopolio del PRI en el Senado (LIV Legislatura), al obtener el FDN cuatro senadores, dos por el Distrito Federal y dos por Michoacán; pese a que el sistema electoral para elegir senadores era entonces estrictamente mayoritario, comenzaba a vislumbrarse un mínimo de pluralismo en el Senado.

Y a nivel distrital (cfr. Cuadro 1.3.), la derrota del PRI fue mayor, ya que perdió en más de cien distritos, lo que generó, al integrar la Cámara de Diputados, que el PRI viera disminuidas sus facultades políticas al no alcanzar las dos terceras partes que la Constitución exige para aprobar una reforma constitucional. Del 72.3% de curules que tuvo en la Legislatura 1985 - 1988, pasó al 52.6%, y con ello la oposición logró una representatividad cercana al 50%.[54]

[52] Claro que esta "votación de 263 votos a favor y 85 en contra es más legitimadora que una votación de 263 a favor y 237 en contra..., (por lo que) se rumoró que los dirigentes de los partidos del Frente estaban recibiendo dinero por abandonar la asamblea..."; González Graff Jaime, *"La Crisis del Sistema"*, en González Graff Jaime (comp.), Las Elecciones de 1988..., op.cit., p. 145.

[53] Lujambio Alonso, El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana, Océano, México, 2000, p. 34.

[54] En términos del Código Federal Electoral, el FDN no era propiamente un frente, ya que éste solo era posible "...para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral..."; tampoco se trataba de una coalición electoral, con el compromiso legal de actuar como un solo partido y el de sumar

Cuadro 1.3 **COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1988**

| *Partidos* | *Mayoría relativa* | *Representación proporcional* | *TOTAL* | |
|---|---|---|---|---|
| PRI | 233 | 27 | **260** | **52.0%** |
| PAN | 38 | 63 | **101** | **20.2%** |
| PMS | 0 | 19 | **19** | **3.8%** |
| PFCRN | 5 | 34 | **39** | **7.8%** |
| PARM | 20 | 25 | **45** | **9.0%** |
| PPS | 4 | 32 | **36** | **7.2%** |
| Total | **300** | **200** | **500** | **100%** |

Fuente: Comisión Federal Electoral

De esta forma, el FDN había comprobado la efectividad de la coalición de fuerzas sociales, al obtener gran cantidad de votos (31% del total de la votación), sin embargo, sólo cumplió parcialmente su función, ya que no logró vencer los obstáculos que devienen de los intereses particulares del conjunto de fuerzas que lo constituyeron. Y a pesar de que la Corriente Democrática llamó a la formación de un nuevo partido político, el PFCRN, el PPS y el PARM, decidieron mantener su identidad, pero el PMS aceptó disolverse para dar paso a una nueva formación que se constituiría en 1989 bajo el nombre de Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El PAN por su parte, si bien llegaba a un techo electoral a nivel del 17%, obtuvo los mayores triunfos absolutos y relativos de su historia, al ganar 101 diputaciones (la quinta parte de la Cámara de Diputados), y comenzaría a dejar su carácter de receptor de la protesta antigubernamental para irse adecuando al papel de un partido gobernante, pues los 38 distritos de mayoría que ganó, se ubicaron en zonas urbanas donde Acción Nacional contaba ya con una presencia importante, lo que habla de una mayor relación con la sociedad.[55] Finalmente, dos partidos políticos de oposición con cierta tradición quedaron sin registro (PDM y PRT) al no obtener el porcentaje de votos que exigía la legislación.

1.5% de votación por cada partido para conservar el registro (artículos 84 y 85). La candidatura de Cárdenas se acogió legalmente al artículo 92, que posibilitaba que, "...Dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, pueden postular al mismo candidato, pero para ello es indispensable el consentimiento de éste. Los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los haya obtenido y se sumarán a favor del candidato". De esta manera los efectos electorales del Frente no alcanzaron en su totalidad el Congreso de la Unión, pues un buen número de diputaciones y senadurías fueron ganadas por el PRI o el PAN gracias a la dispersión de dicho Frente.

[55] Son varios elementos los que han contribuido a que el PAN tenga una cada vez mayor presencia, entre los que podemos mencionar: la situación económica como resultado de las crisis recurrentes, la cultura política de los ciudadanos del norte, el grado de modernización económica de algunas regiones, el debilitamiento del PRI, la antigua presencia del PAN, los lideres empresariales convertidos en candidatos, la gran cantidad de recursos destinados a las campañas, las victoria políticas con derrotas electorales, las victorias electorales, la participación del PAN en el gobierno tanto local como federal, etc., Cfr. Vázquez Revelez Francisco, El proceso de institucionalización organizativa del PAN (1984-1995), Tesis de Doctorado, FCPyS, 20000.

De esta manera, los términos de la competencia con el resto de los partidos se redefinieron totalmente, tanto en sus aspectos cuantitativos como en los cualitativos : causa principal del fin del sistema de partido hegemónico.[56] Los resultados electorales del 6 de julio de 1988, dieron un giro al sistema electoral mexicano y cambiaron el panorama y significado de los partidos y de las elecciones en México, ofreciendo en nuestro sistema de partidos como resultados inmediatos:

a) un nuevo cuadro partidista electoral con tres grandes referentes competitivos,
b) el arribo al senado de los primeros cuatro senadores no postulados por el PRI, y
c) una nueva composición de la Cámara de Diputados, 260 del PRI y 240 de los partidos de oposición.

Esta configuración de tres referentes electorales con arraigo y discurso propio, dejaron en el pasado al monopolio priísta y a las corrientes testimoniales; de igual manera, se revaloró el voto, apareciendo un país diversificado en lo político y lo ideológico; abriendo la posibilidad de arribar a un escenario democrático, en donde los partidos deben jugar un papel fundamental. Es decir, nuestro país se conducía a un proceso de reestructuración del sistema de partidos, en el que la definición política de las organizaciones se presentaba como una exigencia fundamental.

Por consiguiente, uno de los saldos más importantes de las elecciones de 1988 fue el surgimiento de la necesidad de revisar el marco legal en el que se llevan a cabo los procesos electorales; pues las enormes dudas sobre la imparcialidad del aparato electoral y los malos manejos e impugnaciones, colocaron la necesidad de revisar la legislación en esta materia, que había mostrado sus limitaciones, en la palestra del orden del día nacional.

Pero, además de los rasgos de aguda inequidad y parcialidad en el Código Federal Electoral, censurados por la oposición, cabe señalar que al propio PRI esta legislación le tenía insatisfecho, ya que no le daba garantía de legitimidad.

Así, después del proceso electoral del 6 de julio de 1988 se hizo evidente la necesidad de cambios en la estructura electoral, pero no sólo cambios en la legislación (para definir reglas y formas de participación) sino cambios dentro de una Reforma Política Global (mayor democratización y apertura de los procesos políticos) para avanzar hacia una credibilidad, legitimidad y legalidad del sistema político en su conjunto.

[56] Para un análisis sobre la fragmentación electoral y el nivel de competencia en esta elección, véase Juan Molinar Horcasitas, El tiempo de la legitimidad..., op.cit., pp. 226 – 233.

# 2. LA NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL

## 2.1 El Proceso de la Reforma Electoral 1989 – 1990

El proceso de la Reforma Electoral de 1989 – 1990, del cual surge el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se realizó básicamente en cuatro etapas:

- la primera abarca desde el descontento que dejó el proceso del 6 de julio hasta el compromiso oficial de promover una ampliación democrática;
- la segunda etapa comprende el período en el que se llevaron a cabo las consultas públicas;
- la tercera incluye el período extraordinario de sesiones donde se realizaron las modificaciones constitucionales en materia electoral;
- y finalmente la cuarta etapa encierra la elaboración de la ley secundaria en materia electoral (enero – mayo 1990).

Como señalamos, las elecciones de 1988 habían exhibido las insuficiencias y deficiencias de la estructura político electoral, ya que los resultados fueron cuestionados, y el apego a las normas no fue suficiente para legitimar la victoria, estableciéndose el nuevo gobierno con una legitimidad golpeada de origen, es decir, desde la vía electoral misma. Los resultados electorales no correspondieron tampoco a las expectativas de la población y los partidos, ampliando la confusión postelectoral y el clima de incertidumbre por las condiciones en que se desarrolló el proceso electoral de 1988, lo cual en conjunto generó inconformidad y la demanda de revisar el marco normativo electoral.

Por lo que ante la desconfianza de los resultados electorales como nota distintiva, se formó un consenso amplio en torno a la necesidad de reformar la legislación en esta materia, propiciándose así, un debate intenso sobre la situación política y las perspectivas de la democracia en nuestro país, donde se evidenciaba la necesidad de un aparato legal con recursos suficientes para prever y dirimir una gran cantidad de posibles conflictos y de un acuerdo político con espacios de diálogo bien definidos.

Pero también es aquí donde se inscribe una dualidad de intereses hacia la reforma, por un lado, la oposición exigía una reforma política profunda que garantizara el respeto de sus preferencias personales o partidarias y sus resultados, es decir, se trataba de adecuar la legislación para que pudiera expresar mejor la voluntad ciudadana que se había manifestado en las urnas y resolver los obstáculos que la vieja legislación no podía resolver. Y por otro lado, el PRI pretendía aprovechar la oportunidad para proponer modificaciones que consolidaran su situación hegemónica al tiempo que limitaran el avance de la oposición, esto es, trataba de mantener el control con una reforma sin riesgo de perder el poder en las urnas.[57].

[57] Sobre esta dualidad de intereses véase Fernández Paulina, *"Interpretación política de la legislación electoral mexicana"* en Aguilar Mora Manuel y Schoijet Mauricio (comp.), La Revolución Mexicana...,

Sin embargo, el Estado mexicano ya no podía darse el lujo de fijar normas políticas de manera unilateral, como las reglas electorales de 1987 que habían sido insuficientes para resolver la lucha por el poder en las urnas, y la competencia entre los actores políticos tenía que formalizarse, para lo cual era necesario que todos se comprometieran con el cumplimiento de determinadas reglas y con la aceptación de los resultados, aun cuando les fueran adversos.

Ante estas necesidades y la fuerte demanda tanto de los partidos de oposición como de la sociedad, el primero de diciembre de 1988 el presidente Carlos Salinas de Gortari, en su toma de posesión, reconoce que "la garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales" y propone el "Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática", orientado a tres objetivos:

1) Perfeccionar los procedimientos electorales,
2) **Actualizar el régimen de partidos**, y
3) Modernizar las prácticas de los actores políticos.

Dicho Acuerdo concordó con el Plan Nacional de Desarrollo 1988 – 1994 que establecía una línea estratégica referente al "perfeccionamiento de los procesos electorales y ampliación de la participación política", donde se propone una concertación política sobre las bases siguientes:

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 y mejor 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 comunicación;
7. Respetar y apoyar el derecho a manifestarse públicamente.

En consecuencia con el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, la Comisión Federal Electoral creó la "Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales", la cual llevó a cabo 12 audiencias públicas entre febrero y marzo de 1989, en donde se expusieron 91 ponencias (48 de representantes de partidos políticos y 43 de invitados especiales) y se recibieron además 43 trabajos, (remitidos por ciudadanos, organizaciones políticas e instituciones académicas).[58]

op.cit., p. 101 -116.; y Azíz Nassif Alberto, *"La Reforma Electoral : adecuaciones a una democracia tutelada"* en Alonso Jorge, Alberto Azíz Nassif y Jaime Tamayo (coord.), El Nuevo Estado Mexicano. II Estado y Política, Nueva Imagen, México , 1992. pp. 135-155.

[58] Comisión Federal Electoral, Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales. Memoria 1989. Tomo II, México, CFE, 1989, p. 596.

A partir de febrero del mismo año, la Comisión Especial celebró reuniones de trabajo para la concertación de acuerdos por consenso entre los partidos políticos nacionales. Lo cual representó una innovación en este proceso de reformas electorales, innovación por supuesto indispensable en el contexto de la nueva relación gobierno – oposición, pues la reforma constitucional en materia electoral vendría a representar el primer paso en que el nuevo gobierno, el PRI y los partidos de oposición medirían su capacidad de negociación.

De los consensos y disensos a que se llegó en esta Comisión Especial, da cuenta el Informe que sobre sus trabajos presentó ante la Comisión Federal Electoral el 30 de junio de 1989[59]; en el mismo se hace referencia a las posiciones asumidas entre otros temas, en torno al régimen de partidos políticos. Dicho informe señala que los integrantes de la Comisión Especial coincidieron en la necesidad de fortalecer el régimen de partidos a fin de acrecentar la competitividad electoral, y abordaron temas relativos **al registro, las prerrogativas, la afiliación y las candidaturas a puestos de elección popular**, entre los más importantes.

En lo referente al **registro**, se deliberó sobre el porcentaje de la votación nacional efectiva para conservarlo, manifestando algunos análisis que dicho porcentaje debía seguir en 1.5%, y en otros ese porcentaje debía elevarse al 2.5%. También se comentó la posibilidad de volver a establecer en la Ley que el registro se perdiera si no se alcanzaba en dos elecciones sucesivas el porcentaje requerido de votos; la prevención en la norma de la presencia en los órganos electorales de los partidos que obtengan o recuperen su registro; así como introducir en la Ley un criterio para acreditar la condición nacional de los partidos que conserven su registro.

Al abordarse el tema sobre las **prerrogativas** partidistas los comisionados estuvieron de acuerdo en: promover un uso más eficiente en el acceso a los tiempos oficiales en los medios de comunicación social mediante mejores apoyos técnicos; buscar un acceso equitativo a dichos medios en tiempos oficiales; penalizar el uso de recursos públicos no previstos en la Ley a favor de un partido; auspiciar la eliminación de tarifas diferenciales para publicidad comercial y propaganda política; y en establecer un mecanismo que garantizara el ejercicio de los derechos de réplica y rectificación en beneficio de ciudadanos y partidos ante los medios de comunicación electrónica. En algunos planteamientos se insistió en la aplicación de los tiempos oficiales para acceder a la difusión de radio y televisión, así mismo, hubo argumentos en el sentido de revisar el régimen legal de esos medios de comunicación.

Se analizó el tema de la **afiliación** partidista al considerar la posibilidad de prohibir la afiliación denominada corporativa y de establecer como única vía de afiliación la individual; en contrapartida, también se comentó que en todos los casos la afiliación a los partidos políticos debía decidirse libremente, pudiendo ser individual o colectiva.

[59] Ibidem, pp. 595 - 603.

Al debatir el tema relativo a las **candidaturas comunes** sin mediar coalición, hubo pronunciamientos en contra de la posibilidad de suprimir esa forma de alianza electoral; no obstante ello, se comentó que podrían regularse algunos aspectos vinculados a la candidatura común y a sus efectos.

Otros puntos referentes al régimen de partidos políticos que se abordaron fueron: otorgar concesiones de radio y televisión a los partidos políticos; abrir espacios para la difusión de las tesis partidistas en la prensa nacional con cargo a la Comisión Federal Electoral; promover transparencia sobre el financiamiento no público de los partidos; suprimir el llamado régimen del Partido de Estado; y garantizar el interés de los partidos cuando sus legisladores renuncien a sus filas.

También por su parte, la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales integró una Subcomisión que convocó a un proceso de audiencias públicas (del 14 de febrero al 28 de abril de 1989). De igual manera la mayoría de los Estados a través de sus legislaturas locales u organismos electorales realizaron reuniones de consulta.

El 22 de junio de 1989, el Presidente de la República solicitó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocar a un período extraordinario de sesiones con objeto de conocer, entre otros asuntos, de la iniciativa de reforma a la legislación electoral de rango constitucional, convocando la Comisión Permanente al período extraordinario a partir de 28 de agosto sin que pudiese prolongarse más allá del 20 de octubre. Se turnaron a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, 29 iniciativas presentadas por los diputados de todos los partidos políticos.

En materia de partidos políticos, los planteamientos de reformas constitucionales fueron hechos por el PAN, el PFCRN y el PRD[60]. El PRI si bien coincidió con el PAN, en el sentido de emitir un nuevo código electoral[61], y con el PRD en concentrar la materia electoral en el artículo 41 constitucional y no en el artículo 60 como sucedía hasta ese momento, su iniciativa constitucional no resolvía las asignaturas pendientes (organización de los comicios, mecanismo de conteo de votos, calificación electoral, integración del poder legislativo, coaliciones electorales, medios de comunicación, financiamiento de los partidos, etc) porque pretendía delegarlos a la legislación secundaria. "La razón era política: para llevar a cabo una reforma legal, el Partido Revolucionario Institucional sí contaba con el número de legisladores necesarios, por lo que su margen de operación era mucho más amplio que en el caso de las modificaciones constitucionales. De esta forma si lograba pasar el ámbito de la norma suprema con fórmulas generales, podría resolver cuestiones de fondo en el nivel de la ley secundaria."[62]

[60] Diario de Debates Cámara de Diputados, Dictamen de la 1ª lectura, año I número 9, pp. 22 - 40
[61] El PAN propuso sustituir el Código Federal Electoral por un nuevo ordenamiento que, según su propuesta, debía llamarse Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
[62] Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., p.228.

El PAN presentó su iniciativa el 27 de diciembre de 1988 para adicionar un párrafo al artículo 41 y establecer como prerrogativas de los partidos políticos: a) el derecho a que se les otorguen concesiones gratuitas para el establecimiento y explotación de estaciones de radio y televisión, y b) la autorización para filmar, grabar, alquilar, comprar, exhibir y en general producir, adquirir o difundir el material respectivo, y para lo cual contar con las franquicias y facilidades que al efecto requieran.

El PFCRN presentó su iniciativa el 14 de agosto de 1989 para modificar el segundo párrafo y adicionar un párrafo al artículo 41 constitucional para: definir a los partidos políticos como asociaciones libres y voluntarias de individuos y como agrupaciones autónomas del poder público; establecer la prohibición para los poderes federales y de las entidades federativas intervenir en la vida interna de las organizaciones políticas; establecer el derecho de los partidos políticos de revocar a sus representantes; incluir la prohibición a los organismos políticos de hacer uso indebido de los recursos públicos y forzar la participación partidaria de la ciudadanía; e impedir a los gobiernos federales y estatales conceder trato preferencial a los organismos políticos.

El PRD, de reciente creación, por su parte, presentó dos iniciativas el 14 de agosto de 1989, la primera para adicionar un párrafo al artículo 41 donde se prohíba dar trato preferencial o discriminatorio a partido político alguno y el uso de recursos públicos para apoyo de algún partido al margen de las prerrogativas legales; la segunda para reformar la fracción XVI del artículo 123 para prohibir que las organizaciones obreras puedan intervenir en las funciones electorales o afiliarse a partidos políticos.

El Proyecto de Dictamen de la Comisión sin embargo terminó centrándose en reformas y adiciones a siete artículos constitucionales (5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73), relativos a tres temas abordados en las iniciativas: 1) organismos electorales, 2) calificación y contencioso electoral, y 3) integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados.

El dictamen reconocía la exclusión de algunas propuestas al señalar que "las circunstancias en que se realizó este proceso de reformas no propiciaron el análisis en detalle de ciertas alternativas ni se pudo contar, respecto de otras, con la adecuada información para poder dictaminar su viabilidad", así , se delegó las reformas en materia de régimen de partidos políticos exclusivamente a la ley secundaria. Dicho Dictamen señalaba que sería la propia ley conforme al artículo 41 constitucional, la que determinaría la participación de los partidos políticos en el proceso electoral y reconocía la necesidad de regular, en la ley, diversos aspectos como el financiamiento destinado por el Estado a estas entidades de interés público.

El Dictamen se aprobó en lo general por el pleno de la Cámara de Diputados el 16 de octubre de 1989 con 346 votos a favor, 70 en contra y una abstención, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990; reformándose y adicionándose los siguientes artículos:

a) **Artículo 5**: Adiciona un texto sobre profesionalización de las funciones electorales;

b) **Artículo 35 frac. III**: Establece la asociación de ciudadanos de forma libre y pacífica;

c) **Artículo 36 frac. I**: Suple al Registro Nacional de Electores por el Registro Nacional de Ciudadanos;

d) **Artículo 41**: Determina la organización de las elecciones como función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo, partidos y ciudadanos; describe el nuevo organismo electoral con sus órganos de dirección, ejecutivos y técnicos; formación de un nuevo Tribunal Electoral autónomo y con jurisdicción para tratar impugnaciones;

e) **Artículo 54**: Establece como se distribuirán los 200 diputados de representación proporcional y añade la nueva cláusula del 35%;

f) **Artículo 60**: Mantiene la autocalificación, integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados por 100 diputados en lugar de 500;

g) **Artículo 73**: Integra la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En este proceso de reforma constitucional se presentó un hecho inédito: el papel determinante del PAN y su negociación (alianza) con el gobierno[63]; como señalamos anteriormente, con las elecciones de 1988 se dio una composición en la Cámara de Diputados en que el PRI no contaba con la mayoría calificada para aprobar por si solo reformas constitucionales, obligándolo a recurrir a alianzas con la oposición; además, una reforma sin el consenso de la oposición carecería de legitimidad, dado que se trataba de construir el marco legal para la competencia electoral no podría ser reconocido solamente por uno de los contendientes.

Y por otro lado, para el PAN el proyecto salinista respaldaba consignas tradicionales de su partido[64] y compartía además, la perspectiva amenazante del nuevo movimiento cardenista; Rodríguez Araujo confirma esta idea al señalar que el PAN se sujetó al proyecto priísta – gubernamental confirmando "la afinidad sustancial de principios y de programa (neoconservadores) del gobierno de la República y de Acción Nacional y el rechazo de ambas instancias hacia lo que representa el neocardenismo..."[65].

[63] Cfr. Peschard Jaqueline, "El PAN después de medio siglo: los límites de la oposición leal", en Estudios Políticos 3ª Época Número 6, abril – junio 1991, p. 145-155; y Yánez Maldonado Matilde, "La alianza PAN-Gobierno en la aprobación de las Reformas Constitucionales en Materia Electoral (1988 - 1989)", en Estudios Políticos 3ª Época Número 13, octubre – diciembre 1992, p. 23-39.
[64] La reducción del intervencionismo estatal, la reforma en las relaciones Iglesia – Estado, la defensa abierta de los derechos humanos, entre otras.
[65] Rodríguez Araujo Octavio, "Crisis Política y Neocardenismo", en Estudios Políticos 3ª Época Número 1, enero – marzo 1990, p. 70.

Después de algunos intentos de alianzas del PRI con el PRD y el PAN, este último decide negociar con el gobierno (vía Secretaría de Gobernación)[66], por lo que no podemos considerar que se trate propiamente de una alianza PAN – PRI, sino fundamentalmente PAN - Gobierno.

Los saldos de esta alianza en materia legislativa no fueron favorables para el PAN, sobre todo siendo éste un partido que históricamente había marcado una pauta en las demandas en materia electoral.[67]

En materia de partidos políticos vemos que la demanda panista de consagrar constitucionalmente la prohibición de afiliación colectiva y forzosa fue desechada, lo mismo que la propuesta para reformar el artículo 5°, en el sentido de prohibir que un ordenamiento estatutario menoscabara la libertad de una persona (ya sea por trabajo, educación, afiliación política).

De tal manera que, como señala Paulina Fernández, "la parte medular de la iniciativa del PAN estaba dirigida a consagrar claramente el derecho de afiliación política como una garantía individual, prohibiendo expresa y constitucionalmente las violaciones...(pero) al aprobar el proyecto del PRI, el PAN no sólo renunció a las modificaciones sustanciales de su propuesta y se conformó con que el PRI aceptara las secundarias, sino que además consintió que se siga permitiendo la afiliación corporativa y forzosa a asociaciones y partidos políticos, esto es, que se continúen enajenando los derechos políticos de los ciudadanos...".[68]

Esta posición del PAN generó opiniones encontradas, por un lado hubo quienes vieron en esta alianza PAN – gobierno, el abandono de los principios y costumbres que lo habían caracterizado durante casi medio siglo de lucha por la democracia política[69], así como la pérdida de imagen y credibilidad como oposición, favoreciendo la tendencia

[66] Desde un inicio el PAN había hecho patente su intención de entablar negociaciones al convocar a un diálogo entre todas las fuerzas políticas el 16 noviembre de 1988 para elaborar y suscribir un "Compromiso nacional por la legitimidad y la democracia" y posteriormente sosteniendo reuniones entre dirigentes panistas y el Ejecutivo a partir del mes de diciembre del mismo año. A diferencia del recién creado PRD, que en voz de Cuauhtémoc Cárdenas había prácticamente declinado al señalar que el diálogo debía ser entre iguales, de carácter público, en la Cámara de Diputados y sobre todo sin estar ausente la elección del 6 de julio y la manera de recuperar la legitimidad. Cfr. Entrevista a Luis H. Álvarez en Estudios Políticos 3ª Época Número 13, octubre – diciembre 1992 y La Jornada del 23 diciembre de 1988.

[67] En los años de 1947 y 1948 el PAN mostró una gran actividad legislativa sobre reformas electorales, a pesar de que ninguna es aprobada, fue cuando propone entre otras: crear tres organismos electorales (Registro Nacional Ciudadano, Tribunal de Elecciones y el Consejo Federal del Sufragio), desaparición del partido oficial, prohibición de la utilización de recursos públicos por los partidos políticos y de la afiliación masiva. En 1963 planteó precisar la situación fiscal de los partidos políticos, y en 1965 propuso la creación de senadores de partido.

[68] Fernández Paulina "Interpretación política de la legislación electoral mexicana" en Aguilar Mora Manuel y Schoijet Mauricio (comp.) La Revolución Mexicana..., op.cit., pp. 101 -116.

[69] Fernández Paulina, "El PAN se redefine" en La Jornada, 17 de mayo de 1990.

antidemocrática y parcial[70]; y por otro lado opiniones contrarias que consideraron que con su participación determinante en la reforma electoral de 1989 –1990 "el PAN se volvía así un partido fuerte, con un comportamiento a la altura de los partidos políticos del mundo y, sobre todo, se perfilaba como un partido necesario para la conciliación política."[71]

Lo cierto es que "el PAN truncó su lucha histórica por comicios limpios y transparentes, por darle objetividad al proceso electoral y darle autenticidad a la representación política"[72], sin embargo, este instituto político tuvo que solventar una fuerte división dentro de su directiva, que en febrero de 1990 tras la reelección de Luis H. Álvarez, desembocó en la formación del Foro Democrático y Doctrinario. No obstante al PAN, en una suerte de cohabitación política, comenzarán a reconocerle triunfos electorales sin precedentes a partir de 1989 con la primer gubernatura no priísta en el Estado de Baja California y después un gobierno interino en Guanajuato en 1991 y el gobierno de Chihuahua en 1992.

Pero el papel secundario que se le dio a la Cámara de Diputados, privilegiando la vía presidencial, no dejaría de formar parte fundamental de las objeciones al procedimiento de reforma argumentadas por la oposición que calificaría a ésta como una "contrarreforma". Podemos concluir sí, que en materia constitucional la reforma de 1989, impulsada por el PRI y el PAN, refrendó en materia de partidos políticos prácticamente las disposiciones anteriores. Solo añadió por un lado, una corresponsabilidad partidista en la organización de los comicios, señalando en el artículo 41 que "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos..."; y por otro lado, se aceptó la reforma al artículo 35 constitucional al señalar como prerrogativa la asociación libre y pacífica para asuntos políticos del país.

Para proseguir con el proceso de reforma 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 constituyó una comisión especial para 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, desarrollando sus trabajos durante febrero y marzo de 1990.

Del 15 de abril al 15 de julio de 1990 se desarrolló el Segundo Período Ordinario de Sesiones de la LIV Legislatura del Congreso de la Unión. Durante el mismo se analizaron y dictaminaron las diferentes iniciativas de nueva legislación en materia electoral, así como de reformas y adiciones al Código Federal Electoral entonces vigente.

[70] Rodríguez Araujo Octavio, "El PAN, gubernamental" en La Jornada, 4 de octubre de 1990.
[71] Sánchez Gutiérrez Arturo, *"Los partidos políticos: la competencia de 1991"*, en Sánchez Gutiérrez Arturo (comp) Las Elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991, México, Plaza y Valdés, 1992, p. 103.
[72] Yánez Maldonado Matilde, op.cit., p. 34.

El PAN presentó el 31 de mayo de 1989 como señalamos la iniciativa de Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y una vez aprobadas las reformas constitucionales, adecuaron su iniciativa al nuevo texto de la ley fundamental. De igual manera el PFCRN, el 16 de agosto de 1989, remitió una iniciativa de reformas y adiciones al Código Federal Electoral, mismas que en abril de 1990 adecuó a la reforma electoral constitucional.

El PARM, el 16 de agosto del mismo año hizo lo propio con una iniciativa de reformas y adiciones al Código Federal Electoral, al igual que el 16 de abril de 1990. También el Grupo Parlamentario Independiente, el 8 de mayo de 1990 presentó una iniciativa de reformas al mismo, y por su parte, el PRI presentó el 13 de agosto de 1990 la iniciativa de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la postre se convertiría en el eje de las deliberaciones.

Tanto las iniciativas como el debate en materia de partidos políticos se centró en cinco puntos fundamentales:

- el Registro de Partidos Políticos,
- las Prerrogativas (financiamiento y acceso a medios de comunicación),
- las Coaliciones,
- la Afiliación a Partidos Políticos y
- las Asociaciones Políticas

En el tema de **registro de partidos políticos** se abogó por reducir los requisitos para la constitución de los partidos políticos nacionales (PFCRN)[73] y por el restablecimiento del registro condicionado al resultado de las elecciones (PARM y Grupo Independiente), por el contrario el PAN propuso elevar los requisitos para el registro de partidos y asociaciones políticas, demostrando con métodos idénticos a los vigentes hasta entonces, que contaban con una afiliación de cien mil personas y las asociaciones de diez mil. El PAN también propuso el Registro Automático, cuando satisfechos los requisitos, el Consejo Federal del Sufragio (institución propuesta en la misma iniciativa) no lo otorgue en el plazo establecido. Se analizó también el porcentaje requerido para conservar el registro, discutiéndose la permanencia en 1.5% o el aumento a 2.5% (PAN), y se propuso establecer además, que el registro se perdería si no se alcanzaba el mínimo de la votación nacional requerida en dos elecciones sucesivas y no sólo en una. El PRI por su parte planteó en su iniciativa la posibilidad de impugnar ante el Tribunal Federal Electoral la negativa de registro.

En materia de prerrogativas partidistas, se convino por todos los partidos políticos, ampliar el **financiamiento público,** se aconsejó hacer transparentes y públicas las finanzas de los partidos políticos; la obligación de los partidos de obtener en forma independiente

[73] Un dato interesante en este sentido fue la posición del PFCRN, tradicional defensor de poner obstáculos para el registro de nuevos partidos, ahora defensor de otorgar registro a todos los partidos que lo solicitaran (El PST precursor del PFCRN, había votado en contra del registro del PRT y del PSD en 1981, del PMT en 1982, y del PARM en 1984).

por lo menos un ingreso equivalente a la tercera parte del financiamiento público (PFCRN); incluir como prerrogativa de los partidos que sean sujetos de crédito ante las sociedades nacionales de crédito; obligación de rendir cuenta pública del origen y manejo de sus recursos (PARM); limitación del financiamiento privado a los partidos políticos (Grupo Independiente); ampliar el esquema de financiamiento público, tomando como base la elección de senadores.

Respecto a los **medios de comunicación**, al coincidir en propiciar un mayor acceso a la radio y televisión en los tiempos oficiales del Estado, así como lograr equidad en la contratación de tiempos no oficiales, se planteó además la obligación de imparcialidad de los medios de información (PRD); la posibilidad de contar los partidos políticos con frecuencias de radio y canales de televisión propios (PAN), crear un canal de televisión para los partidos políticos (PFCRN); prever sanciones a las empresas que se nieguen a contratar con los partidos políticos o cobren precios más elevados (PAN); el derecho a un cuarto de página semanal en los periódicos de mayor circulación nacional y local y un suplemento dominical en época de elección (Grupo Independiente); y pasar de los quince minutos mensuales de transmisión que otorga la ley a cada partido a quince minutos quincenales (PAN). Asimismo el PAN impulsó que se incorporara a la ley la obligación de los candidatos a la Presidencia de la República de realizar, por lo menos, tres debates públicos durante la campaña por red nacional[74].

El debate sobre **coaliciones** se centró en las candidaturas comunes sin mediar coalición, pronunciándose por su permanencia con algunos ajustes mínimos o suprimirlas y establecer las coaliciones como único medio para la postulación del mismo candidato por dos o más partidos políticos (PRI). El PRI fue quien consideró la necesidad de acotar y restringir las posibilidades de formar coaliciones electorales.

Respecto a la **afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos**, en las deliberaciones se pronunciaron por prohibir la afiliación corporativa, colectiva, involuntaria o forzosa y establecer como única vía de afiliación la individual (PAN, PRD), en contrapartida se apoyaron ambas por igual considerándolas como garantía del derecho de asociación (PRI). Finalmente, sobre las Asociaciones Políticas, creadas en la LFOPPE de 1977, se manejaron argumentos a favor de modificar sus requisitos (PAN, PFCRN) y propuestas para prescindir de esta figura (PRI).

**Así, con 215 modificaciones a la iniciativa original, el 13 de julio de 1990 la Cámara de Diputados aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con 369 votos a favor (PRI, PAN, PPS, PARM y PFCRN) y 65 en contra (PRD, Grupo Parlamentario Independiente y 26 del PAN) y 2 abstenciones, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.**

[74] Esta figura de los debates se incorpora en la legislación hasta 1996 y con un carácter optativo, pero como se vera más adelante los primeros debates tuvieron lugar en la elección federal de 1994.

A diferencia de la reforma constitucional, cuya aprobación estuvo enmarcada por el disenso, para estas modificaciones legislativas se contó con el voto aprobatorio de diputados de 5 grupos parlamentarios. Esto representaría un avance en la organización electoral, pues dejaba de ser monopolio del PRI y se entraba a la época de las reformas bilaterales o multilaterales[75].

Este nuevo Código se ordenó en ocho libros[76]:

1. De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
2. **De los Partidos Políticos;**
3. Del Instituto Federal Electoral;
4. De los Procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas;
5. Del Proceso Electoral;
6. Del Tribunal Federal Electoral;
7. De las Nulidades, del Sistema de Medios de Impugnación y las Sanciones Administrativas; y
8. De la Elección e Integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por su parte el Libro Segundo correspondiente al régimen de partidos y objeto de estudio de este trabajo, se estructuró de la siguiente manera:

Título Primero: Disposiciones Preliminares (artículos 22 y 23);
Título Segundo: De la Constitución, Registro, Derecho y Obligaciones (artículos 24 al 40);
Título Tercero: De las Prerrogativas de los Partidos Políticos Nacionales (artículos 41 al 55);
Título Cuarto: De los Frentes, Coaliciones y Fusiones (artículos 56 al 65)
Título Quinto: De la Pérdida de Registro (artículos 66 y 67).

## 2.2 El Régimen de Partidos Políticos en el COFIPE

### 2.2.1 La Constitución, Registro, Derechos y Obligaciones (Título Segundo), y la Pérdida de Registro (Título Quinto)

El cambio más notable en materia de partidos políticos en la legislación electoral, es el restablecimiento del registro condicionado, desde el ordenamiento electoral de 1946, donde por primera vez se prevé el registro de las agrupaciones políticas, hasta el de 1987 no hubo más que la modalidad de registro definitivo, exceptuando la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) donde se introdujo el registro condicionado al resultado de las elecciones.

[75] Cfr. Alcocer Jorge "El ciclo de las reformas electorales, Voz y Voto, No. 45, noviembre 1996, citado en Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., p.247.
[76] Las reforma a este ordenamiento en 1996 alteró esta composición derogando los libros 6 y 7.

La LFOPPE creó la figura de registro condicionado al resultado de las elecciones y otorgó a la entonces Comisión Federal Electoral facultades para resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos,[77] de tal forma que como se señaló anteriormente, la CFE se convirtió entonces, por su composición, en el instrumento de control gubernamental de la competencia electoral. La reforma electoral de 1986 reimplantó el registro definitivo y canceló la posibilidad de que los partidos obtuvieran su registro condicionado al resultado de las elecciones

El COFIPE nuevamente estableció dos mecanismos para acceder al reconocimiento legal como partidos políticos, el Registro Definitivo (Partido Político Nacional) y el Registro Condicionado (Partido Político) (Art.22), precisando los derechos y prerrogativas de las organizaciones políticas que opten por uno u otro.

Para el registro de una organización como Partido Político Nacional, el Código mantuvo los requisitos establecidos en las leyes de 1977 y 1987:

a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y
b) Contar con 3, 000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior a 65, 000 (Art.24).

En el caso de la documentación básica, se introdujo en el programa de acción una nueva base, la de influir en sus afiliados "el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política", y en los estatutos se estableció, en consonancia con la reforma al artículo 35 constitucional, la afiliación libre y pacífica de sus miembros.

Los trámites a realizar, y donde se estableció el término improrrogable de un año para concluir el procedimiento de constitución, fueron (artículo 28):

a) Celebrar en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales, una asamblea en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por el propio Instituto.
b) Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto.

A diferencia de los ordenamientos electorales anteriores de 1946, 1951 y 1973, que autorizaban a un notario público, o de los de 1977 y 1987, que ampliaron dicha autorización a un juez municipal o a un funcionario acreditado por el organismo federal electoral, para certificar la celebración de la asamblea nacional constitutiva del partido político, el COFIPE dispuso que ésta se llevaría a cabo solamente ante un funcionario designado por el IFE.

[77] LFOPPE, artículo 82, fracción III.

Presentada la solicitud y la documentación probatoria del cumplimiento de los requisitos ante el IFE, éste debería examinarlos y resolver en un plazo máximo de 120 días contados a partir de la fecha de dicha presentación, las resoluciones se publicarían en el Diario Oficial de la Federación.

Por primera vez se contempló la posibilidad de impugnar ante el Tribunal Federal Electoral las resoluciones de la autoridad que negaran el registro definitivo a las agrupaciones solicitantes (Art. 31). De esta manera se atemperaba de alguna forma la discrecionalidad con que el nuevo organismo electoral podía resolver en este campo.

En el caso de los Partidos con Registro Condicionado, se convino que el IFE podría convocar en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendieran obtener el registro condicionado como partido político para participar en los procesos electorales. Esta convocatoria se haría con base en las condiciones específicas en las que funcionase el sistema de partidos, así como su composición y representatividad sociopolítica (Art.33).

Los requisitos para obtener el registro condicionado establecidos en la legislación electoral de 1990 fueron (Art.33): Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos; representar una corriente de opinión con base social; y haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro.

Por otro lado, el COFIPE estableció como derechos de los partidos políticos nacionales los siguientes (Art.36) :

a) Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
b) Gozar de garantías para realizar libremente sus actividades;
c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público;
d) Postular candidatos en las elecciones federales;
e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos del Código;
f) Participar en las elecciones estatales y municipales;
g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral;
h) Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento de sus fines;
i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga su independencia absoluta, política y económica.

En el caso de los partidos políticos con registro condicionado, el COFIPE les confirió como derechos: contar con representantes con derecho a voz (sin voto) en los órganos del Instituto Federal Electoral, postular candidatos en las elecciones federales y designar representantes ante las casillas y representantes generales (Art.34).

Las obligaciones que debían observar tanto los partidos políticos nacionales, como los partidos con registro condicionado quedaron también establecidas en la legislación electoral, siendo las siguientes (Art.38):

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales;
b) Abstenerse de recurrir a la violencia;
c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales;
d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
g) Contar con domicilio social para sus órganos estatutarios;
h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
i) Sostener por lo menos un centro de formación política;
j) Publicar y difundir la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor de 50% del que les corresponda;
k) Designar a los presuntos diputados que integrarán el Colegio Electoral y remitir la lista de los que les correspondan a la Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados;
l) Comunicar al IFE cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo
m) Comunicar oportunamente al Instituto Los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;
n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministerios de culto de cualquier religión o secta;
o) Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos , a las instituciones públicas o a otros partidos y sus candidatos.

Independientemente del procedimiento de registro, el ordenamiento electoral estableció que sólo conservarían su reconocimiento legal aquellas organizaciones partidistas que alcanzaran cuando menos el 1.5 por ciento de la votación nacional emitida en alguna de las elecciones que participen.

Además, la regulación jurídica determinó como causales de pérdida de registro de un partido político nacional (Art. 66): a) dejar de cumplir los requisitos necesarios para obtener el propio registro; b) incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones a juicio del IFE; c) no designar a los presuntos diputados que le corresponda para integrar el respectivo colegio electoral, no comunicar su designación oportunamente o acordar la no participación de los designados o no cumplan sus funciones; d) declararse disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a sus estatutos; e) haberse fusionado con otro partido político.

### 2.2.2 **Prerrogativas de los Partidos Políticos Nacionales (Título Tercero).**

Las prerrogativas de los partidos políticos nacionales resumidas en la legislación electoral desde 1977 y que se ratificaron en 1990 fueron (Art. 41):

1) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión;
2) Gozar del régimen fiscal;
3) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones;
4) Participar del financiamiento correspondiente para sus actividades.

En materia de **Radio y Televisión**, se instauró la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del IFE, presidida esta última por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, como órganos responsables tanto de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, como del trámite de aperturas de radio y televisión (Art. 43). Del tiempo correspondiente al Estado en las frecuencias de radio y televisión, a cada partido se le otorgan 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios, dividido en dos programas mensuales; así como de un programa especial trasmitido por radio y televisión dos veces al mes (Art. 44 y 45).

Desde la Ley de 1977, se contempla en períodos electorales un incremento en la duración de transmisiones, sin embargo en el COFIPE se determinó hacer dicho aumento a cada partido político en forma proporcional a su fuerza electoral (Art. 44). En el caso de los partidos con registro condicionado, éstos tendrán acceso a la radio y televisión pero sin que se incremente sus tiempos durante los procesos electorales.

Una novedad en esta legislación electoral, representó la referencia sobre la contratación de tiempos de particulares, al establecer en el COFIPE que "La Dirección General del Instituto solicitará oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios de radio y televisión le proporcionen las tarifas que regirán para los tiempos que los partidos políticos pudiesen contratar a partir de la fecha de registro de sus candidatos". A sí mismo se legisló para garantizar que estas tarifas de tiempos no oficiales durante las campañas lectorales, no fueran superiores a las de la publicidad comercial. (Art. 48).

El **Financiamiento Público** modificó su fórmula para ser asignado al establecer cuatro criterios para otorgarlo (Art. 49):

1. Por Actividad Electoral: financiamiento para las campañas electorales de los candidatos, el Consejo General determina el costo mínimo de una campaña para diputado y para senador, y establece el monto que a de repartirse entre los partidos políticos. Cada organización recibe un porcentaje de dinero de acuerdo con el número de votos que haya obtenido en la elección anterior.

2. Por Actividades Generales: apoyo a los partidos políticos para sus actividades cotidianas como organización política de interés público. Este apoyo es igual para todos los partidos políticos y consiste en distribuirles el 10% de la cantidad que el Consejo General determine para el financiamiento de las campañas (por actividad electoral).
3. Por Subrogación: subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, consistente en el 50% del ingreso anual que por concepto de dietas le corresponde a cada uno de los legisladores de cada partido político en el año inmediato anterior.
4. Por Actividades Específicas: cada partido político recibe un reembolso de hasta el 50% anual de los gastos comprobados en rubros concretos como tareas editoriales, de educación y capacitación política, de investigación, etc . Ningún partido podrá recibir una cantidad mayor que la suma de los montos asignados a los demás partidos.

De acuerdo al COFIPE no tendrían derecho a financiamiento público los partidos políticos que no alcanzaran el 1.5% de la votación nacional emitida. En los casos de los partidos políticos que obtuvieran su reconocimiento legal después de las elecciones, la legislación electoral establecía, para los que obtuvieran el registro definitivo, el financiamiento por concepto de actividades generales y específicas; para los que lograran el registro condicionado, sólo se les otorgaría el referente a actividades generales. Así también, los partidos políticos debían informar anualmente al Instituto Federal Electoral la aplicación del financiamiento público obtenido por cada uno de ellos.

En cuanto al **Régimen Fiscal**, el COFIPE ratificó el anterior de 1987, al beneficiar a los partidos políticos de las exenciones fiscales (Art.50) a) relacionadas con las rifas y sorteos y con las ferias, festivales y otros eventos, b) sobre la renta de inmuebles, así como de los ingresos provenientes de donaciones, y c) los relativos a la venta de los impresos que se editen para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

De igual manera el ordenamiento federal electoral de 1990, confirmó a los partidos el goce de **Franquicias Postales y Telegráficas** (Art. 53 al 55). Los partidos políticos con registro condicionado disfrutan también del régimen fiscal y de las franquicias postales y telegráficas (Art. 34).

### 2.2.3 Frentes, Coaliciones y Fusiones (Título Cuarto)

Para el establecimiento de alianzas partidistas con fines electorales, la nueva legislación suprimió la candidatura común sin mediar coalición y autorizó solamente la concertación de coaliciones mediante convenio escrito por las partes, y precisó las reglas a cumplir según se tratara la elección.

De acuerdo al nuevo COFIPE, los partidos políticos nacionales pueden hacer alianzas con distintas finalidades: formar Frentes para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos, de índole no electoral; formar Coaliciones para alianzas partidistas con fines estrictamente electorales; y además Fusiones en el caso de fundirse en un nuevo partido o incorporarse a uno de ellos (Art. 56). Los partidos políticos con registro condicionado no gozan del derecho a coaligarse o fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales (Art. 34).

Para conformar un **Frente** los partidos interesados deben celebrar un convenio en el que se hace constar su duración, las causas que lo motivan, los propósitos que persiguen y la forma en que ejercerían en común sus prerrogativas, dicho convenio se presenta ante el Instituto Federal Electoral, el cual debía resolver dentro del plazo de diez días (Art. 57).

En la legislación electoral de 1990, la regulación de las **Coaliciones** se modificó considerablemente respecto de la ley anterior de 1987, al establecer normas distintas para la formación de coaliciones, según éstas postularan candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados de representación proporcional, senadores, o diputados de mayoría relativa. La legislación estableció como reglas generales para las coaliciones que: ningún partido postule candidatos propios donde ya hubiese candidatos de la coalición que formen parte; que ningún partido registre como propio al candidato registrado por alguna coalición; ni a la inversa.

Los requisitos en caso de coalición fueron dos (Art. 59): a) acreditar que la coalición fue aprobada por la Asamblea Nacional u órgano equivalente de cada uno de los partidos coaligados, y b) comprobar que los órganos respectivos de cada partido, aprobaron la plataforma electoral y, en su caso, la candidaturas respectivas.

Para que los partidos que se coaligaran pudieran conservar el registro, requerían de acuerdo al nuevo Código, que su votación fuera por lo menos el equivalente a la suma de los porcentajes del 1.5% de la votación emitida, que cada partido político coaligado requiere (Art. 58); previo convenio de coalición, donde se incluye la prelación para la conservación del registro, junto con la forma de distribución del financiamiento público, el acuerdo sobre emblemas y colores, entre otros (Art. 63). Para participar en el proceso electoral la coalición podía hacerlo con el emblema y color o colores de uno de los partidos que la integran, o con un emblema formado por el de todos los partidos coaligados (Art. 59).

El COFIPE estableció una coalición total con efectos en los 300 distritos electorales, en el caso de Presidente de la República y para los 200 candidatos a diputados de representación proporcional, la cual comprendería necesariamente los 300 candidatos a diputados de mayoría relativa. Así también, se exigió una coalición total cuando el número de candidatos coaligados a diputados de mayoría relativa fuera superior a 100 y cuando el de candidatos coaligados a senadores fuera de diez o más (Art. 60 y 61).

Las coaliciones para Presidente de la República, diputados de representación proporcional, más de 100 diputados de mayoría relativa, y diez o más senadores, deben acreditar ante los Consejos del Instituto Federal Electoral, tantos representantes como correspondiera a cada uno de los partidos coaligados, pero debiendo actuar como un solo partido, y además debe acreditar representantes ante las mesas directivas de casilla y generales en los distritos como si se tratara de un solo partido.

Estas coaliciones totales, disfrutan de las prerrogativas en materia de radio y televisión, como si se tratara de un solo partido, salvo el tiempo proporcional que se otorga durante el proceso electoral, que se calcula sumando el tiempo que le correspondería a cada uno de los partidos políticos coaligados.

Por otro lado, en el caso de las candidaturas a diputados de mayoría relativa que postule una coalición y sean menos de 100, deben distribuirse de tal manera que no se registrara más del 30% de las mismas en distritos de una sola circunscripción plurinominal, y que de éstas no corresponda más de la mitad a distritos de una sola entidad federativa. El convenio de coalición debía especificar además la forma de distribuir los votos para efectos de elección proporcional (Art. 62).

En el caso de las coaliciones para diputados de mayoría relativa que sean menos de 100, como en el de coalición por menos de diez senadores, debe acreditarse que la coalición, las candidaturas para propietario y suplente y la plataforma electoral fueron aprobadas por los órganos partidistas correspondientes. Circunscritas a los distritos o entidades en que actúan, para estas coaliciones parciales, se aplican los mismos efectos señalados por lo que se refiere a la representación de órganos del IFE, las mesas directivas de casilla y los propios distritos electorales, así como por lo que atañe al emblema a utilizar.

Finalmente en el caso de las **Fusiones**, los partidos a fusionarse deben celebrar un convenio en que se establezcan las características del nuevo partido, o en su caso, cuál conservará su personalidad jurídica y la vigencia de su registro; para efectos legales la vigencia que corresponda será al registro del partido más antiguo. Dicho convenio deberá presentarse al Director General del Instituto Federal Electoral, el cual la someterá a consideración del Consejo General, el que tendrá que resolver dentro de los treinta días siguientes a su presentación. El convenio de fusión debe comunicarse al IFE a más tardar un año antes del día de la elección en que se pretenda participar (Art. 65).

## 2.3. Retrocesos, Continuidades y Avances en la Nueva Legislación

Es evidente que el COFIPE de 1990 se concibió como el resultado claro de las elecciones del 6 de julio de 1988, y que su conformación provino fundamentalmente de la propuesta del PRI y del Presidente de la República, a pesar de la participación de los otros partidos políticos, en particular la de Acción Nacional, que sin embargo, en materia de partidos políticos renunció a sus demandas históricas.

Podemos así concluir que la reforma electoral de 1989 – 1990, fue producto de la confrontación que provocó el descrédito de los organismos electorales en 1988, pero también de la mejor posición relativa que alcanzaron los partidos de oposición en el espectro político de nuestro país. La concertación entre fuerzas políticas de distinto signo ideológico surgió como estrategia obligada y comenzó entonces, como señalamos, la nueva era de las reformas multilaterales.

En general la evaluación de esta reforma generó un acalorado debate sobre sus avances y retrocesos, y el peso relativo de cada uno de ellos en términos de equidad de oportunidades. Para una corriente de opinión, esta reforma electoral obedecía más al conflicto y las secuelas de la elección del 6 de julio de 1988 que a una verdadera reflexión acerca de los requisitos a cumplir para garantizar elecciones limpias y resultados fidedignos y oportunos.[78] En este marco, el PRD la consideró un retroceso porque, en su opinión mantenía en manos del gobierno el control del proceso electoral y favorecía la obtención de una mayoría ficticia para el partido oficial en la Cámara de Diputados; incluso el PPS la llego a considerar regresiva, antidemocrática y con una orientación contraria a la ampliación de la vida democrática.[79]

Francisco Reveles en este sentido señala que el régimen no pretendía basar su legitimidad ni única ni principalmente en las elecciones, pues con esta nueva legislación no se modificaba lo necesario para democratizar el sistema electoral, a saber: no se establecieron normas que eliminaran la estrecha relación PRI-gobierno, no se abrieron espacios para que los proceso electorales sean controlados por los partidos y ciudadanos, no se incrementaron los mecanismos de impugnación para contrarrestar las irregularidades, faltó tipificar diversos delitos electorales, y finalmente, no se garantizó la cuestión del sufragio efectivo y la libre competencia entre los partidos.[80]

Cierto es que el nuevo reglamento electoral en su marco legal logró tres objetivos gubernamentales:

1) Mantener en el control del proceso electoral al gobierno, bajo una aparente y plural estructura de pesos y contrapesos en los órganos electorales;
2) Facilitar que el PRI obtuviera la mayoría en la Cámara de Diputados, previendo una votación disminuida; y
3) lograr un proceso electoral menos impugnado.[81]

---

[78] Alcocer V. Jorge, *"Avances y retrocesos de la legislación electoral"*, en Cordera Campos Rafael, La Nueva Reforma Política, México, El Nacional - UNAM, 1991, pp. 21 -25. Sobre esta consideración de una "ley-reacción al 88" véase también Rodríguez Araujo Octavio, *"Elecciones en México (1988-1991)"*, Estudios Políticos 3ª Época # 8, octubre- diciembre 1991, FCPyS, México, pp. 109 - 133.

[79] Amezcua Dromundo Cuauhtémoc, *"¿Ampliación Democrática o Dictadura Popular?"*, QUÓRUM # 17 agosto 1993, pp. 21-29.

[80] Reveles Vázquez Francisco, *"Reforma Electoral y Reforma del Estado"*, Estudios Políticos 3ª Época # 7 julio - septiembre 1991, FCPyS, México, pp. 187 - 190.

[81] Valdés Zurita Leonardo, *"Las reformas electorales, 1989 – 1993"* en Alcocer Jorge (coord.), Elecciones, diálogo..., op.cit., p. 29.

Es decir, una recuperación de credibilidad en los procesos electorales sin arriesgar el control del gobierno sobre la organización de los procesos electorales.[82]

En fin, se apreció que no obstante algunos avances democráticos que mostró el COFIPE respecto a la legislación anterior, seguía "... presentando ambigüedades e irregularidades que se tradujeron en serios obstáculos para la afirmación de la oposición y de la imparcialidad y equidad de los procesos electorales."[83]

Otra posición sobre dicha reforma, resaltaba más los avances que consideraron y crearon un mejor marco para los comicios, a saber: la creación del IFE, la composición más equilibrada de los órganos electorales, la forma de integración de las mesas directivas de casilla a través de la insaculación, capacitación y nombramiento, el nuevo padrón, el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral, el cómputo preliminar de los votos el mismo día de la elección, las facultades para vigilar todo el proceso depositadas en los partidos, etc.[84]

Sobre el régimen de partidos políticos, materia del presente estudio, y dentro de una tercera corriente de opinión,[85] que nos permite analizar avances, retrocesos y omisiones, podemos señalar que en la nueva legislación electoral se consideraron aspectos donde se mostró un retroceso (la prohibición expresa de las candidaturas comunes, la reglamentación excesiva de las coaliciones, la desaparición de las asociaciones políticas como figura legal) y otros aspectos que se enmarcan en una línea de continuidad (medios de comunicación), sin negar algunos cambios favorables (reinclusión del registro condicionado, financiamiento público), que de una u otra manera, todos estos, vinieron a incidir en el sistema de partidos en México.

### 2.3.1 **Retrocesos en la conformación de coaliciones.**

En primer lugar, al desaparecer las **candidaturas comunes**, solo quedaron las coaliciones como única posibilidad para integrar referentes electorales unitarios, sin

[82] Esta recuperación se basó en tres objetivos: 1) definir la función electoral como función estatal y ya no meramente gubernamental, es decir, extender el ámbito de la responsabilidad electoral; 2) reglamentar cada fase de los comicios federales para reducir los márgenes de discrecionalidad de los organismos electorales; y 3) abrir espacios para una mayor intervención de los partidos políticos y ciudadanos en el desarrollo de las elecciones y con ello introducir contrapesos capaces de dotar de objetividad a las decisiones de los organismos electorales, en Peschard Jacqueline, *"La organización de las elecciones de 1991: una deuda con la imparcialidad"*, en Aziz Nassif Alberto y Peschard Jacqueline, Las Elecciones Federales de 1991, CIIH - Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p.117.

[83] Cansino César, La Transición Mexicana 1977 – 2000, CEPCOM, 2ª Edición, México, 2000, p. 222.

[84] Véase por ejemplo Núñez Jiménez Arturo, La Reforma Electoral de 1989-1990, FCE, México, 1993.

[85] Véase Alcocer V. Jorge, *"Avances y retrocesos de la legislación electoral"*, en Cordera Campos Rafael, La Nueva Reforma Política..., op.cit., pp. 21 –25; Woldenberg Karakowsky José, *"¿Qué será y qué fue de la legislación electoral?"*, Nexos 170 febrero 1992, pp. 39 – 41; Valdés Zurita Leonardo, *"Las reformas electorales, 1989 – 1993"* en Alcocer Jorge (coord.), Elecciones, diálogo..., op.cit., pp.13-31., etc.

embargo, éstas demandan un número mayor de requisitos que la simple postulación de la misma persona por dos o más partidos.

Al desaparecer por completo la posibilidad de que dos o más partidos puedan postular, sin mediar convenio de coalición, candidatos comunes, se dificultaron los acercamientos entre los partidos, sobre todo los de la oposición y en particular los del flanco izquierdo de nuestro espectro político, que obligados a presentar coaliciones más amplias tendrían que rebasar conscientemente buena parte de sus lógicas particularistas o aparecer cada uno por su lado.

Entre 1958 y 1982 exclusivamente el PRI hizo uso de esta posibilidad con sus candidatos presidenciales, pero fue en 1988 cuando los partidos de oposición, al conformar el Frente Democrático Nacional, hacen suyas las bondades de esta figura. De ahí que el desvanecimiento de las candidaturas comunes se le considerara con un claro destinatario, pues parecía que "por la izquierda no debía haber opción con posibilidades de unidad"[86]; aunado a que los partidos con registro condicionado quedaron imposibilitados por ley a participar en coaliciones o a fusionarse, por lo que de manera individual tendrían que obtener su registro definitivo.

A las dificultades políticas para que los partidos aceptaran postular candidatos comunes debido a su propia debilidad, se añadieron limitaciones técnico – jurídicas que prescribió la nueva legislación electoral, con la intención de desestimularlas, argumentando que "dichas reglas buscan garantizar certidumbre jurídica a los candidatos y los partidos mismos, y ofertas políticas claras a los electores."[87]. Y si bien estas limitaciones no imposibilitaban que los partidos que desearan ejercer el derecho de participar en coaliciones lo hicieran, si les impiden gozar de plena libertad para formar coaliciones en los distritos, entidades federativas o circunscripciones plurinominales que quisieran.

En cuanto a la elección presidencial, es explicable que la coalición que la postule, tenga efectos en los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional, pero para las coaliciones que postulen candidatos por el principio de representación proporcional, se debe tener efectos en los trescientos distritos electorales, lo que excluye la posibilidad de celebrar coaliciones en una o varias listas de las cinco circunscripciones.

Además, en el caso de la coalición por las que se postulen candidatos a diputados de representación proporcional, se obliga a la formación de otra coalición en otra elección, pues para el registro de las candidaturas a diputados de representación proporcional, los

[86] Rodríguez Araujo Octavio, *"Elecciones en México..*, op.cit., pp. 109 - 133. Véase también Aziz Nassif Alberto, *"La Reforma Electoral : adecuaciones a una democracia tutelada"* en Alonso Jorge, Aziz Nassif Alberto y Tamayo Jaime (coord.), El Nuevo Estado Mexicano. II Estado y Política, Nueva Imagen, México , 1992. pp. 135-155.
[87] Núñez Jiménez Arturo, *"Hacia una mayor y mejor participación"*, en Cordera Campos Rafael, La Nueva Reforma..., op.cit., p. 46.

partidos políticos que pretendieran coaligarse, deben, además presentar las candidaturas de la coalición por el principio de mayoría relativa – propietario y suplente – en los 300 distritos uninominales; y si la coalición no registra la candidatura en estos términos queda automáticamente sin efectos.

En el caso de coalición de candidaturas de diputados de mayoría relativa, se presentan dos restricciones adicionales: I) no pueden registrarse más del 30% de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinominal, y II) no se puede registrar más de la mitad de candidaturas para una sola circunscripción, en distritos de una misma entidad federativa.

De acuerdo a estas restricciones adicionales, la coalición total para diputados de mayoría relativa resultó imposible en las circunscripciones I y V, porque en ellas esta el D.F. y el Estado de México respectivamente, que constituyen más de la mitad de los distritos de cada una de ellas,[88] sin que esta restricción artificial tenga un fundamento jurídico posible. En las circunscripciones II, III y IV sí podría realizarse una coalición total debido a la mayor dispersión de los distritos en las entidades que las integran.

Así, las reglas sobre coaliciones para diputados de representación proporcional obligan no sólo a que se hagan en todo el territorio nacional, sino también, a que se forme una coalición para diputados de mayoría relativa en todo el país; y por el contrario, las reglas para coaliciones de diputados de mayoría relativa no permiten que se haga en todos los distritos electorales. Esto es, "las reglas para las coaliciones de diputados de representación proporcional obligan a los partidos a hacer lo que las reglas para las coaliciones de diputados de mayoría relativa les impiden absolutamente."[89]

De la misma forma, los efectos puramente estatales se convierten en nacionales, cuando la coalición para postular candidatos a senadores abarcan diez o más entidades, es decir, se actúa en todo el país como si la coalición acordada fuera total, aunque en la mayor parte de los distritos electorales y entidades federativas participen por separado contendiendo entre sí. Además, se les obliga a los partidos en una coalición total a renunciar a una parte de sus prerrogativas, al disminuir el número de representantes ante las mesas directivas de casilla actuando como un solo partido, hecho que disminuye las posibilidades de vigilancia en este nivel.

Por otro lado, un elemento potencial de discordia para formar una coalición, es el financiamiento cuyo monto depende del número de diputados y senadores que integren el grupo parlamentario, pues genera discusiones para acordar los términos de un convenio de

[88] En la circunscripción I con 56 distritos (40 del D.F., 14 de Puebla y 2 de Tlaxcala) y en la circunscripción V con sus 58 distritos (34 del Estado de México, 4 de Morelos, 10 de Guerrero y 10 de Oaxaca), en ningún caso se puede postular por coalición la totalidad de candidaturas tanto del DF como en el Estado de México.
[89] Fernández Paulina , *"De la libertad ciudadana al Control Gubernamental. Historia Legal de los Candidatos Comunes y las Coaliciones Electorales (1946 - 1990)"*, Estudios Políticos 3ª Época # 8 octubre - diciembre 1991, p. 101.

coalición que incluya la selección de candidatos y su afiliación partidista, así como la distribución de los votos por representación proporcional.

En conclusión, se canceló la posibilidad de postular candidatos comunes dejando a las coaliciones como única opción de participación electoral unificada para los partidos políticos, se hizo más complejo el conjunto de reglas generales y particulares a las que tienen que sujetarse los partidos para formar coaliciones y se prohibió a los partidos con registro condicionado formar coaliciones con otros partidos registrados.

Huelga decir, los elementos de confusión para el electorado al aplicarse coaliciones cuyas candidaturas no son de alcance nacional. Sin embargo, también hay que reconocer que estas modificaciones tienen "...una justificación a largo plazo porque va encaminado a que finalmente sobrevivan los partidos más fuertes que no necesitan cobijarse con otros",[90] pues esta medida permitiría observar el comportamiento electoral de los partidos políticos en solitario, sin "distorsiones" (sobre todo del entonces recién formado PRD).

En cuanto a las **asociaciones políticas nacionales**, con el argumento de que éstas ya habían cumplido con el fin para el cual se les creó en la ley de 1977,[91] el COFIPE suprimió esta figura jurídica; al desaparecerlas se clausuró precipitadamente un canal de acceso para agrupamientos más pequeños que los partidos políticos a participar, aliados, en contiendas electorales; sobre todo de aquellas agrupaciones que, al negarles el registro condicionado, quedaban sin personalidad jurídica.

### 2.3.2 Continuidad en el acceso a los medios de comunicación

Sobre los puntos de continuidad en la nueva legislación, vemos que en cuanto a los medios de comunicación, la normatividad en el COFIPE original fue prácticamente idéntica a la anterior (CFE), los partidos tuvieron acceso reglamentado a la televisión y la radio, pero se trataba de una presencia más bien simbólica. Si bien significó un avance en la reglamentación en general de la presencia de los partidos en los medios de comunicación, el problema de la presencia desigual quedó sin resolverse. Además, desgraciadamente en materia de noticieros y programas especiales, la legislación de 1990 era absolutamente omisa; lo que garantizaba que los medios seguirían actuando con un tratamiento parcial de las distintas campañas a favor del PRI.

Un avance en realidad fue el ingreso de esta materia a la agenda de reformas electorales, pues se abría la puerta a reformas sucesivas que tendrían lugar a partir de 1990 y que tenderían a fortalecer a los partidos políticos y a equilibrar las condiciones de

[90] Peschard Jaqueline, *"El PAN después de medio siglo: los límites de la oposición leal"*, en Estudios Políticos 3ª Época Número 6, abril – junio 1991, p. 154.
[91] Núñez Jiménez Arturo, *"Hacia una mayor y mejor participación"*, en Cordera Campos Rafael, La Nueva Reforma..., op.cit., p. 45.

competencia entre los mismos, pero por el momento y para la elección de 1991 quedaban en la larga lista de espera.

### 2.3.3 Avances en el registro de partidos y en el financiamiento público

Ahora bien, por otro lado consideramos que el COFIPE si estableció dos niveles de cambios favorables en relación con el régimen de partidos políticos: uno relacionado con las posibilidades de participar en la elección (reinclusión del registro condicionado), y otro relacionado con las facultades y recursos que cuentan los partidos para la competencia electoral (financiamiento público).[92]

En el primer nivel, sobre las posibilidades de participar en la elección, dada la volatilidad del abanico de partidos y la fase inicial de construcción de un auténtico sistema partidista, resultó pertinente la reinclusión del **registro condicionado**. Esta figura apareció por primera vez con la LFOPPE de 1977, sin embargo el Código Federal Electoral de 1987 desapareció esta posibilidad de registro con el argumento de que el panorama partidario ya estaba virtualmente completo.

Cabe el señalamiento de que en la iniciativa de COFIPE presentada por el grupo parlamentario del PRI, se contemplaba exclusivamente el registro definitivo, por lo que el restablecimiento del registro condicionado fue producto de la negociación PRI – PAN, y por supuesto con la disponibilidad del gobierno.

Al recuperarse la posibilidad de otorgar el registro condicionado al resultado de la elección, los partidos con este registro gozan de: régimen fiscal y franquicias postales al igual que los partidos con registro definitivo; acceso a la radio y televisión; derecho a nombrar representantes de casilla y representantes generales; el 50% del apoyo presupuestal que el IFE otorga para gastos generales; representantes en los consejos y comisiones del IFE (aunque sólo con voz y sin voto). Además de facilitarse los requisitos para optar por el registro condicionado, esto al establecer únicamente dos años de antigüedad y no los cuatro que exigía la LFOPPE.

El agravante en este caso, como señalamos, fue la imposibilidad de realizar coaliciones con otros partidos para nominar candidatos comunes. Otro aspecto negativo en este sentido, fue la facultad discrecional que el COFIPE otorgó al IFE, para "convocar...a

[92] Podemos incluir un tercer nivel de cambios a favor de la competencia interpartidaria, referente a las normas relacionadas con la vigilancia de los procesos electorales, que a pesar de no contemplarse en el Libro Segundo del COFIPE incide en esta competencia; aspectos como son la facultad que tienen los partidos de: vigilar la insaculación de los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla; de revisar el padrón y aportar observaciones; de intervenir en la vigilancia del proceso mediante sus representantes en los consejos distritales; de contar con representantes en la Comisión Nacional de Vigilancia y en las de los estados; de contar hasta con dos representantes propietarios y un suplente en cada mesa directiva de casilla, además de representantes generales (uno por cada diez casillas en zonas urbanas y uno por cada cinco en las rurales); de firmar cada una de las boletas electorales, etc.

las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener el registro condicionado".[93]

Asimismo, en la regulación del registro condicionado, se presentan algunas imprecisiones, en primer lugar, sobre los requisitos para obtener dicho registro (artículo 33), ya que se requiere que represente una "corriente de opinión con base social", y lo que eso signifique, no se otorgan elementos para poder determinar razonablemente que se entiende por tal calidad, lo que genera distintas interpretaciones. Otro requisito es "la realización de actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro", pero tampoco se proporcionan elementos para poder caracterizar las actividades desarrolladas como políticas, tomando en cuenta además la maleabilidad de las corrientes políticas en México.

Y queda por otro lado, una ambigüedad consagrada en la ley, esto es, la posibilidad de que un partido al que los electores le quitan su registro, por no obtener el mínimo necesario para refrendarlo (1.5% de votos), lo vuelva a obtener por voluntad del Consejo General del IFE. Como se presentaría el caso del Partido Revolucionario de los Trabajadores, que habiendo perdido su registro en 1988 a través de las urnas, lo recupera "administrativamente" para las elecciones de 1991. Aunado a que todos los partidos tienen en todo momento un registro condicionado, independientemente de la vía que eligieron para solicitarlo, pues aún cuando un partido elija la vía del registro definitivo, la conservación de su registro dependerá de que obtenga por lo menos el 1.5% de la votación, lo que hace relativa a esta figura.

En el segundo nivel de cambios favorables, referente a las facultades y recursos que cuentan los partidos, está el **financiamiento público a los partidos políticos**; antes del COFIPE, la reglamentación era muy vaga al respecto, pero este nuevo Código estableció cuatro fuentes de financiamiento, a diferencia del CFE que sólo contemplaba una. Como señalamos anteriormente, se estructura en cuatro criterios el financiamiento, donde prevalecen 2 conceptos por medio de los cuales reciben montos iguales (por actividades generales y específicas), lo que representa una forma eficaz de contribuir a equilibrar las posibilidades de acción de los partidos "medianos" y "pequeños", sin desaparecer el subsidio en función de la fuerza electoral, es decir, se atempera la desigualdad.

Si bien, la reforma en materia de financiamiento también fue muy limitada, intentó poner mayor orden y claridad al otorgamiento de los recursos públicos, pero, paulatinamente como veremos, ésta será la materia de mayor controversia en el futuro. De esta forma el tema del financiamiento quedó asentado en la legislación, y a partir de este momento también sería objeto de ajustes en todos sus aspectos: desde el monto de recursos

[93] Como resultó en 1993, cuando el IFE no convocó durante el primer trimestre del año a las fuerzas políticas para solicitar el registro condicionado, por lo que compitieron en 1994 los mismos partidos políticos que lo hicieron en 1991.

públicos destinados a los partidos, el origen de los recursos, su destino y algo muy importante: el control y la fiscalización del dinero por parte de la autoridad electoral.

En conclusión, con la reforma electoral de 1989-90 y la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vemos que, respecto al régimen de partidos, se fue alejando el objetivo mismo de reestructurarlo cabalmente. Un intento de justificación lo dio el priísta Abraham Talavera, al señalar que "ya no se trataba tan sólo de fortalecer al régimen de partidos políticos... sino de abatir los altos índices de abstencionismo y ofrecer el mayor número de seguridades posibles sobre la transparente conducción de los comicios." [94]

Sin embargo, el hecho de iniciar una reforma en la estructuración de los organismos electorales (estableciendo un órgano público encargado de organizar la contienda: IFE, y otro abocado a dirimir los conflictos derivados de la misma: TFE), y de establecer en la agenda de reformas, aspectos como el financiamiento público y privado, su fiscalización, el acceso a los medios de comunicación, etc, servirán como base para una reforma más amplia en los años subsecuentes (1993, 1994 y 1996).

Aunque las perspectivas que ofreció la Reforma Constitucional de 1989 y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no fueron en su totalidad alentadoras, porque reforzaron los mecanismos de control sobre los resultados de las elecciones por parte del Ejecutivo Federal, así como los mecanismos de reproducción de la mayoría priísta (primero porque dejó el control de las instancias electorales al gobierno federal y no a la sociedad y los partidos, y en segundo lugar porque incrementó los mecanismos de seguridad que le permitían al PRI reproducirse en el poder).[95] Y en materia de partidos se advierte que "el Código ha sido diseñado para impedir que se estructure un auténtico sistema plural, competitivo y con posibilidades reales de alternancia en el poder".[96]

Quedando aún pendiente una reforma electoral que respondiera verdaderamente a la configuración de un sistema de partidos competitivo. Señalaba José Woldenberg en 1989, al referirse al sistema de partidos que "por el momento nos encontramos a la mitad de una ruta: la pluralidad política busca y encuentra cauces para expresarse, pero no son los partidos los cauces fundamentales por donde transita".[97]

---

[94] Talavera Abraham, *"México : Reforma Política y Reforma Electoral"*, QUÓRUM # 10 enero 1993, IIL, México, pp. 43 - 58.
[95] Gómez Tagle Silvia, *"La Ruptura en las elecciones mexicanas: 6 de julio de 1988"* en Alonso Jorge, Alberto Aziz Nassif y Jaime Tamayo (coord.), El Nuevo Estado Mexicano. II Estado y Política, Nueva Imagen, México , 1992. pp. 195 - 223.
[96] Becerra Chávez Pablo, *"El COFIPE y las elecciones federales de 1991"*, en Iztapalapa, núm. 23, julio-diciembre de 1991, p.63.
[97] Woldenberg Karakowsky José, *"Los grandes retos : ¿hacia un nuevo sistema de partidos?"*, en Leal Juan Felipe, Peschard Jaqueline y Rivera Concepción, Las elecciones federales de 1988..., op.cit., pp. 225-232.

# II. REFORMA ELECTORAL DE 1993

## 3. LAS ELECCIONES DE 1991

### 3.1 Contexto Económico, Político y Social

Los comicios federales de agosto de 1991 tuvieron un significado particular, ya que se llevaron a cabo en un marco de transición política, de ahí la gran cantidad de expectativas sobre el proceso electoral, tanto en el gobierno y el PRI como en los partidos de oposición. Estas elecciones fueron útiles porque permitieron observar: el poder de atracción de la contienda partidista y las tasas de participación de los ciudadanos, el avance o retroceso de las diversas fuerzas políticas organizadas, las mejoras y nudos de la nueva legislación, así como el funcionamiento de las instituciones electorales que se derivaron de ella, el desempeño del Tribunal Federal Electoral y los medios de comunicación masiva, y finalmente la limpieza o turbiedad de la contienda.[1]

El contexto de las elecciones de 1991 fue contrario al de 1988, pues se desarrollaron en un marco económico y político distinto; existía "la sensación de que se implantaría un grado de competitividad entre los partidos que no fuera el resultado de una coyuntura sino la expresión de un estado del sistema de partidos."[2] Aunado al ánimo ciudadano que era muy diferente,[3] ya que por un lado no se vislumbró una crisis como la de 1982, y por otro, no se contaba con el atractivo político de las candidaturas de 1988.

Los tres primeros años del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, mostraron además, una estrategia de legitimación gubernamental, atacando a la pobreza, principalmente entre los sectores menos favorecidos de la sociedad que habían mostrado una fuerte oposición electoral al régimen en la elección anterior, reforzada con una política económica exitosa;[4] donde resaltó el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), y sobre todo la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

---

[1] Woldenberg José, *"Ocho apuntes electorales"*, en Cuaderno de Nexos Núm. 38, agosto 1991, p. I – III. Varios autores como Juan Molinar señalaban que las elecciones de 1991 resolverían además la incógnita respecto a que si la crisis de 1988 representó un realineamiento político duradero del electorado mexicano, o si se trató de una anomalía que no se repetiría, en Molinar Horcasitas Juan, *"La legitimidad perdida"* en Nexos 164, agosto 1991, México, pp. 7-10.

[2] Valdés Zurita Leonardo, *"Las reformas electorales, 1989 – 1993"* en Alcocer Jorge (coord.), Elecciones, Diálogo..., op.cit., p. 17.

[3] Cfr. la encuesta de Opinión Personal, donde un 64% de encuestados consideró muy importante las próximas elecciones de 1991 y cerca del 49% que éstas serian más limpias, en Nexos 164, agosto 1991, pp. 27-31.

[4] Control de la inflación (1987: 160%; 1988: 60; 1989: 19%, 1990: 29%; primer trimestre 1991 no supero 10%); recuperación del crecimiento del PIB (entre enero y marzo de 1991 3.9%); renegociación de la deuda externa; conciliación de los empresarios con el gobierno al reprivatizar la Banca; relativa estabilidad monetaria con mejores expectativas para la inversión extranjera; realización de una gran cantidad de obras de infraestructura mediante recursos públicos; etc.

Políticamente, una tarea fundamental del gobierno fue recuperar la legitimidad, y así se mostró ante la opinión pública con un combate a la corrupción;[5] un diálogo abierto entre las fuerzas opositoras y el gobierno; una legislación electoral producto de consensos; el reconocimiento del triunfo del primer gobernador de la oposición en la era posrevolucionaria; el consecuente incremento de la competencia electoral; etc. En el contexto internacional, el gobierno tuvo la habilidad para hacerse reconocer y apoyar por los gobiernos del mundo, compensando con ello la falta de legitimidad interna con la que inició su gestión, y parte de esta estrategia de recuperación se apoyó en la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá.

Podemos corroborar entonces que la decisiva acción del gobierno, principalmente en el terreno económico y social, y una serie de aciertos en el plano político y diplomático le permitieron, en sus primeros tres años, lograr un balance positivo de legitimación.

Cabe destacar, que estos cambios positivos presentaron algunas salvedades; por ejemplo, en 1989 el triunfo opositor del PAN en Baja California, estuvo empañado con los dudosos resultados en los comicios de Michoacán el mismo año, lo que llevo a varios analistas a considerarlos como reflejo de una "democracia selectiva".[6] Además, contrario a lo que parecía una apertura, en las elecciones de 1989 y 1990 el PRI retuvo más del 90% de las alcaldías (a pesar de que en Michoacán perdió cerca de la mitad), esto prácticamente en una política de "carro completo".

Otra salvedad fue el caso de la reforma electoral de 1989 – 1990, en la cual, a pesar de que el propio gobierno aprovechó que la mayoría de los partidos aprobaron la legislación electoral para publicitarla ampliamente como un avance democrático, el escenario de los consensos duró muy poco, ya que en diciembre de 1990 el COFIPE sufrió su primera reforma,[7] con la aprobación exclusiva del PRI, (en contra del PAN, PRD, PPS, PARM y PFCRN).

---

[5] Aprehensión del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, destitución del líder del magisterio Carlos Jonguitud Barrios; aprehensión de Jorge Legorreta coartífice del fraude bursátil de 1987 y de José Antonio Zorrilla presunto asesino del periodista Manuel Buendía, etc.

[6] Mirón Lince define a la democracia selectiva como "eventuales concesiones por parte del gobierno a la oposición panista, cuya postura, en última instancia resulta afín a la del propio PRI, pero sin ceder al PRD", en Mirón Lince Rosa Maria, *"Elecciones y Transición democrática en México"*, Estudios Políticos 3ª Época # 12 octubre - diciembre 1992, pp. 7 - 23. Véase también Araujo Rodríguez Octavio y Arreola Ayala Álvaro, *"Las caras del abstencionismo"*, Perfil de la Jornada, 24 de julio de 1989; Rodríguez Araujo Octavio, "Crisis Política y Neocardenismo", en Estudios Políticos 3ª Época Número 1, enero–marzo 1990, p.70; Meyer Lorenzo, *"El límite neoliberal"*, Nexos, México núm. 163, septiembre 1991, pp. 25-34; Aguilar Mora Manuel *"¿Cuánto más resistirá el régimen priista?"*, en Aguilar Mora Manuel y Schoijet Mauricio (comp.), La Revolución Mexicana contra..., op.cit., 1991, pp. 15 -30. Sin embargo, esta idea de que por razones ideológicas se tolera al PAN y se reprime al PRD, es sólo parcialmente cierta, pues se deben considerar otros factores como la presencia o ausencia de un aparato partidista sólido, la capacidad o incapacidad para defender votos o documentar irregularidades, la historia y presencia de los partidos, etc., al respecto véase Lujambio Alonso, *"La evolución del sistema de partidos, 1988-1994"* en Alcocer Jorge (coord.), Elecciones, diálogo..., op.cit., pp. 33- 72.

[7] La Reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1991.

Estas modificaciones al COFIPE, al ser aprobadas exclusivamente por el PRI, sin que mediara siquiera la búsqueda de acuerdo alguno, evidenciaron además un debilitamiento en la capacidad de presión de los partidos de oposición sobre el gobierno, en particular del PAN.[8] Así, cuatro meses después de promulgado el COFIPE, la fracción parlamentaria del PRI había decidido reformarlo, con objeto de ampliar las normas de sobrerrepresentación también al partido que lograra una mayoría absoluta a través de las diputaciones uninominales,[9] por lo que esta nueva fórmula de asignación de los diputados plurinominales, se le llegó a considerar como anticonstitucional.[10]

Pero más allá de estas salvedades, hay elementos que permanecieron después del sacudimiento de 1988, y que imposibilitaron que esta agudización de la crisis autoritaria se tradujera en lo inmediato en una transición democrática, tales como: las estructuras políticas del régimen se mantuvieron sin grandes cambios, el presidencialismo no perdió atribuciones, el PRI no dejó de ser hegemónico, el corporativismo estatal no transformó su verticalidad ni sus formas de control, el pluralismo no quedó plenamente garantizado, ni se dio un equilibrio real de poderes,[11] en otras palabras, la élite política tuvo la capacidad para conservar el poder y mantener las condiciones estructurales que garantizaban la reproducción del régimen.

Entonces, ¿qué fue lo que cambió a partir de 1988?, sí la élite política tradicional mantuvo su hegemonía y siguió conservando y monopolizando el control decisional sobre los aparatos del Estado, sí no existía aún una completa ampliación de los derechos civiles y políticos, ni garantías plenas para el pluralismo y la competencia en igualdad de condiciones?.

Parte de la respuesta está en los procesos de fortalecimiento y de competitividad de los partidos de oposición y la intensificación de la lucha electoral. Este aumento de los índices de competitividad y la nueva polarización ideológica del sistema de partidos, pusieron en evidencia el declive de la capacidad del régimen para manipular el proceso de liberalización y limitar el pluralismo.

---

[8] Peschard Jacqueline, *"El PAN después de medio siglo: los límites de la oposición leal"*, en Estudios Políticos 3ª Época Número 6, abril – junio 1991, p. 152.

[9] Esta modificación "Ya se encontraba en la iniciativa de Código presentada por el PRI, pero en la negociación con el PAN fue retirado momentáneamente para facilitar el apoyo panista. Una vez logrado esto, el PRI se sintió en plena libertad para imponerlo por sí solo...", Becerra Chávez Pablo, *"El Cofipe y las elecciones federales de 1991"*, en Iztapalapa, núm. 23, julio-diciembre de 1991, p. 52.

[10] Leonardo Valdez estimó que "...esta reforma no procede en virtud de no ajustarse a los dispuesto por el artículo 54 constitucional, el cual define explícitamente las reglas que "en todo caso" deberán observarse. Únicamente una modificación al 54 constitucional justificaría una reforma a la ley secundaria, en materia de asignación de diputaciones proporcionales.", en Valdés Zurita Leonardo, *"El COFIPE reformado"*, en la Jornada 22 enero 1991.

[11] Cansino Cesar, *"La transición política en México. Dinámica y perspectiva"*, Estudios Políticos 3ª Época, Núm. 8, octubre - diciembre 1991, pp. 7 - 41.

Lo que nos lleva a la otra parte de la respuesta que se refiere a las bases ideológicas de la legitimidad del régimen, es decir, después de 1988 el autoritarismo mexicano debió sustentar su legitimidad sobre principios democráticos y ya no sólo en el desgastado nacionalismo revolucionario; intensificándose la deliberación pública en todos los espacios políticos. En otras palabras, una refuncionalización del régimen donde se adecuaron las estructuras políticas a las nuevas condiciones, a fin de recuperar credibilidad en una lógica de liberalización controlada.

## 3.2 Los Partidos Políticos y las Condiciones de Competencia

De 1988 a 1991, el escenario político tuvo grandes modificaciones en materia electoral, pues con la promulgación del COFIPE, también se elaboró otro padrón electoral y la consecuente entrega de credenciales para votar; se iniciaron las labores en el Instituto Federal Electoral, y se designaron los integrantes de dicho organismo electoral; se nombraron también los Vocales y Consejeros Ciudadanos en las Juntas y Consejos a nivel estatal y distrital. En fin, se creó una expectativa en torno a unas elecciones diferentes a las anteriores, con una normatividad que se sometería a su primera prueba.

Antes de analizar las condiciones de los partidos políticos para las elecciones de 1991, cabe hacer mención que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, promulgado el 14 de agosto de 1990, dejó un período reducido para la instrumentación de algunas de sus disposiciones, por lo que tuvo que establecerse un régimen transitorio que flexibilizara ciertas normas, fechas y plazos, a través de artículos transitorios y de acuerdos del Consejo General del IFE, sobre diversas actividades del proceso electoral (padrón electoral, integración de mesas directivas de casillas, financiamiento público a los partidos político, etc.).[12]

### 3.2.1 **Registro de Partidos**

El registro de nuevos partidos fue uno de los asuntos que mas tensiones provocaron en el Consejo General, y en buena medida, como se indicó, debido a imprecisiones de la propia ley reglamentaria, que dieron pauta a interpretaciones encontradas.

Dicho registro inició el 29 de octubre de 1990 cuando en la sesión del Consejo General del IFE, conforme al artículo 33 del recién promulgado COFIPE, se aprobó emitir la convocatoria para las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendieran obtener su registro condicionado. A esta convocatoria respondieron doce organizaciones cuyas solicitudes fueron sometidas al análisis de una comisión dictaminadora integrada por el propio Consejo del Instituto Federal Electoral.

[12] Jacqueline Peschard considera al marco legal que reguló la organización de las elecciones de 1991 como de transición, ya que "dejaba un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades y al aparato técnico del IFE", Peschard Mariscal Jacqueline, *"Los organismos Electorales en los comicios federales de 1991"*, en Sánchez Gutiérrez Arturo (comp.), Las Elecciones de Salinas... op.cit., pp. 59 – 78.

Las doce organizaciones solicitantes fueron las siguientes: Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM), Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS), Partido de la Revolución Socialista (PRS), Partido Unidad Democrática (PUD), Partido Social Demócrata (PSD), Partido de los Trabajadores Zapatistas - Partido Obrero Socialista (PTZ-POS), Partido Obrero Agrario de México (POAM), Partido Nacional de la Juventud Mexicana (PNJM), Partido Revolucionario Mexicanista "Los Dorados" (PRM), y Partido Renovador (PR).

De las doce organizaciones solicitantes, dos obtuvieron el registro condicionado como partidos políticos nacionales, en la sesión del Consejo celebrada el 22 de enero de 1991, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), que lo había perdido en el proceso electoral de 1988, y el Partido del Trabajo (PT).

El PRI y el PAN apoyaron los dictámenes presentados por el Director General del IFE salvo el caso del PT;[13] el PRD por su parte, votó a favor del registro de 9 de los 12 solicitantes y se abstuvo en los otros tres casos. El PFCRN argumentó que había selectividad en los dictámenes, como fue el caso de la inconformidad del Partido Renovador, al que se le negó el registro al no reconocerle la antigüedad derivada de la asociación Francisco I. Madero, a diferencia del caso del PT, al que le reconocieron los dos años previos de actividad, por tener sus orígenes en los comités de defensa popular y en la Organización de Izquierda Revolucionaria.[14]

En consecuencia, siete de las agrupaciones solicitantes, a las que se les había negado el registro condicionado, se inconformaron con la resolución del Consejo General e impusieron recursos de apelación ante la sala central del Tribunal Federal Electoral. De estos siete recursos sólo tres resultaron procedentes (Partido Verde Ecologista Mexicano, Partido Renovador y Partido Obrero Agrario Mexicano); pero sólo el interpuesto por la entonces organización denominada PVEM, fue declarado fundado.

Así, una organización más, el Partido Verde Ecologista de México, logró el registro en la sesión del 28 de febrero de ese mismo año, tras conocer el Consejo de la resolución del Tribunal Federal Electoral referente al recurso de apelación interpuesto por dicha organización, fallando en contra de la resolución del Consejo General, que había rechazado su solicitud con 17 votos en contra, 1 a favor, y 2 abstenciones, por lo que se le otorgó el registro condicionado, obligándola sólo a suprimir de su nombre la palabra "verde", para quedar sólo como Partido Ecologista Mexicano (PEM).

En este caso, al solicitante PVEM se le había rechazado su solicitud por no acreditar los dos años de actividad política previa, pues la actividad ecológica no fue considerada como política, y el cambio de nombre fue a razón de que podría presentarse una confusión con el PARM.[15]

[13] El PAN se pronunció en contra del registro del PT, por los antecedentes de éste con los Comités de Defensa Popular en los estados del norte, a los que calificó de grupos de chantaje.
[14] Una parte de esta organización ingresó al Partido de la Revolución Democrática en 1989.
[15] En la resolución del Consejo General sobre la procedencia del otorgamiento de registro condicionado, se señala que el PARM en 1987 registró en sus estatutos el lema del partido "Justicia para gobernar y honradez

Pero el punto de mayor discusión fue que el recurso de apelación que interpuso el solicitante en la sala central del Tribunal Federal Electoral (Art.294, inciso c), se consideró facultad exclusiva de los partidos nacionales con registro, por lo que esta acción fue calificada como una extralimitación de las funciones del Tribunal.[16]

Por otro lado, es de hacer notar el hecho de que diez de doce agrupaciones que solicitaron su registro condicionado como partidos políticos nacionales, recibieron por parte del Consejo General del IFE una negativa, y esto evidenció la precipitación con que se procedió a suprimir la figura de las asociaciones políticas, además de dar cuenta de que "...los partidos ya registrados, en particular los más grandes, no logran convertirse en polos de atracción de pequeños grupos y organizaciones que prefieren probar suerte como partidos independientes".[17]

Si al registro de nuevos partidos agregamos que en 1989, antes de la reforma, el Partido Demócrata Mexicano (PDM) también había recuperado su registro definitivo, se tuvo en las elecciones de 1991, para elegir 500 diputados, 32 senadores y 66 representantes a la Asamblea del Distrito Federal, que participaron 10 organizaciones políticas: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido Popular Socialista, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Demócrata Mexicano, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido del Trabajo y Partido Ecologista Mexicano.

### 3.2.2 **Financiamiento Público**

El Código Electoral de 1986, estableció un mecanismo para la determinación del financiamiento público, según el cual, el monto total por partido se distribuiría en tres anualidades en el periodo 1989 - 1990: 20% el primer año, 30% el segundo y 50 % ($47,906,250,000) el año de la elección. Sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al introducir nuevos mecanismos y fondos de financiamiento, determinó, en su artículo decimoquinto transitorio, que el financiamiento público por actividad electoral y por actividades generales, se otorgaría hasta 1992 de acuerdo con los resultados de las elecciones federales de 1991, por lo que durante 1990 y 1991 los partidos políticos seguirían recibiendo el financiamiento público acordado por la Comisión Federal Electoral para el trienio 1989 – 1991.

para administrar", utilizando indistintamente las divisas "El Partido Verde de la esperanza nacional" y/o "La libertad se conquista, no se implora", de tal forma que para no causar perjuicios a los derechos adquiridos por el PARM, se suprime de la denominación del PVEM la palabra "verde", en Gaceta del IFE, núm. 3, mayo 1991, pp. 91- 95.

[16] Peschard Mariscal Jacqueline, *"Los organismos Electorales en los comicios federales de 1991"*, en Sánchez Gutiérrez Arturo (comp.), Las Elecciones de Salinas... op.cit., pp. 74 – 75.

[17] Alcocer V. Jorge, *"IFE: Legalidad y conflicto"*, en Nexos 164, agosto 1991, p. 16. También el autor hace referencia al hecho de que ocho de las organizaciones solicitantes se identifiquen explícitamente o por sus orígenes con la izquierda, lo que daría cuenta de la dispersión en la izquierda mexicana, que no lograba encontrar en el PRD el "punto de referencia y unidad".

En el mismo artículo transitorio se acordó que, el financiamiento público por subrogación del Estado y por actividades específicas, podría ser otorgado para 1991, según lo acordara el Consejo General del IFE. Con tal motivo se creó una comisión, que en unión con la Junta General Ejecutiva, presentó un proyecto de dictamen a ese respecto, así como de la actualización del financiamiento para 1991, propuesta que fue aprobada por unanimidad. De esta forma se aplicaron parcialmente las disposiciones de la legislación anterior (Código Federal Electoral) y se combinaron con las nuevas normas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para distribuirse como sigue (cfr. Cuadro 3.1):

1. En 1991 los partidos políticos con registro recibirían $47,906,250,000.00, sin embargo, la Comisión Federal Electoral incrementó esa cifra en proporción al aumento concedido al presupuesto de egresos a $66,298,409,540.00. De conformidad con la legislación anterior (Art. 61 del CFE), los partidos recibían el financiamiento de acuerdo con dos criterios: la votación obtenida en la elección anterior y el número total de diputados electos por mayoría relativa y representación proporcional. Correspondiéndole al PRI el 51.7% y al PAN el 19.2%.

El Consejo General del IFE en la preparación del proceso electoral de 1991, determinó la distribución de los demás apartados que establece el COFIPE (por subrogación del Estado y por actividades específicas), para las cuales estableció un monto de $40,000,000,000.00 de pesos.

2. Por subrogación del Estado, los partidos políticos fueron subsidiados con recursos del orden de $18,948,061,608.00. De esta cantidad al PRI le correspondió el 57.5%, y al PAN el 17.1%.
3. Por concepto de actividades específicas cada partido recibió la cantidad de $2,981,705,482.00.
4. El Consejo General, adicionalmente votó por otorgar recursos a los partidos que habían obtenido su registro posterior a las elecciones de 1988 o contaban con el registro condicionado para el proceso de 1991.

Como se puede observar, si bien hubo una conformidad de parte de los partidos en la distribución de los recursos, no quiere decir que ésta no fuera desigual, o que generara una competencia electoral inequitativa, donde un partido tuvo cerca de la mitad de todo el financiamiento público.

Hay que considerar además, las "fuentes de avituallamiento"[18] que recibió el PRI de las dependencias públicas, apoyos que no pueden contabilizarse claramente, pero que si tuvieron constantes críticas de la oposición.

[18] Término tomado de Oscar Hinojosa al referirse a las "rutinas negras" del partido oficial: aportaciones financieras del gobierno en sus tres niveles, utilización o préstamo de equipo y materiales diversos a las campañas, participación de personal civil y militar, donativos de políticos y empresarios, transformación de los medios de comunicación en agentes propagandísticos del PRI; en Hinojosa Óscar, *"Partidos políticos. Financiamiento público, privado y secreto"*, en Alcocer V. Jorge y Morales Morales Rodrigo (coord.), La Organización de las Elecciones: Problemas y Proyectos de Solución, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, p. 251.

Cuadro 3.1 **FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN 1991**

| Partido Político | Actividades Electorales | % | Subrogación del Estado | % | Actividades Específicas | Partidos Nuevos | Total | % Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PAN | 12,754'519,008 | 19 | 3,245'081,088 | 17 | 2,981'705,482 | -------- | 18,981'305,578 | 17.8 |
| PRI | 34,299'467,064 | 52 | 10,887'403,344 | 58 | 2,981'705,482 | -------- | 48,168'575,891 | 45.3 |
| PPS | 5,687'690,664 | 9 | 1,322'556,060 | 7 | 2,981'705,482 | -------- | 9,991'952,206 | 9.4 |
| PRD | 2,761'414,836 | 4 | 644'322,180 | 3 | 2,981'705,482 | 627'343,750 | 7,014'786,248 | 6.6 |
| PFCRN | 6,214'378,488 | 9 | 1,560'054,564 | 8 | 2,981'705,482 | -------- | 10,756'138,534 | 10.1 |
| PARM | 4,580'939,480 | 7 | 1,288'644,372 | 7 | 2,981'705,482 | -------- | 8,851'289,334 | 8.3 |
| PDM | -------- | --- | -------- | --- | -------- | 1,368'750,000 | 1,368'750,000 | 1.3 |
| PRT | -------- | --- | -------- | --- | -------- | 627'343,750 | 627'343,750 | 0.6 |
| PEM | -------- | --- | -------- | --- | -------- | 627'343,750 | 627'343,750 | 0.6 |
| Total | 66,298'409,540 | 100 | 18,948'061,608 | 100 | 17,890'232,892 | 3,250'781,250 | 106,387'485,292 | 100 |

Fuente: Elaboración propia, con datos de Sánchez Gutiérrez Arturo (comp.,), Las Elecciones... op.cit., pp. 99 – 125.

### 3.2.3 **Medios de comunicación**

Si tomamos en cuenta solamente el tiempo correspondiente al Estado en los medios de que dispusieron los partidos en sus campañas en 1991, resultan ser muy equitativas. Pues de los 15,226 minutos de transmisión por radio y los 11,717 transmitidos por televisión de enero a octubre de 1991, los diez partidos rondan en un 10% para cada uno.[19] Pero debe considerarse el impacto real que tienen dichos tiempos en el desarrollo del proceso electoral, pues la poca audiencia y convocatoria de los "programas de los partidos políticos", dista mucho de impactar en la decisión del votante.

Ese nivel de equidad en el acceso de los partidos a la radio y televisión, es totalmente distinto a la cobertura que realmente tienen los partidos en los medios de comunicación. En el caso de la propaganda pagada, los recursos de los partidos políticos al ser inequitativos, prácticamente imposibilitó, a la mayoría de ellos, cubrir ese tipo de publicidad, también en el caso de la cobertura informativa que de los eventos de campaña hacen los medios, y en los programas de debate, se da una presencia diametralmente desigual.

Hay que aceptar que esta diferencia de inserción en los medios, no se resuelve en su totalidad con los puntos que pudiera establecer el COFIPE, pues hay factores que rebasan las prerrogativas establecidas por éste, por un lado, la importancia que cada medio le da a los planteamientos, actividades o declaraciones de un partido, y por otro las alianzas y convocatoria que se tienen con los grupos influyentes de los mismos medios. Sin embargo, en cualquiera caso, en 1991 se confirmó la habitual alianza de los propietarios con las políticas de los gobiernos procedentes del PRI, y el monopolio de éste en la propaganda de los medios electrónicos.

[19] Cfr. Sánchez Gutiérrez Arturo, *"Los partidos políticos: La competencia de 1991"*, en Sánchez Gutiérrez Arturo (comp.), Las Elecciones de Salinas... op.cit., pp. 99 – 125.

Destaca sin embargo el caso de la radio y la prensa, ya que desde 1988 permitieron un mayor acceso a los partidos políticos, y que más allá de su costo menor, promovieron una mayor apertura para los partidos políticos.[20]

### 3.2.4 Coaliciones

El Instituto Federal Electoral, sólo recibió la solicitud de registro de coalición para la formada por el PRD-PPS en ocho entidades de la República para la elección de Senador, en el Distrito Federal, Veracruz, Puebla, Chiapas, Guanajuato, Tamaulipas, Estado de México y Morelos; el dictamen de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos fue favorable a la solicitud.

El PAN impugnó dicha resolución, al demostrar que los partidos coaligados no habían cumplido con las formalidades que disponía el Código, esto es, porque los partidos coaligados no habían incluido las referencias de los candidatos comunes que se acogerían al convenio, y porque no había plataforma conjunta ni documentos que mostraran que la coalición había sido aprobada en los órganos competentes de cada partido.

Esta discusión, también se debió a una inconsistencia de la norma que generó confusión, a saber, el COFIPE prescribió dos actos de registro con fechas diferentes: primero el del convenio de coalición, que debía presentarse en la Dirección General del IFE cinco días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate (Art.64); y exige la inclusión de los datos del o los candidatos (Art. 63 inciso c). El segundo acto es el del registro de las candidaturas que es posterior (Art. 177 y 178). Finalmente el Tribunal desechó el recurso interpuesto por el PAN y confirmó el registro otorgado por el Consejo General aprobando la coalición del PRD con el PPS para nominar candidatos comunes a senadores en el Distrito Federal y siete estados de la República.

De esta forma podemos concluir, que las prerrogativas se otorgaron en lo general conforme se establece en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero que aún así, no se eliminaron algunos de los problemas de la competencia entre los partidos políticos; inequidad que generó además la desacreditación intermitente de todas las fases del proceso electoral.

### 3.2.5 Condiciones de los Partidos Políticos

Los partidos políticos por otro lado, en un proceso de reestructuración, prepararon sus estrategias hacia el proceso de 1991, con campañas electorales que en general caracterizaron por un bajo perfil, en el que se sobreponían la discusión de asuntos de coyuntura y la ausencia de debates sobre problemas fundamentales a resolver. La razón se encuentra en parte por la falta de arraigo de los partidos entre la población y la falta de estructuras organizativas adecuadas y hasta personal para la realización del trabajo electoral. Analicemos el contexto general de estas diez organizaciones:

[20] Sobre el papel de la prensa en el proceso electoral de 1991 véase Trejo Delarbre Raúl, Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones, Cal y Arena, México, 2001, pp. 231-259.

1. En *el Partido Acción Nacional*, desde la aprobación de la Reforma Constitucional en materia electoral (octubre 1989), se intensificaron las divisiones internas; la dirigencia panista, encabezada por Luis H. Álvarez, y que había asumido la responsabilidad de la alianza con el gobierno, empezó a recibir graves acusaciones de oportunismo y componenda por parte de la llamada corriente "tradicionalista", que más tarde se agrupó en el Foro Democrático y Doctrinario de Acción Nacional (FODDAN), esta agrupación insistía en que debía seguirse una política más enérgica y audaz frente al gobierno para orillarlo a acelerar el paso de la democratización, y no la ruta de transición reconocida como gradualista.

Esta organización finalmente se escindiría del PAN en octubre de 1991, para formar en 1992 el Partido Foro Democrático, que como veremos más adelante, ante la imposibilidad de conseguir su registro para participar en las elecciones de 1994, en lo que sería un estrepitoso fracaso, apoyó la candidatura de Pablo Emilio Madero, sostenida por el Partido Demócrata Mexicano – Unión Nacional Opositora.

Además de las pugnas entre "foristas" y "alvaristas",[21] el Partido Acción Nacional tuvo que solventar varias disputas por puestos de dirección y designación de candidaturas, en vísperas a las elecciones de 1991. Aunque un factor que benefició al PAN contra estas pugnas internas, fortaleciendo sus expectativas, fue el triunfo en las elecciones para gobernador de Baja California en 1989, pues si el PAN había asumido la posición de interlocución con el gobierno, también exigía el reconocimiento de sus victorias en el nivel local. En este contexto, el Partido Acción Nacional buscó fortalecer su presencia política en las elecciones de 1991.

2. *El Partido Revolucionario Institucional* por su parte, en un proceso de cambio interno, reconoció la necesidad de cambios radicales en su interior, sin embargo, la expectativas de tales transformaciones no correspondieron con la realidad. El PRI había resuelto en su XIV Asamblea Nacional (septiembre 1990), que los candidatos a puestos de elección popular serían seleccionados por "consulta a la base", salvo en el caso de situaciones conflictivas, en que serían designados por la dirigencia, excepción que sin embargo prevaleció por encima de las candidaturas seleccionadas desde abajo, pues las divisiones superaron los consensos.

No obstante estas diferencias internas, aunadas a las generadas por la derrota en Baja California y a la de varios candidatos de 1988, el PRI se preparó arduamente para la competencia electoral de 1991, emprendiendo un ambicioso proyecto de recuperación del voto, a través de la implementación del Plan Nacional Electoral.[22] Por supuesto que también le favorecieron otros elementos externos como el fortalecimiento de la imagen presidencial, el contexto macroeconómico, y los efectos del PRONASOL.

[21] Alonso Lujambio considera esta pugna entre grupos políticos dentro del PAN, más como la expresión de un conflicto político interno, que de definiciones ideológicas o incluso estratégicas, en Lujambio Alonso, *"La evolución del sistema de partidos, 1988-1994"* en Alcocer Jorge (coord.), Elecciones, diálogo..., op.cit., p. 42.
[22] El Plan Nacional Electoral, se sustentó en 7 líneas programáticas: Análisis cuantitativo de los resultados electorales, Defensa jurídica de la elección, Nueva estructura del partido, Programa de elecciones estatales, Programa de padrón priísta, Sistema de información, Estudios de opinión.

3. *El Partido de la Revolución Democrática* ingresó al sistema de partidos con el registro del PMS, al disolverse el FDN el 18 de abril de 1989, confluyendo varias corrientes de pensamiento desde la izquierda tradicional, hasta los exmilitantes del partido en el gobierno. Sin embargo, resaltaron dos posiciones encontradas, por un lado la mayoritaria que seguía una férrea política de crítica a las medidas adoptadas por el gobierno de Carlos Salinas,[23] y por otro lado la que buscaba acercamientos con el gobierno federal.

Con esto, el PRD pudo efectuar su selección de candidatos de manera formalmente democrática, pero no exenta de incidentes y enfrentamientos entre diversos aspirantes, las pugnas internas generarían la salida de algunos cuadros del PRD,[24] provocando la condena y la acusación de algunos miembros de la dirigencia, además, estas defecciones provocaron confusión y alejamiento por parte de la ciudadanía.

Pero lo que más afectó al PRD en los resultados de las elecciones del 91 (y las subsecuentes), fue el desatender la construcción operativa del partido, priorizando un antigobernismo contestatario donde se bloqueó todo intento de diálogo,[25] y por supuesto tampoco hay que olvidar el acoso sistemático al que fue sometido el PRD por parte de la autoridad federal y los gobierno locales, llegando en algunos casos a la violencia extrema.

Los dirigentes perredistas apostaron a la descalificación ex ante de los comicios federales de agosto de 1991, táctica que supone convocar a no votar a sus simpatizantes, por lo que se llamó a todos los partidos con registro, a que se abstuvieran de participar electoralmente mientras las condiciones de competencia no fueran equitativas. Posteriormente, y ante el evidente fracaso de dicha convocatoria, el PRD propuso concretar una coalición electoral (principalmente con el PAN),[26] idea plasmada en el Acuerdo Nacional por la Democracia, y que fue rechazada por el PAN. Aprovechando las dificultades de la conformación del nuevo padrón, el PRD demandó posponer los comicios y pasaría a la entonces novedosa táctica electoral del PRD: desacreditar a priori y a como de lugar las elecciones.

De esta manera "...el PRD no pudo convertirse en una alternativa real de poder, en garante de alternancia, ni en institución en donde dominan las reglas y no las personas... En vez de hacer la obra negra del partido, se construyó sin base institucional y en el caos

[23] Sobre todo las relacionadas con la orientación de la política económica (la privatización de las empresas paraestatales, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, etc.)
[24] Abandonan el PRD el 26 de diciembre de 1990 Jorge Alcocer, y el 12 de abril de 1991 Pablo Pascual Moncayo, Adolfo Sánchez Rebolledo y José Woldenberg. Véase Proceso Núm. 748 diciembre 1990 y La Jornada 13 abril 1991.
[25] Luis Salazar señala como razones del fracaso del PRD las siguientes: la dificultad para pasar de un movimiento electoral coyuntural a la formación de un verdadero partido, los obstáculos para elaborar un programa y una identidad de centro izquierda actual; el prácticamente nulo debate teórico y político; el complicado proceso de reclutamiento y formación de cuadros y dirigentes políticos, predominando el arribismo, en Salazar C. Luis, "Los límites de la intransigencia", en Cuaderno de Nexos Núm. 38, agosto de 1991, pp. XII - XIV.
[26] Intento de coalición que como veremos se repite infructuosamente hacia las elecciones de 1994 y 2000.

organizacional..."[27], que se ha corroborado con las elecciones subsiguientes en una tendencia a la baja y la continua discrepancia entre sus corrientes.

4. *El Partido Popular Socialista, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional* y *el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana*, después de participar en el FDN, con lo que mantuvieron su registro y consolidaron su fuerza en algunas entidades del país, decidieron no responder al llamado de Cuauhtémoc Cárdenas para participar en la formación del nuevo PRD y continuar como partidos autónomos. El PFCRN buscó alianzas locales con el PRI, el PARM con el PPS y el PRD; y el PPS como vimos, las hizo con el PRD para senadores en ocho entidades federativas.

5. *El Partido Demócrata Mexicano* que perdió su registro en 1988 y lo recuperó en 1990, inició una etapa de reestructuración con la Unión Nacional Sinarquista en su dirección, y buscó para 1991 poner especial énfasis en las zonas donde se concentraban sus simpatizantes.

6. *El Partido Revolucionario de los Trabajadores*, que también perdió su registro en 1988, nuevamente declinó a la convocatoria de Cárdenas, pues ya había discutido en 1987 la posibilidad de sumarse al FDN, y en esta ocasión volvió a optar por mantener su autonomía y así intentar conservar su registro.

7. *El Partido Ecologista Mexicano* y *el Partido del Trabajo*, sin posibilidad alguna de coalición, buscarían para el proceso electoral de 1991, movilizar a sus grupos y organizaciones y definir su registro. En el primer caso hablamos principalmente de grupos urbanos a los que se les ofrecía una bandera específica de un problema generalizado; en el caso del PT nos referimos básicamente a las 25 organizaciones autodenominadas de izquierda.

De los diez partidos contendientes, serían tres los protagonistas previstos para dicho proceso (PAN, PRI y PRD), y que como vimos preparaban sus estrategias, en distintos tenores, Jorge Alcocer señalaría a este respecto que:

> "...el PRI elude la confrontación y el debate en los organismos electorales y lo acepta selectivamente en las campañas; el PAN insiste en una política de denuncias de "baja intensidad", al tiempo que reitera su llamado a las autoridades federales para mostrar "voluntad política" en el respeto al voto,...la preocupación panista parece concentrarse en recuperar su tradicional segundo lugar y asegurar el mayor número de triunfos de mayoría en sus zonas de influencia; el PRD, que llega debilitado a la elección, persiste en su estrategia de denunciar por anticipado el fraude que "preparan el gobierno y su partido" y parece resignado a una votación que lo coloque como tercera fuerza electoral y parlamentaria, pero muy lejos de la competitividad que el FDN logró en 1988..."[28]

[27] Lujambio Alonso, *"La evolución del sistema de partidos, 1988-1994"* en Alcocer Jorge (coord.), Elecciones, diálogo..., op.cit., p. 44 y 45.
[28] Alcocer V. Jorge, *"IFE: Legalidad y conflicto"*, op.cit. p. 18.

Así, las elecciones de 1991, se darían de una manera atípica: con un nuevo código electoral y con nuevas instituciones; con diez organizaciones, en un sistema de alianzas totalmente diferente al de 1988; aunado a una sociedad mucho más crítica y vigilante. Elecciones en las que los partidos políticos encontraron además, mejores condiciones de competencia, lo que los comprometió a pensar en términos competitivos, esto es, a profesionalizar sus actividades y procedimientos operativos. Pero también les presentó de manera más evidente las limitaciones en cuanto a recursos y la inequidad en distintos aspectos de la competencia electoral.

En otro términos, con todo y la mayor limpieza y certeza, calidad y credibilidad en comparación a la elección de 1988, los comicios de 1991, terminaron mostrando que el sistema electoral todavía era ineficiente para generar credibilidad en esta dimensión de la política nacional, pero que sí, cada vez se volvía más relevante para la representación y la legitimidad del sistema político mexicano.

## 3.3 La restauración del sistema de partido dominante

Uno de los datos más relevantes de la elección de 1991, sobre todo por el contraste positivo con la elección anterior, fue el nivel de participación; en primer lugar la tasa de participación se incrementó 15 % respecto a 1988, de 18 millones de votantes a casi 23 millones, esto es cerca de 5 millones de mexicanos más que en la elección federal anterior. En segundo lugar la tendencia de los niveles de participación en las elecciones federales que no son presidenciables, tendían a disminuir frente a los niveles de votación registrados en las elecciones presidenciales, sin embargo de 1988 a 1991 la participación se incrementa, como señalamos, en 5 millones de votantes.[29]

La explicación a este incremento, se da en varias aristas: las secuelas del proceso electoral de 1988; la intensa campaña de credencialización que entregó 36.3 millones de credenciales; la posesión misma del nuevo instrumento de identificación; la campaña masiva por parte del IFE para la promoción del voto; y lo más importante, la presencia cada vez más sólida de los partidos. De esta forma, el acercamiento entre el sistema de partidos en su conjunto y la sociedad, resulta fundamental en la conformación del sistema de partidos, pues para la sociedad en general, los partidos políticos dejaban de ser indiferentes. Hay que reconocer además, que a partir de estas elecciones, la enorme participación ciudadana será una constante a favor de la transición mexicana.

[29] Sobre la participación en las elecciones de 1991, véase Favela Gavia Alejandro, "*Las Elecciones de 1991 : una explicación posible de la realidad política nacional*", Estudios Políticos 3ª Época # 8 octubre - diciembre 1991, pp. 133 - 145.

Sin embargo, en términos generales los resultados oficiales de las elecciones de 1991, pusieron en tela de juicio la apertura del sistema de partidos ya que: el PRI se recuperó notablemente, el PAN se volvió a colocar como segunda fuerza, el PRD lograba la votación más alta para un partido de izquierda, aunque muy por debajo de los resultados obtenidos por el FDN.[30] El PRT y el PDM volvieron a perder su registro, y los dos partidos con registro condicionado, el PT y el PEM al no superar tampoco la barrera legal del 1.5% de la votación, no alcanzaron el registro definitivo. Resaltando el caso de este último, que si bien no tuvo presencia en el Congreso si lo hizo en la Asamblea del Distrito Federal. El PFCRN alcanzó una votación por encima de muchas proyecciones, mientras que el PARM y el PPS apenas refrendaron su lugar en el sistema de partidos.

Con esta hegemonía del PRI, se manifestó un reacomodo que expresó la presencia de tres fuerzas a nivel nacional: el PRI, el PAN y el PRD, donde el PAN afianzaba su segundo lugar (que ocupó provisionalmente el FDN) y el PRD conseguía un tercer lugar. Por primera vez en treinta años, exceptuando la candidatura unitaria de 1976, el PRI no mostraba una tendencia declinante en su votación, pero además lo hacia sin impugnaciones mayores, ya que el Revolucionario Institucional obtuvo 61.4% de la votación válida, 10.7% más que en la elección de 1988, y en números absolutos con su poco más de 14 millones de votos, es decir, la recuperación fue de cerca de los 5 millones de votos (cfr. Cuadro 2.2).

En la conformación de la Cámara de Diputados, con el triunfo del PRI en 290 de 300 distritos uninominales,[31] más la asignación de 30 diputados plurinominales, logró 320 diputados, 60 más que en 1988, y además ahora con una sobrerrepresentación mínima, de apenas 2.4%. Así, tener el 64% de la votación efectiva se tradujo en la posibilidad de legislar sin la necesidad de acuerdos cupulares o alianzas con otros partidos, pues solo diez diputados lo separaban de la mayoría necesaria para poder realizar una reforma constitucional. Al Partido Acción Nacional ya con 10 diputados de mayoría relativa, le correspondieron 79 diputados de representación proporcional, quedando representado por ambos principios con 89 legisladores; y al PRD sin ningún triunfo de mayoría, le fueron asignados 41 diputados plurinominales (cfr. Cuadro 3.2).

Ni el neocardenismo ni el neopanismo lograron refrendar sus triunfos precedentes, y la oposición que en su conjunto había obtenido 9.5 millones de votos en 1988 vio reducido su caudal de votos en 1991 a menos de 7 millones, quedando de manifiesto la volatilidad de los apoyos electorales sobre todo en los partidos de oposición menos institucionalizados y más dependientes de sus líderes.

[30] Incluso sumando a su votación la que obtuvieron en 1991 el PPS, el PFCRN y el PARM, que en esta ocasión se presentaron cada uno como unidad, generando una división del electorado y la pulverización de lealtades partidistas.

[31] El PAN fue el único partido de oposición que ganó distritos de mayoría relativa: en Baja California, distrito III Ensenada, V y VI Tijuana; en Guanajuato, II, III y XI de León; en San Luis Potosí, I la capital; en el Estado de México, XVII Naucalpan; en Tamaulipas, V de Tampico; y en Yucatán, I de Mérida. Repitiendo el triunfo de 1988 en los distritos de Guanajuato, el de San Luis, del Estado de México y de Yucatán.

Aunque parecía evidente el retroceso para la oposición, el Partido Acción Nacional mostró mas bien, una consistencia en su votación, pues se mantuvo estable en términos porcentuales con los 17 puntos de su nivel histórico de apoyo; y en número absolutos aumentó 833 mil votos; conservando su presencia en las zonas urbanas e industrializadas.

Cuadro 3.2 **RESULTADOS ELECTORALES DE 1991**

| Partidos | Votos | Votación % | Diputados | | | | Senadores | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Mayoría Relativa | Rep. Proporcional | Total | Diputados % | Total | Senadores % |
| **PAN** | 4 042 316 | 17.7 | 10 | 79 | 89 | 17.8 | 1 | 3 |
| **PRI** | 14 051 349 | 61.4 | 290* | 30 | 320 | 63.8 | 31 | 97 |
| **PPS** | 411 848 | 1.8 | — | 12 | 12 | 2.4 | — | — |
| **PRD** | 1 900 750 | 8.3 | — | 41 | 41 | 8.2 | — | — |
| **PFCRN** | 990 440 | 4.3 | — | 23 | 23 | 4.6 | — | — |
| **PARM** | 489 732 | 2.1 | — | 15 | 15 | 3 | — | — |
| **PDM** | 248 431 | 1.1 | — | — | — | — | — | — |
| **PRT** | 135 360 | 0.6 | — | — | — | — | — | — |
| **PEM** | 329 714 | 1.4 | — | — | — | — | — | — |
| **PT** | 258 595 | 1.1 | — | — | — | — | — | — |
| **Total** | **22 872 432** | **99.8** | **300** | **200** | **500** | **99.8** | **32** | **100** |

*La elección extraordinaria del 5° Distrito Electoral de Coahuila se realizó el domingo 17 de mayo de 1992, habiendo triunfado la fórmula de candidatos del PRI.
Fuente: Elaboración propia, con base en Becerra Ricardo, et. al., La mecánica del cambio..., op.cit., pp. 270 – 278.

El PRD por su parte, en lo que fue su primera contienda, logró el resultado más alto que el de los partidos antecesores de la izquierda mexicana, pero inferior a los resultados obtenidos por la coalición de tres años antes; obtuvo 8% de los sufragios, que sin embargo, en comparación con los resultados de su partido antecesor PMS, se confirma un crecimiento de cerca del 4 por ciento.

La recuperación del PRI puede explicarse por una serie de variables, así, César Cansino[32] considera tres causas fundamentales: 1. Las reformas internas que inició el gobierno a partir de 1988, y que al ser ampliamente publicitadas mejoraron la imagen y el funcionamiento político de su brazo electoral, amén de que el mismo PRI puso mayor cuidado en la selección de sus candidato; 2. La afirmación del control electoral a través de una sofisticada "ingeniería electoral", que implicó desde la detección de votantes potenciales hasta promociones del voto muy discutibles; y 3. La apreciación positiva de la población respecto de la labor desempeñada hasta entonces por el gobierno de Carlos Salinas.

Alonso Lujambio[33] coincide con estos factores (las reformas realizadas por el gobierno para mejorar su imagen, la consecuente apreciación positiva de la población

[32] Cansino César, La Transición Mexicana 1977 – 2000, México, CEPCOM, 2ª Edición, 2000, p.226.
[33] Lujambio Alonso, *"La evolución del sistema de partidos, 1988-1994"* en Alcocer Jorge (coord.), Elecciones, diálogo..., op.cit., p. 59.

respecto de la labor gubernamental, la selección más cuidadosa de candidatos, el enorme gasto público vía Pronasol en aquellas zonas de mayor pérdida electoral para el PRI en 1988, la detección de electores potenciales y la promoción del voto mediante métodos poco pulcros); al igual que Alberto Aziz, quien señala que "después de tres años de recomposición del escenario político, el salinismo como vector del nuevo proyecto modernizador, el partido oficial como maquinaria de producción de votos buenos y malos, el Pronasol como estrategia de resolución de necesidades sociales, una nueva expectativa de mejoramiento y el programa económico de privatización y apertura al exterior, todos juntos, vencieron en las urnas...".[34]

En cambio, otros analistas dan mayor peso a algunos factores en particular, por ejemplo José Antonio Crespo,[35] señala que el más viable fue la estrategia de promoción electoral implementada por el PRI, es decir, la necesidad del PRI de ensayar alternativas de acercamiento con el potencial votante, con recursos legales e ilegales. Algunos autores[36] cifran el cambio en las intenciones del voto, a las expectativas económicas; y otros más, consideran que la recuperación del PRI "se debió en gran medida al volátil voto del Distrito Federal y del Estado de México (juntos representan 36% de sus sufragios nuevos)."[37]

Todas estas razones son ciertas, pero el problema de fondo fue que con estos resultados se dio un retroceso en los niveles de pluralismo y de competencia. Seguía la caracterización del sistema político mexicano como formalmente pluripartidista pero muy poco competitivo en los hechos, un sistema de partidos semicompetitivo.[38] Como un sistema electoral de partido "mayoritario" casi único, donde el casi equivale a diez distritos ganados por el PAN y un senador de los treinta y dos en disputa.

Alberto Aziz, al hacer una estudio sobre la competitividad en las elecciones de 1991 advierte que "...en 1985 el eje principal se movió sobre el partido prácticamente único; en 1988 ese eje se desplazó hacia el partido dominante y el multipartidismo; en 1991 se vuelven a recomponer los ejes, crece el partido prácticamente único al doble de 1988, pero

[34] Aziz Nassif Alberto, *"1991: las elecciones de la restauración"*, en Aziz Nassif Alberto y Peschard Jacqueline, Las Elecciones..., op.cit., pp. 215 - 242.
[35] Crespo José Antonio, Urnas de Pandora. Partidos Políticos y Elecciones en el Gobierno de Salinas, México, Espasa Calpe, 1995, p.157.
[36] Véase por ejemplo Favela Alejandro, "Las Elecciones de 1991: Una explicación posible de la realidad política nacional", Estudios Políticos 3ª Época núm. 8 octubre - diciembre 1991, p. 133-145; Loaeza Soledad, "La vida mexicana a la democracia", en Nexos núm. 166, octubre 1991, pp. 23-26.
[37] Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., p. 274.
[38] Esta condición semicompetitiva se establece por la coexistencia de partidos políticos de oposición con un partido hegemónico que tiene garantizado su predominio sobre los otros partidos, aun existiendo garantías reales o formales para la competencia y el pluralismo políticos. Sartori advierte que el suponer que en un sistema no se disputan los escaños no se concluye forzosamente que el sistema no sea competitivo, ya que en una situación *semicompetitiva* se esta expuesto a las normas de la competencia, lo que supone en la práctica, "que siempre puede surgir un oponente y que una circunscripción segura puede pasar a ser, si se le disgusta o se le descuida, nada segura", Sartori Giovanni, Partidos y Sistema de Partidos, Alianza Editorial, 2ª Edición, España, p.258.

a la mitad de lo que abarcaba en 1985, se refuerza el partido dominante, a tal grado que toda la elección puede ser analizada desde esa categoría.".[39]

Esta restauración del sistema de partido dominante, hizo parecer que los comicios de 1988 fueron un incidente irrepetible, incluso se habló de la recomposición de la coalición dominante y la reconsolidación del régimen mexicano. Sin embargo, esta aparente consolidación no eliminó la liberalización política, que fue, una refuncionalización del régimen basada en la institucionalización de un pluralismo mas competitivo pero limitado (semicompetitivo), que si bien pareció consolidar al régimen (reconsolidación del autoritarismo[40]), años más tarde demostraría que la anomalía se encontraba en la elección de 1991 y no en la de 1988.

[39] Aziz Nassif Alberto, *"1991: las elecciones de la restauración"*, en Aziz Nassif Alberto y Peschard Jacqueline, Las Elecciones Federales de 1991, CIIH - Miguel Ángel Porrúa , México, 1992, p. 228.
[40] Cfr. Cansino César, La Transición Mexicana..., op.cit., pp. 217 - 235.

# 4. PREÁMBULO DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1993

## 4.1 Parcialidad en la competencia partidaria y elecciones locales

A decir de la experiencia de 1991, prevaleció un desequilibrio en las condiciones de la competencia partidaria, que en gran parte tiene que ver con puntos específicos de las prerrogativas del COFIPE. Fueron frecuentes las denuncias sobre este desequilibrio desde 1988 y hasta 1994, aduciendo además al llamado "Partido de Estado",[41] para referirse a la promoción y protección del Estado al PRI, ante la acción competitiva, muchas veces transfiriendo recursos y ayuda en especie.

De igual manera, constantemente se cuestionó la transparencia y magnitud de las aportaciones privadas para las campañas electorales del PRI de importantes grupos empresariales,[42] corroborando la ausencia de algún solo artículo que regulara el financiamiento privado a los partidos, o que los obligara a rendir cuentas ante las autoridades electorales.

Por otro lado, aunado a esta parcialidad en la competencia partidaria, si después de 1991 quedaba alguna posibilidad de que el país pudiera organizar unas elecciones federales confiables, de mayor calidad y credibilidad, los comicios locales celebrados posteriormente fueron creando grandes dudas al respecto, pues mostraron numerosas irregularidades que generaron movilizaciones, resistencia civil, plantones, ocupación de presidencias municipales, renuncias de gobernadores, etc. y en general una tensión elevada, donde pocos comicios estaban exentos de conflictos, que rebasaban sí, con mucho, los límites de la política local; en general, el sexenio de Carlos Salinas de Gortari puede caracterizarse como un periodo de conflictos postelectorales en elecciones locales.[43]

A esta generación de crisis político – electorales, se le dio además un tratamiento particular, donde sobre la ley pesaba la negociación postelectoral, donde el gobierno con

[41] La izquierda mexicana adoptó la noción de "Partido de Estado" para mostrar la semejanza del PRI con los partidos comunistas en Europa del Este. Algunos analistas consideran que no se debe hablar de la existencia de un sistema de partido de estado ya que no es equiparable, pues en México el partido fue creado por el Estado no para conquistar el poder, sino para mantenerlo, se caracterizó por su pragmatismo y no por un doctrinarismo cerrado, y además, su régimen es autoritario y no totalitario, véase por ejemplo Cansino César, La Transición Mexicana 1977 – 2000, México, CEPCOM, 2ª Edición, 2000, pp. 227 – 228 y Valdés Zurita Leonardo y Larrosa Haro Manuel, *"las reformas electorales, 1989 – 1993"* en Alcocer Jorge (coord.), Elecciones...op.cit., T.II, pp.13 – 31. Sin embargo, aún cuando el Partido Revolucionario Institucional no reunía todas las características de un partido de estado, no se puede negar que fue un partido tradicionalmente vinculado al gobierno, beneficiario de recursos públicos que le aportaban ilegítimamente instancias gubernamentales de todo nivel y organizador de fraudes electorales.

[42] Destaca un acontecimiento que tuvo lugar en marzo de 1993, cuando en la casa de Antonio Ortiz Mena, exsecretario de Hacienda, un grupo de empresarios de alto nivel, se comprometieron con el Presidente de la Republica, a donar al PRI una gran suma en millones de pesos. Hecho que al ser comentado por un diario de circulación nacional (El Economista 12 marzo 1993), generó una gran impugnación pública.

[43] Para un análisis más detallado sobre los comicios locales en el sexenio de Salinas, véase Santiago Castillo Javier, *"El salinismo y la disputa por el poder en las elecciones locales entre 1988 y 1992"*, en Valdés Zurita Leonardo, Elecciones y Partidos Políticos en México 1993, UAM-I, México, 1995, pp. 27 –35;

## 4. PREÁMBULO DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1993

### 4.1 Parcialidad en la competencia partidaria y elecciones locales

A partir de la coyuntura de 1991 comenzaron en determinados estados las condiciones de la competencia partidaria que, al igual que lo que se con puntos específicos de la transgresión del COFIPE. Fueron momentos de inquietud sobre los resultados desde 1989 hasta 1994 [illegible] además el llamado "Partido de Estado"[15] para reformar la [illegible] del Estado el PRI sólo a [illegible] mucha [illegible] recursos y ayuda en campaña.

De igual manera, constantemente se mantuvo a mediamanera y magnitud de las aportaciones privadas para las campañas electorales del PRI de importantes grupos empresariales[16], sembrando la incertidumbre de algún tipo de efecto que requiere el financiamiento privado a los partidos y que no obligara a rendir cuentas ante las autoridades electorales.

Por otro lado, unido a esta parcialidad en la competencia partidaria, a finales de 1991 notaba alguna posibilidad de que el país pudiera organizar más elecciones federales confiables de mayor calidad, posibilidad de comicios locales celebrados posteriormente hacen vacilar grandes dudas al respecto, pues mostraron numerosas irregularidades que generaron movilizaciones, resistencia civil, plantones, ocupación de presidencias municipales, amenazas de gobernadores, etc.; en general una tensión elevada, donde pocos comicios estaban exentos de conflictos, los rebasaban, por mucho, los límites de la política, así en general el sexenio de Carlos Salinas de Gortari puede considerarse como un periodo de conflictos postelectorales en elecciones locales.[17]

A esta generación de crisis política – electorales – se le fue sumando un entramado partidista donde sobre el PRI, pesaba la negociación postelectoral, donde el gobierno con

[15] La expresión mexicana alrededor a nuestro de "Partido de Estado" para mostrar la amenaza del PRI con el partido comunista en Europa del Este. Algunos analistas consideraron que no se debe hablar de la existencia de un sistema de partido de estado, ya que no es aplicable, pues en México el partido fue creado por el Estado, no para conquistar el poder, sino para mantenerlo, se caracterizó por el pragmatismo y no por un dogmatismo cerrado, y además su dominio es mayoritario y no totalitario. Véase por ejemplo Carmino Cesar, "La Transición Mexicana 91 – 1994, México CEPCOM 2ª Edición, 2000, pp. 127 – 128 y Valdés Zurita, Leonardo y Zavala Díaz Manuel, "La reforma electoral 1989 – 1993" en Alcocer Jorge (coord.), Elecciones 1994, México, Nueva Imagen, 1995. Sin embargo, sin duda el Partido Revolucionario Institucional no tenía nada de característica de un partido de estado, no se puede negar que fue un partido tradicionalmente vinculado al gobierno, beneficiario de recursos públicos, que le otorgaban legítimamente instancias gubernamentales de todo tipo y organizador de fraudes electorales.

[16] Destaca el acontecimiento que tuvo lugar en marzo de 1993, cuando en la casa de Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda, un grupo de empresarios de alto nivel se comprometieron con el Presidente de la República a fondear al PRI una gran suma en millones de pesos. Hecho que al ser comentado por un diario de circulación nacional (El Economista 12 marzo 1993), generó una gran impugnación pública.

[17] Para un análisis más detallado sobre los comicios locales en el sexenio de Salinas, véase Santiago Castillo Jesús, "El infortunio y la disputa por el poder en las elecciones locales entre 1988 y 1992", en Valdés Zurita Leonardo, Elecciones y Partidos Políticos en México 1993, UANL, México, 1995, pp. 27 – 35.

soluciones políticas directas, fundadas en la decisión presidencial, ignoraba las instancias electorales, asumiéndose como el tutor de la democracia;[44] y los partidos de oposición (incluyendo en su caso el PRI) desplazaban las elecciones mismas, por movimientos extralegales (marchas, manifestaciones, protestas, denuncias en foros internacionales, plantones, resistencia civil, ocupación de ayuntamientos, etc.). Como bien señaló Mirón Lince, "donde debería desarrollarse el proceso democrático, se tiende a alterar constantemente las reglas del juego y a minimizar la importancia del marco legal electoral...., las fuerzas políticas involucradas parecieran estar dispuestas a desacreditar las leyes, los procedimientos, las instituciones y, desde luego, los resultados electorales."[45]

De esta forma, el escenario electoral se marcó por la posibilidad de negociaciones postelectorales ("concertacesiones, segunda vuelta, síndrome postelectoral"), evidenciando la ausencia de un marco legal para regir la evolución de los comicios que fuera aceptado por todos los actores políticos, que dirigiera los procesos electorales y que ayudara a abatir el descrédito y desprestigio del sistema político en México. Pero por el contrario, su ausencia volvía incierto el cambio democrático y aumentaba el riesgo de las confrontaciones violentas.

Los factores principales de estos conflictos, los encontramos en:

- el gran retraso de las legislaciones electorales estatales respecto de la federal, dando pie a irregularidades y abusos;
- la sistemática intolerancia del gobierno frente a los perredistas;
- la resistencia de los aparatos priístas locales a competir limpiamente con sus opositores (PAN y PRD); y finalmente,
- el enorme contraste entre la esperanza neocardenista y la precariedad de su aparato electoral, generando frustración y resentimiento entre sus cuadros más intransigentes.[46]

En conclusión, el proceso electoral de 1991 había mostrado no sólo la recuperación del PRI, sino además, una excesiva parcialidad a su favor en la operación y organización electoral, una inequitatividad en materia de recursos y de uso de medios masivos de comunicación, en sí, la repetición de vicios e inercias del sistema electoral, que aunados a la fuerza y la capacidad expansiva de los conflictos locales, hicieron aparecer mas claramente la nueva agenda sobre reformas al sistema electoral. De esta forma se demandaba "...una evolución de los planteamientos de 1988: ya no sólo se trataría de exigir la mayor transparencia en las elecciones, sino de buscar el equilibrio en el empleo de recursos durante las campañas políticas y la igualdad en el ámbito de la comunicación. Y desde esta óptica, el paso siguiente de la transición habría de consistir en el uso igualitario de los medios al alcance de cada una de las opciones políticas."[47]

[44] El concepto de "democracia tutelada" lo tomamos de Mirón Lince, cuando señala que el gobierno afirma su capacidad de intervenir en los procesos electorales con el propósito de vigilar y, eventualmente, alterar las condiciones de competencia electoral, y hasta los resultados, en Mirón Lince Rosa María, *"Elecciones y Transición democrática en México"*, Estudios Políticos 3ª Época núm. 12 octubre - diciembre 1992, p. 11-12.
[45] Ibidem p. 13.
[46] Lujambio Alonso, *"La evolución del sistema de partidos, 1988-1994"* en Alcocer Jorge (coord.), Elecciones, diálogo..., op.cit., p. 52.
[47] Merino Mauricio, *"Democracia, después"*, en Nexos núm. 185, mayo 1993, p. 55.

## 4.2 Reforma Constitucional

Como señalamos, el tema del dinero y los partidos comenzaba a discutirse y crecería esta discusión hasta formar parte de la nueva agenda de reformas, así lo mostró Carlos Salinas en su Cuarto Informe de Gobierno, cuando al reconocer esta necesidad y dando inicio formalmente al proceso de la reforma electoral de 1993 señaló:

> "Hay que consolidar el perfeccionamiento democrático y la transparencia electoral.... Como en otros momentos, la competencia política sin puntos verdaderos de acuerdo no garantiza avances. Será necesario llegar a la suma de voluntades ante planteamientos y cuestiones específicas. La democracia es un proceso real que depende de la capacidad de las partes para adquirir y ampliar compromisos en el marco de la ley. Si hay corresponsabilidad, si hay garantías firmes y posiciones públicas consecuentes el país podrá dar un nuevo paso al desarrollo de sus instituciones... Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: primero, hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos; segundo, poner topes a los costos de las campañas electorales, y tercero, trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales..."[48]

Entre líneas vemos que se admite la necesidad de llevar a cabo una reforma de consenso, pues era necesario restituir la legitimidad y la institucionalidad de los procesos electorales, sobre todo que "...para el PRI, la consolidación de la democracia no dependería tanto de una transformación nueva desde el Estado, cuanto de la posibilidad de asegurar el respeto de los partidos a la validez de los métodos vigentes."[49]

Hay que admitir que la propuesta del Ejecutivo, pretendía mantener la reforma en el ámbito de la legislación secundaria y difícilmente buscaba reformar la constitución; hecho que se constató con las primeras iniciativas presentadas por su partido, el Revolucionario Institucional (24 de mayo y 14 de junio de 1993), en las que no se tocaba la Constitución.

Pero el PAN y el PRD, en respuesta a esta limitante del proyecto de reformas del PRI, llegaron a un acuerdo y emitieron una declaración conjunta, el 27 de junio, donde demandaban reformas más amplias. En cuanto al sistema de partidos resaltan cuatro puntos: 1) la regulación del sistema financiero de los partidos, 2) la garantía de equidad en los espacios y tiempos en medios de información, 3) el restablecimiento de la figura de candidaturas comunes y 4) la simplificación de la reglamentación sobre coaliciones.[50]

---

[48] Salinas de Gortari Carlos, IV Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, nov. 1992, p. 47.
[49] Merino Mauricio, *"Democracia, después"*, op.cit., p. 52.
[50] En Carta Mensual, órgano del Consejo para la Democracia, A.C. núm. 11, julio de 1993, p.2, citado en Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., p.288.

Un hecho trascendente fue que esta agenda de la oposición obligó al gobierno a ampliar su propuesta original de discusión,[51] de tal manera que el gobierno y el PRI dieron una respuesta positiva a la iniciativa del PAN y PRD, exceptuando lo referente a las candidaturas comunes y las coaliciones; aún así, la propuesta de la oposición se tornó en una referencia de gran importancia para el debate mismo.

Ahora bien, para darle curso a la reforma electoral, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el 21 de diciembre de 1992, el acuerdo por el cual se creó la Comisión Plural,[52] encargada de definir el temario, metodología y procedimientos para las consultas, para conocer y dictaminar las propuesta y la presentación de iniciativas de reforma electoral, así como para buscar la formación de consensos y formular, en su caso, una propuesta legislativa. Por su parte y como se verá más adelante, el 17 de marzo de 1993, el Consejo General del Instituto Federal Electoral convocó al Foro para la Reforma Electoral, que tuvo lugar del 26 de marzo al 30 de abril.[53]

En cuanto a las iniciativas de reforma constitucional, las últimas que se realizaron de manera formal fueron la iniciativa que presentó el PRD en julio de 1992, propuesta muy amplia que planteó la creación de un nuevo título en la Constitución, el octavo: "Del sistema electoral".[54] De igual forma el PAN presentó una iniciativa con proyecto de decreto y el PFCRN y el PPS hicieron lo propio en mayo y agosto de 1993 respectivamente. El PRI entregó una propuesta en julio, y una segunda donde se precisaban las reformas y adiciones por artículo el 10 de agosto de 1993. Se presentaron otras propuesta menores o particulares,[55] pero la propuesta en la que se fundamentó la reforma constitucional, fue la presentada por el PRI, el PAN y el PARM, que a su vez, en lo sustancial se basó en la presentada por el PRI.

De todas estas iniciativas, en materia de partidos políticos, en general se propuso que la constitución señalara que la ley establecería los mecanismos para regular la obtención de recursos materiales y financieros, así como los límites a sus gastos de campaña (PRI, PAN, PARM).

---

[51] Demetrio Sodi coincide con esta percepción al señalar que "...el cambio de actitud del Presidente... es resultado exclusivo de la creciente presión de los partidos políticos de oposición, de las organizaciones de ciudadanos, de miles de analistas políticos que exigían una reforma en serio..., es producto del rechazo unánime que recibió la primera propuesta priísta que dejaba de lado las demandas de la opinión pública y que provocó el acuerdo PAN-PRD.", en Sodi de la Tijera, *"¿Presión interna o externa?"*, La Jornada 23 de Julio 1993.

[52] Dicha Comisión Plural se integró por dos subcomisiones en las que se abarcaron los siguientes temas, Primera subcomisión: Transparencia en el origen del financiamiento de los partidos políticos, límite al gasto de campañas electorales, acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, los demás asuntos contenidos en las iniciativas de los partidos políticos en relación con el tema; Segunda Subcomisión: Los temas propios del procedimiento electoral que garanticen mayor certeza en las elecciones.

[53] Los temas de dicho foro fueron : 1) el régimen de partidos y las condiciones de competencia electoral; 2) la consolidación de las instituciones y de los procedimientos electorales, y 3) el desarrollo democrático en México.

[54] Cfr. Partido de la Revolución Democrática, "Reforma Electoral para la democracia", Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, México, 1992.

[55] Para un análisis más detallado de estas propuestas, véase Cámara de Diputados, Crónica de la Reforma Política Federal, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994, pp. 11-23.

También se planteó que durante y fuera de los procesos electorales, los partidos políticos contaran con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular (PPS, PRI)

En cuanto al uso de los medios de comunicación, se sugirió el derecho de los partidos políticos de contar con tiempo de radio y televisión en igualdad de condiciones en forma permanente (PRD, PPS); y el deber de los concesionados de informar objetiva e imparcialmente sobre los procesos electorales y de abstenerse de utilizar estos medios para hacer proselitismo político (PRD). Se consideró establecer como derecho reservado al Consejo Federal Electoral (organismo propuesto en la misma iniciativa), el contratar tiempo en los medios electrónicos de comunicación con fines de propaganda electoral o política, que distribuiría equitativamente entre los partidos políticos (PRD).

De esta forma, durante el período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, llevado a cabo del 16 de agosto al 22 de septiembre, se aprobaron las reformas al artículo 41, 56, 60, 63, 74, y 100 con 313 votos a favor y 56 en contra, del artículo 54 con 308 votos a favor y 61 en contra y del artículo 82 con 352 en pro y 47 en contra. Dichas reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, exceptuando el artículo 82.

Sin embargo, con todo y estas propuestas, las modificaciones constitucionales en materia del régimen de partidos políticos resultaron extremadamente limitadas, no obstante se reconoce un problema que ira cobrando importancia con el transcurrir del tiempo y por primera vez la Constitución contempló más allá de las prerrogativas, la obligación en el manejo de los recursos y no sólo de los públicos, sentando las bases para su desarrollo en la ley secundaria. El decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, dispuso a este respecto que: "La ley establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales."

Cabe finalmente hacer mención al procedimiento tortuoso en las negociaciones, contexto que también será característico de las reformas subsecuentes; los acuerdos PAN – PRI para aprobar las reformas a los ocho artículos de la Constitución y también las 153 modificaciones y 40 adiciones al COFIPE, se vieron empañados principalmente por dos factores, uno, la reforma a la fracción primera del artículo 82 constitucional, sobre los requisitos para ser Presidente de la República,[56] y segundo, el artículo 18 transitorio, sobre la integración de los órganos electorales.[57]

[56] La modificación al citado artículo y exigencia del PAN, fue en referencia a los requisitos para ser Presidente, la discrepancia surgió porque en el texto aprobado se pospuso su entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 1999. Cabe señalar que esta reforma no tenía propiamente que ver con el tema electoral, y sin embargo representó una sobrecarga a la reforma, de hecho, primero se aprobaron los otros siete artículos y después de una ardua discusión , que trascendió el ámbito parlamentario, se hizo lo propio con dicho artículo.
[57] Este artículo transitorio posponía la entrada en vigor de las modificaciones en la integración de los Consejos Distritales y Locales; finalmente sí se modificó inmediatamente la estructura de los Vocales miembros de los Consejos, y se dejó vacante durante 1994 los otros tres consejeros ciudadanos de los Consejos Distritales y Locales.

## 4.3 Problemática y Propuestas de reforma a la legislación

Las demandas principales en materia de partidos políticos, se centraron en incorporar en la ley elementos que hicieran transparente el manejo de las finanzas de los partidos y reglamentaran su presencia en los medios de comunicación, para que así, de esta forma los partidos desarrollaran una mayor capacidad para ampliar su cobertura y participar activamente en todos los órganos en los que se toman decisiones sobre la elección.

Ha continuación el análisis de estas aristas, que junto con el registro de partidos y las coaliciones, formaron parte de la agenda de reformas en materia de partidos políticos, y la descripción de las propuestas hechas en este sentido, tanto de los partidos políticos, como las presentadas en el Foro para la Reforma Electoral, cuyas ponencias y comentarios de los partidos, en su mayoría hallaron expresión en el Código Electoral.

### 4.3.1 Financiamiento Público y Privado

Después de la experiencia de 1988 y 1991, resultaba obvio que entre más grande fuera la diferencia con que contaban los partidos para sus actividades permanentes y sus campañas electorales, mayor sería el desequilibrio en la competencia electoral. También era evidente que la ausencia de normas sobre contribuciones privadas y la ausencia de topes a los gastos de los partidos políticos, permitían que un partido contara con una cantidad excesivamente superior de recursos y que por consiguiente la competencia partidaria no tuviera los niveles mínimos de equidad.

Hasta antes de 1993, lo único que regulaba la legislación en la materia eran las formas de determinar y suministrar el financiamiento público, no existía disposición alguna que regulara el financiamiento privado, ni mecanismos de información y supervisión, ni sanciones, ni reglas sobre la erogación de los recursos partidistas y tampoco se otorgaban atribuciones a la autoridad electoral para conocer el origen, monto y destino del dinero de los partidos.

Es así, que un acuerdo común fue el establecer una nueva normatividad para el financiamiento tanto público como privado, se habló de una correlación entre ambos financiamientos, es decir, el suficiente financiamiento público para garantizar la independencia de los partidos y la igualdad de oportunidades en la competencia electoral, y un monto y forma de financiamiento privado que no alejara a los partidos de sus electores y que garantizara que lo que éstos aportan no vulnere ciertos principios democráticos.

Las propuestas eran que el monto de financiamiento público se autorizara hasta un porcentaje máximo del de carácter privado (IFE[58]) o viceversa, que el financiamiento

[58] Las propuestas marcadas como IFE son extraídas del Foro para la Reforma Electoral; en materia de Financiamiento las propuestas son de Maria de la Luz Mijangos, Arturo Sánchez Gutiérrez, José Woldenberg y José Cárdenas; sobre Registro de Partidos Políticos expusieron Jesús Rodríguez Chávez y Leonardo Valdés Zurita; para Campañas Electorales, Costo y Duración, Elías Huerta Psihas y Rodrigo Morales Manzanares; sobre Medios de Comunicación, Fátima Fernández Christlieb y Raúl Trejo Delarbre; finalmente, en materia de Coaliciones, Julio Faesler y Luis Jorge Molina Piñeiro.

privado en su conjunto no superara el 50% del total de prerrogativas por financiamiento público otorgadas en un año (PRD[59]); también hubo pronunciamientos por que se prohibiera o restringiera severamente el financiamiento de carácter privado (PPS). Una propuesta consideró y desglosó tres fuentes de financiamiento: autofinanciamiento, financiamiento privado y financiamiento público (PRD).

En particular, sobre el **Financiamiento Público**, la preocupación fue su propensión a un acercamiento peligroso de los partidos políticos al gobierno y su desvinculación con la sociedad. Sobre la **forma de otorgarlo** se criticó que el COFIPE no señalara una fórmula precisa para determinar el monto exacto que corresponde a cada partido, pues la fórmula establecida en el artículo 49 señalaba un mecanismo que además de complicado,[60] dejaba al Consejo General del IFE la determinación del costo mínimo de una campaña.

De ahí que se considerara pertinente que la ley consignara una fórmula para otorgar el financiamiento público, de la cual, una vez celebradas las elecciones, pudiera desprenderse automáticamente la cantidad que correspondería a cada partido sin tener que recurrir al Consejo General ni a ningún otro organismo (otorgándole un valor al voto, escaño o a ambos) (IFE).

Sobre el mecanismo de asignación del financiamiento público también se demandó en general, un aumento al monto de los recursos públicos destinados a financiar a los partidos políticos (IFE, PPS), se juzgó conveniente ampliar el financiamiento que se otorga de manera igualitaria y conjugarlo con el que se otorga de manera proporcional (IFE).

Se consideró necesario reestructurar su forma de distribución, al respecto se propuso que el 50% del total del financiamiento público se distribuyera de manera equitativa entre los partidos con registro definitivo, y el 50% restante se asignara en función del porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior para diputados de mayoría relativa (PRD, PPS); y que además, ningún partido pueda participar de más del 40% del total de prerrogativas por financiamiento público otorgado en un año (PRD).

De igual manera se sometió a discusión la posibilidad de crear otras partidas a través de las cuales fluye el financiamiento público, por ejemplo:

[59] Básicamente las propuestas del PRD se retomaron del documento Partido de la Revolución Democrática, "Reforma Electoral para la democracia", op.cit.; y las de los demás partidos de Cámara de Diputados, Crónica de la Reforma Política Federal, op.cit.

[60] El COFIPE establecía en su artículo 49.1 a) fracciones I a V que el Consejo General del IFE determinaría, con base en los estudios que presente el Director General, el costo mínimo de una campaña para diputado y senador. Cada una de estas cantidades se multiplicaría, respectivamente, por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores registrados; tomando en cuenta sólo los partidos políticos que hubieran conservado su registro. Las cifras obtenidas por diputados y senadores, se dividirían respectivamente entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor por voto unitario. A cada partido se le asignaría la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa y de senadores.

- Otorgar un subsidio directo a publicaciones o a institutos de investigación dependientes de los partidos (IFE);
- Crear una partida adicional para el desarrollo de los partidos políticos, por un equivalente al 5% de la cantidad total de financiamiento por actividad electoral, y distribuirse anualmente por partes iguales entre los partidos políticos cuya votación en la elección última de diputados de mayoría relativa estuviera entre el 1.5 y el 5% del total de la votación.(PRI);
- Establecer un financiamiento especial para los partidos que, sin obtener el 1.5%, hubieran conservado su registro (PRI), y
- Uno más para los que hubieran obtenido su registro con fecha posterior a la última elección (PRI), es decir, garantizar a los partidos con registro condicionado o con definitivo que no hubieran participado en la elección anterior, una aportación como si hubiesen obtenido el 1 ó 1.5% de los votos en los comicios anteriores (IFE).

Por otro lado, en materia del **Financiamiento Privado**, que se conforma de las donaciones o contribuciones, el autofinanciamiento y las cuotas de militantes y las aportaciones de los parlamentarios; tenemos que el COFIPE promulgado en 1990, no contemplaba ninguna disposición precisa sobre estas contribuciones privadas, la legislación electoral era absolutamente omisa en materia de control y seguimiento a los recursos, que recibían los partidos políticos.

Así, se coincidió en la necesidad de reglamentar el financiamiento privado de los partidos políticos, suprimiendo además aquellos donativos que pudieran resultar ignominiosos (PAN) para evitar desequilibrios en las condiciones de la competencia. Por lo que se convino en establecer a los sujetos que no pueden realizar aportaciones a los partidos políticos, es decir restricciones a los donativos privados (IFE), y prohibir el desvío de fondos gubernamentales a los partidos, específicamente si provienen del Ejecutivo, Legislativo o Judicial (PFCRN).

La gran mayoría de las propuestas concordó en prohibir de modo expreso, el realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia a los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; a los organismos internacionales de cualquier naturaleza; a los ministros de cultos, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta. (IFE, PRI, PRD, PPS). Así mismo se sugirió incluir a las personas morales entre las entidades impedidas para hacer aportaciones (PRD), y a las empresas mexicanas de carácter mercantil (PAN).

Por el contrario, se juzgó que las organizaciones sociales (sindicatos, agrupaciones campesinas, de profesionales, urbanas, etc.) debían estar en posibilidad de aportar recursos monetarios a los partidos, porque de lo contrario quedaría abierta esa posibilidad sólo a empresas y a los ricos. (IFE)

En cuanto a los montos algunos propusieron una suma por aportaciones voluntarias de personas físicas mexicanas hasta por diez salarios mínimos anuales (N$ 50,000.00 de

entonces) (PRD), y el autofinanciamiento, no podía ser superior al 50% del total de prerrogativas por financiamiento público otorgadas en un año (PRD).

También se habló de N$ 150.00 como tope para que un particular pudiera hacer un donativo relacionado con eventos políticos y que éstos fueran deducibles de impuestos para así estimular la participación de los pequeños donantes (IFE). Estos donativos se proponía, debían ser nominativos (IFE) y no ser deducibles de impuestos (PRD, IFE) o establecer desgravaciones fiscales (cuando mayor es la cantidad de donativo, menor es la desgravación fiscal) (IFE).

Otras ideas en este sentido fueron: que las contribuciones privadas se otorgaran directamente a los partidos (PRI); aceptar aportaciones anónimas (PAN, PRI), las cuales puedan sumar el 10% del total del financiamiento público (PAN); prohibir que los partidos políticos soliciten créditos provenientes de la banca y desarrollo (PRI).

Para el **control del financiamiento** la legislación electoral de 1990 no establecía disposición alguna sobre límites en los gastos ni sobre fórmulas y mecanismos de fiscalización de las finanzas partidarias. Aunado a que una de las fuentes de la inequidad y de irritación pública había sido precisamente la utilización de recursos públicos para beneficiar al PRI.

Así, se consideró establecer tres tipos de límites: límite al gasto general en la campaña, límites a los gastos en publicidad y límites a los períodos de campaña (IFE).

Para la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, se pensó crear un órgano imparcial de supervisión, mecanismos de control y sanciones por desviaciones ilegales (PRI), o instituir el Tribunal de Cuentas, organismo autónomo (IFE, PRD) cuyas funciones fueran las de analizar, estudiar y diseñar los criterios, registros y formatos de los sistemas contables que deberán observar los partidos políticos, revisar y dictaminar los informes anuales sobre los ingresos y gastos, investigar denuncias y turnar al TFE (PRD), o bien crear dentro del IFE, un área especializada para el control de ingresos y egresos electorales (IFE, PAN), conformada por los Consejeros Magistrados del Consejo General del IFE (IFE); esta instancia de supervisión se argumentó, podría estar apoyada por despachos de contadores y auditores.

Del mismo modo se consideró necesario que los partidos o candidatos establecieran un representante financiero, encargado de recibir contribuciones, expedir los recibos correspondientes, y rendir el informe sobre el monto, el donante y su domicilio ante la autoridad que la legislación particular designe (IFE). Que en cada campaña, cada candidato designe un representante financiero o contable que informe de un modo parcial, en períodos mensuales, sobre los ingresos y los gastos y al final dentro de los 30 días posteriores a la jornada electoral, entregue un informe integral sobre ingresos y egresos, apoyado en documentos (IFE). Además de regular claramente las facultades del Administrador General o Secretario de Finanzas del partido, en cuanto a la elaboración y publicación de los informes y a su responsabilidad respecto a los datos contenidos en ellos (IFE).

Para la realización de estos informes, se demandó la elaboración de dos tipos de informe: uno sobre sus finanzas (ingresos y fuente, egresos y destinatario y variaciones en su patrimonio) y otro sobre los gastos electorales (IFE); o bien, dos tipos de control: Autocontrol interno (los partidos debían llevar libros de contabilidad, designar un administrador general y la posibilidad de que los órganos o miembros del partido puedan supervisar los documentos contables y financieros), y Control externo (los partidos estarían obligados a rendir informes por lo menos una vez al año y antes de las elecciones) (IFE).

Por supuesto que estos informes financieros de los partidos políticos debían ser públicos (IFE, PAN, PARM). En particular, sobre el financiamiento público indirecto[61] se propuso establecer el Registro Único de Transferencias (Gastos, Transferencia en Precios y Tarifas, Transferencia Financiera e Ingresos o gasto fiscal a los partidos políticos) (IFE)

Finalmente se demandó prohibir tajantemente el desvío de recursos públicos para beneficiar a algún partido político (PRD, PFCRN), específicamente si provienen del Ejecutivo, Legislativo o Judicial, en los niveles federal, estatal y municipal, salvo los establecidos en la ley (PFCRN). Y que exista un capítulo de sanciones para el incumplimiento de las disposiciones sobre el control del financiamiento público (IFE), como el caso de las aportaciones extranjeras, que si bien la ley las prohíbe, no existían sanciones (IFE).

### 4.3.2 Medios de Comunicación

Los medios de comunicación en México, sobre todo los electrónicos pero también los impresos se desempeñaron, habitual y sistemáticamente, de una manera unilateral casi siempre que divulgaba información política. En el caso de la prensa puede decirse que hubo algo de pluralidad, pero no equidad; en televisión o radio las desigualdades fueron mayores.

Otra irregularidad en cuanto a los medios de comunicación, se vincula con el tiempo que un partido político aparece en noticieros de radio y televisión; el problema en si era cómo conciliar una regulación para una mayor equidad sin violentar las garantías individuales de libertad de expresión establecidas en la Constitución.

Sin embargo, el COFIPE de 1990 se ocupó muy poco del tema de la información política, solamente repitió las disposiciones que al respecto hacía el anterior Código Federal Electoral. Dicha legislación sólo reglamenta el tiempo que los partidos políticos recibían de los horarios estatales en radio y televisión. Sin embargo ese tiempo era extremadamente pequeño en comparación con los espacios de los que disponía el Estado.[62]

[61] Entendemos por Financiamiento Público Indirecto al otorgado a través de determinadas exenciones fiscales y prerrogativas postales y telegráficas, acceso a la radio y televisión; y por Financiamiento Público directo al otorgado en efectivo a cargo del presupuesto del Estado.

[62] El tiempo del Estado, faculta al gobierno para ocupar el 12.5% de los horarios de transmisión de las estaciones concesionadas para radio y televisión, a cambio de la condonación del impuesto equivalente al 25% de sus ingresos que a tales empresas les impuso un Decreto a fines del gobierno de Díaz Ordaz. Además,

Podemos señalar entonces, que para los partidos de oposición, en esta materia eran tres los temas fundamentales a tratar: 1) la utilización, por parte de los partidos, del tiempo público en radio y televisión, 2) la compra de publicidad, y 3) el comportamiento de los medios de cara a los actores políticos (cobertura noticiosa).[63]

De esta suerte que se reclamó expedir nuevas reglas para la contratación de tiempos en radio y televisión por parte de los partidos, y para establecer garantías para el acceso a los medios de comunicación.

Se exigió por un lado, ampliar en cantidad, y en calidad, los tiempos de los partidos políticos en los medios electrónicos, precisándose mayores espacios pero también mejores horarios (IFE, PRI, PPS, PARM); y por otro, un acceso equitativo y suficiente de los partidos políticos a los medios de comunicación (PRD, PPS, PARM, PFCRN), estableciendo criterios más justos y equitativos que pudieran dar a los partidos minoritarios accesos más pertinentes a los medios de comunicación en este renglón de las prerrogativas de los partidos políticos (IFE).

En este sentido, un partido demandó que todos los partidos políticos con registro, gozaran de igualdad de derechos en la asignación de prerrogativas, independientemente de la votación y porcentaje obtenido durante el proceso electoral (PARM). Otra propuesta consideraba conveniente limitar el tiempo de contratación privada de los partidos mayoritarios, a otro tanto del tiempo que oficialmente les corresponde, así, los partidos minoritarios tendrían derecho a contratar de un modo privado una cuota igual a la mitad de la diferencia entre su tiempo oficial y el que disponen los partidos mayoritarios (IFE).

Para regular la contratación del tiempo comercial durante las campañas políticas y el manejo de información en materia electoral en los noticieros que se transmitan por los medios electrónicos de comunicación (PRI), se pensó en establecer reglas para que la información en los medios electrónicos cumpliera con requisitos mínimos de equidad (IFE), es decir, el compromiso de difundir de igual manera los contenidos, actividades y propuestas de todos los partidos políticos.

Al respecto se propuso establecer mecanismos de medición constantes y confiables, para evaluar el comportamiento de los medios electrónicos e impresos (IFE), que la ley vigile y prevea el establecimiento de elementos que tengan por función la sanción, así como los procedimientos para corregir desviaciones cuando algunos de los sistemas o factores de comunicación se aparten de los principios de equidad y justicia (PARM), pudiendo ser a través de una institución pública supervisada por los partidos políticos (IFE),

En cuanto a su distribución, se plantearon las siguientes propuestas:

- Crear una "bolsa de tiempos disponibles" para el acceso de los partidos a la radio y televisión (PAN).

merced a la Ley Federal de Radio y Televisión , el Estado dispone de treinta minutos diarios en cada una de las estaciones en ambos medios.

[63] Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., p. 299.

- La Dirección General del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, pondrá a disposición de los partidos políticos, en la primera sesión que realice el Consejo General en el año de la elección, el catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles (PRI, PAN, PPS); de los cuales:
  - A) La propia dirección general contratará hasta el 50% y los distribuirá de una manera igualitaria entre los partidos para que sean ejercidos por éstos, el otro 50% sería puesto a disposición de los partidos políticos que deseen contratarlo con cargo a sus propios recursos (PPS), ó
  - B) Una primera mitad del tiempo disponible podrá ser comprada por partes iguales, y en el caso de que los partido no adquieran su totalidad, los tiempos sobrantes pasan a la segunda mitad (PRI, PAN), o bien
  - C) La segunda mitad del tiempo se pondrá a disposición de los partidos interesados en adquirirlo, el que contratarán en el orden programado, independientemente de su fuerza electoral. Si hubiesen tiempos sobrantes volverían a estar a disposición de los concesionarios o permisionarios y no podrán ser objeto de contratación posterior por los partidos políticos o candidatos (PARM)
- Sobre el incremento de la duración de transmisiones en períodos electorales, se solicitó que la duración de éstas se incremente para cada partido político, por lo menos al doble de manera igualitaria (PPS).

Otras propuestas sobre los medios de comunicación consideraban: Incluir en la ley debates televisivos en vivo previos a las elecciones (IFE). Posibilitar a los partidos políticos establecer su propia estación radiofónica, con sus recursos económicos (PFCRN). Posibilitar a los partidos y sus candidatos durante la campaña electoral, contratar hasta una plana diaria por medio impreso, explicitándose que se trata de inserciones pagadas (PAN).

### 4.3.3 Registro de Partidos Políticos

Sobre el registro de partidos políticos la problemática giró en tres vertientes, por un lado el hecho de que los partidos con registro condicionado estuvieran en una posición asimétricamente inferior con respecto a los partidos políticos nacionales (menor soporte financiero, prerrogativas y medios publicitarios y propagandísticos). Otra vertiente hacía referencia a la amplia discrecionalidad con que contaba el Consejo General del Instituto Federal Electoral para decidir emitir o no la convocatoria de registro condicionado. Finalmente el tercer problema era el circulo vicioso que se creaba cuando los registros que el electorado negaba, eran devueltos por la legislación o la decisión del máximo órgano electoral.

Así, las propuestas giraron de un lado por autorizar la representación ante los órganos parlamentarios por el sistema de representación proporcional, a los partidos políticos que no alcanzaran el 1.5% de la votación y por tanto no obtuvieran el registro definitivo (IFE); y de otro por elevar el umbral mínimo de votación (3%) para que los partidos tengan acceso a la distribución de las diputaciones de representación proporcional. (IFE).

Se planteó derogar la figura de registro condicionado (IFE), elevar el porcentaje para mantener el registro como partidos políticos (PRI), y que aquellos partidos que en la elección inmediata anterior no hubiesen obtenido el mínimo necesario para refrendar su registro (el 1.5 por ciento de votos), "descansaran" en los comicios siguientes; y reestablecer las asociaciones políticas nacionales (PFCRN).

### 4.3.4 **Coaliciones y Candidaturas**

En todo sistema de partidos, debe figurar la posibilidad de unir fuerzas con otros cuando compartan respuestas sobre determinados problemas, las coaliciones y candidaturas comunes son los instrumentos adecuados. Sin embargo, los requisitos estrictos y detallados a que se sujetan las coaliciones, a partir de la promulgación del COFIPE, evidencian la intención de desalentarlas y quizá incluso obstaculizarlas.

Cabe recordar que el tema de frentes, coaliciones, fusiones y candidaturas comunes cobró relevancia hasta después de las elecciones federales de 1988, sin embargo, se mantiene en rezago.

La consigna era flexibilizar la normas correspondientes a la constitución de coaliciones (IFE), se demandó la libertad de alianzas y coaliciones (PRD, PAN), suprimiendo los candados (PPS). Es decir, eliminar disposiciones innecesariamente restrictivas, por ejemplo: el artículo 62 que impedía registrar más del 30% de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinominal; y que también imposibilitaba que el número de candidaturas para una sola circunscripción, se registrara en más de la mitad de los distritos de una misma entidad federativa (IFE).

Sobre esta misma demanda de simplificar los requisitos para que los partidos formen una coalición; se propuso terminar con el registro de coaliciones, sustituyéndolo con una notificación, la que podría hacerse hasta el último día del registro de candidatos (PRD). También se consideró que en vez de que las asambleas u órganos equivalentes aprobaran las coaliciones (Art. 59.2), que cada partido en uso de su autonomía decidiera cuál órgano a de resolver este caso de coalición (IFE).

En particular se pensó establecer una guía más clara sobre la forma en que se distribuye el financiamiento que corresponde a las coaliciones (IFE), y precisar las características que deben tener las plataformas electorales elaboradas mediante convenio de coalición (IFE). Finalmente se instó a restablecer el derecho de los partidos a presentar candidaturas comunes para Diputados, Senadores y Presidente de la Republica (PRD, PPS).

## 5. CAMBIOS EN LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Ahora bien, con todas estas propuestas, y dando continuidad a las reformas constitucionales, el pleno de la Cámara de Diputados se reunió el 10 de septiembre para conocer y discutir el dictamen sobre la adecuación de la legislación secundaria en materia de instituciones y procedimientos electorales. Así, se propuso la modificación de 147 artículos, la adición, inclusión y derogación de diversos incisos, fracciones o párrafos.

Estas modificaciones fueron aprobadas en lo general con 312 votos a favor (PRI y PAN) y 17 en contra (PARM y PPS), cabe señalar que casi al momento de la votación en lo general, abandonaron la sesión los diputados del PRD y del PFCRN, argumentando principalmente la violación al acuerdo sobre el procedimiento de votación.[64] En la votación en lo particular se aprobaron las reformas al COFIPE con 283 votos en pro y 56 en contra (el PFCRN se reintegró al debate y voto a favor y el PAN decidió votar en contra).

El presidente en su Quinto Informe de Gobierno, haría referencia a esta reforma, en los siguientes términos:

> "Desde diciembre de 1992 hubo un intenso intercambio de opiniones y propuestas sobre la consolidación de nuestras instituciones político – electorales. El debate enriqueció las diversas iniciativas de reformas, que, en la materia, presentaron los diversos partidos políticos en el período extraordinario de sesiones convocado para ese propósito... Debo destacar que tales reformas fueron aprobadas, en lo general, por el voto favorable de los legisladores de aquellos partidos políticos que representan el 84% de los integrantes de la Cámara de Diputados y el 87% de los miembros del Senado de la República".[65]

Claro que olvidaba decir que la tercera fuerza política del país (el PRD), no había participado en el proceso de aprobación de los cambios constitucionales. Partido que en su autoexclusión de las discusiones publicó un desplegado en la prensa, donde a su consideración, se enumeraban las omisiones de esta reforma, a saber, organismos electorales bajo control del gobierno, conformación no democrática del Congreso de la Unión, calificación electoral inadecuada, restricción de las alianzas y coaliciones y cancelación de la posibilidad de postular candidatos comunes.[66]

---

[64] El diputado Jesús Martín del Campo (PRD), demandó "que se reponga el procedimiento con base en el Reglamento..., porque la anterior votación no procede, es antirreglamentaria... De no ser así, creo que varios partidos de oposición tendremos que considerar si es pertinente nuestra estancia en esta sesión...", a su vez la diputada Rosa Albina Garavito (PRD) declaró "Nosotros desde esta tribuna, el grupo parlamentario del PRD, hace su más enérgica protesta por esta forma de discusión y por esta mecánica....en señal de protesta... a partir de este momento abandonamos la sala de sesiones hasta en tanto el partido de la mayoría no haga propuestas públicas serias para poder llegar a un acuerdo". De igual manera la diputada Luisa Álvarez Cervantes indicó que "el PFCRN, manteniendo coherencia con su postura original de que ésta es una reforma bipartidista; que es falso cuando... con seriedad no se toman las propuestas porque no están de hecho materializadas en el dictamen, el PFCRN también nos retiramos.", en Diario de Debates, Cámara de Diputados año II, número 13, septiembre 10, 1993, pp. 1101 – 1106.

[65] Salinas de Gortari Carlos, V Informe de Gobierno, Presidencia de la República, Méx., nov. 1993, pp. 26-27.

[66] La Jornada 14 de septiembre de 1993.

El soporte institucional diseñado en 1990, no se alteró con esta reforma, las características de la institución electoral y los procedimientos básicos de la organización de los comicios se sostuvo, sin embargo, si trastocó disposiciones legales, abarcando temas significativos que habían quedado rezagados en la reforma de 1989 -1990 (integración de las cámaras del Congreso de la Unión) y abordó otros temas de gran relevancia que no habían sido atendidos (control de las finanzas de los partidos políticos).

Los cambios en el COFIPE con la reforma electoral de 1993, se ordenaron en tres grandes tópicos: condiciones equitativas para la competencia electoral; perfeccionamiento de los procedimientos electorales y justicia electoral. Sobre el primer tema, objeto de estudio del presente trabajo, las modificaciones cubrieron principalmente lo relativo al financiamiento a los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación.

Varios estudiosos reconocieron que el tema más relevante de la reforma a la legislación electoral, junto con los cambios en la integración del Congreso, fue el de la revisión del dinero, los ingresos y los gastos partidistas, tema de gran importancia, como lo señalaría Alberto Aziz al concluir que "El paquete de reformas encargado del financiamiento, el tope al gasto de las campañas y el de un mejor acceso de los partidos a los medios electrónicos es fundamental para 1994. Los tres van encaminados a modificar el sistema de partido... casi único..., y se orientan a la construcción de un verdadero sistema de partidos, sin el cual resulta difícil imaginarse un país más civilizado en el futuro".[67]

Así, en general, las modificaciones de esta reforma electoral, no se limitaron a transcribir los puntos alterados de la reforma constitucional, si no, por el contrario incorporaron nuevas materias en la legislación. A continuación se analizarán los cambios y el sentido de éstos en el COFIPE, en materia de partidos políticos aprobados en esta reforma electoral y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 24 de septiembre de 1993.

## 5.1 Registro de Partidos Políticos

En cuanto al registro de los partidos políticos, se mantienen las dos vías de acceso: el registro definitivo y el condicionado al resultado de las elecciones. En el caso de los requisitos que las organizaciones aspirantes al registro condicionado debían presentar, se precisó su alcance estableciéndose el "Haber realizado *permanentemente* actividades políticas *propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político, por lo menos* durante los dos años anteriores a la solicitud del registro" (Art.33.3 inciso c).

Pero la modificación considerable al postulado original, fue la reforma al artículo 35, pues en el COFIPE original se establecía que cada partido político con registro condicionado que obtuviera el 1.5% de la votación emitida en cualquiera de las elecciones, obtendría el registro definitivo, en caso contrario, perdería todas las prerrogativas y derechos que le correspondían.

[67] Aziz Nassif Alberto, *"¿Una Reforma para Desatorar?"*, en La Jornada 13 de julio de 1993.

La reforma electoral de 1993 cambio esta mecánica al disponer que el partido con registro condicionado que obtuviera el 1.5% de la votación emitida, en cualquiera de las elecciones, obtendría su registro definitivo, pero se perdería si no obtiene ese porcentaje en *dos elecciones federales consecutivas ordinarias* (Art. 35.2). Aclarándose que si los partidos participan en una coalición, basta con que en una sola ocasión se produzca ese supuesto para que se pierda el registro (Art. 66.1 inciso c).

Además, la reforma de 1993 estableció que si un partido con registro definitivo, en una ocasión no obtiene el 1.5% de la votación requerida, pero permanece por encima del 1% mantiene prerrogativas, derechos y obligaciones tal como lo estipula la ley reglamentaria (Art. 35.3), es decir, mantiene el registro y la posibilidad de participar una vez más en otro proceso electoral.

En cuanto a las obligaciones que deben observar los partidos políticos se agregó en el COFIPE, a propuesta del PPS, el abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como de expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda (Art. 38.1 inciso q).

Respecto a las causas de pérdida de registro, se agregaron las causales de no participar en un proceso electoral federal ordinario (Art.66.1 inciso a), y de acordar la no participación de sus diputados cuando la Cámara se erija en Colegio Electoral (Art.66.1 inciso d). Así mismo, se desglosó en dos artículos el mecanismo para mantener el registro en relación al umbral electoral, fijando como causas de pérdida de registro: 1) No obtener por lo menos, el 1.5% de la votación emitida en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, si tiene registro definitivo; y 2) No obtener por lo menos el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales, si participa coaligado o si tiene registro condicionado (Art.66.1 incisos b y c).

Estas modificaciones en materia de registro de partidos políticos, en general se consideraron un retroceso, "No porque endureciera los requisitos para que una organización obtuviera su registro, sino porque facilitaba la permanencia de los partidos que ya contaban con registro en el mundo electoral, aun cuando los electores ya hubiesen decidido lo contrario".[68]

Mantener a los partidos políticos sin representación significativa, genera una espiral de simulación y prolonga una atomización del espectro político, de hecho, en nuestro sistema partidario todas las posibles combinaciones que ofreció el marco legal ya se habían producido: En 1982 el PARM perdió su registro definitivo por no alcanzar el 1.5% de la votación total; dos años después lo recuperó, luego de demostrar que cubría los requisitos del registro definitivo. En 1988 el PDM y el PRT perdieron su registro por no alcanzar la votación mínima. En vísperas de la elección de 1991 ambos lo recuperaron. El primero en virtud de que demostró contar con la membresía requerida para obtener el registro definitivo; el segundo por la vía del registro condicionado. En dicha ocasión dos partidos obtuvieron registro condicionado: el PEM y el PT.

[68]Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., p.306.

Esos cuatro partidos sin embargo, perdieron sus registros por no alcanzar la votación mínima en 1991. Antes de la elección de 1994, tres de esas cuatro organizaciones (PDM, PVEM y PT) demostraron que contaban con la membresía necesaria para obtener el registro definitivo de tal manera que formaron parte del conjunto de partidos que compitieron en 1994 (PAN, PRI, PRD, PPS, PFCRN, PARM).

Esta situación generó diversas críticas, pues parecía que se hacía caso omiso del veredicto de los comicios. El PRD criticó la aprobación de esta iniciativa del PRI y señalaría que "la disposición que permite a los partidos mantener su registro y prerrogativas a pesar de fracasar en las elecciones, es un absurdo paracaídas electoral, denota el sistema de partidos al que aspiran y diseñan el Gobierno y su partido, disperso e inconexo, conformado por gran cantidad de agrupaciones de preferencia testimoniales sin voluntad de poder e inhibidos por el ejemplo de partidos castigados deliberadamente por la Ley Electoral".[69]

En cuanto a las nuevas causales de pérdida de registro (no participar en un proceso electoral federal ordinario y de acordar la no participación de sus diputados cuando la Cámara se erija en Colegio Electoral) se entienden por la amenaza explícita del PRD de evaluar las posibilidades de participación en los comicios.

Para concluir, se puede decir, que en sentido estricto, ningún registro es definitivo, toda vez que de acuerdo con la reforma electoral de 1993, un partido político pierde su registro , ya sea definitivo o condicionado, si en dos elecciones ordinarias consecutivas no obtiene, por lo menos el 1.5% de la votación emitida. Y si bien es cierto que un partido político cuenta con dos oportunidades, también lo es que si en la primera elección en la que participe no obtiene el 1% de la votación emitida, entonces pierde de manera inmediata su registro.

## 5.2 Medios de Comunicación

Se modificó la denominación del Título Tercero (De las prerrogativas de los partidos políticos nacionales) para quedar como sigue: "De las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos", asimismo, se modificó el nombre de su correspondiente Capítulo Primero (De las prerrogativas en materia de radio y televisión) que se llamaría "De las prerrogativas y acceso a la radio y televisión".

Como resultado de la reforma de 1993, se estableció como derecho exclusivo de los partidos políticos el contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales (Art. 48.1).

Se dispuso que la Dirección General del Instituto Federal Electoral a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, solicitaría a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que entregaran un catálogo de horarios y tarifas disponibles para la contratación por los partidos políticos para dos períodos, del 15 de enero

[69] Diario de Debates, op.cit., p. 1086.

al 15 de abril del año de la elección y del 16 de abril y hasta tres días antes del de la jornada electoral. De igual forma que en el ordenamiento anterior de 1990, dichas tarifas no serían superiores a las de la publicidad comercial (Art. 48.2)

Además, se acordó que los partidos deben comunicar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP), las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos. Para el primer catálogo a más tardar el 15 de diciembre del año anterior a la elección para campaña de Presidente y el 31 de enero del año de la elección para campañas de senadores y diputados; y para el segundo catálogo a más tardar el 28 de febrero y el 15 de marzo del año de la elección (Art. 48.4).

En este sentido, sí sólo un partido quiere contratar tiempo en un canal o estación podrá hacerlo hasta el límite del tiempo que los concesionarios o permisionarios hayan fijado como disponible y que se haya dado a conocer en los catálogos respectivos. Y en caso de que dos o más partidos políticos deseen contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la DEPPP, divide el tiempo total disponible por mitades (Art. 48.5 inciso a); la primera mitad se fracciona por partes iguales entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo, el resultante será el tiempo que cada partido puede contratar; si hubiese tiempos no adquiridos, éstos se acumulan a la segunda mitad (Art. 48.5 inciso b). La segunda mitad se pone a disposición de los partidos interesados en adquirirlo, y se contrata de acuerdo a la fuerza electoral de cada partido, y será proporcional a su porcentaje de votos obtenidos en la última elección de diputados de mayoría relativa. En caso de haber tiempos sobrantes se devuelven a los concesionarios o permisionarios y ya no pueden ser objeto de contratación posterior por los partidos políticos o candidatos (Art. 48.5 inciso c).

El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido, del primer catálogo debe finalizar el 15 de enero del año de la elección, para campaña de Presidente y el 28 de febrero del mismo año para campañas de senadores y diputados; para el segundo catálogo el 15 de abril del mismo año para todas las campañas (Art. 48.7). Una vez concluido este procedimiento de reparto y asignación, el Instituto a través de la DEPPP dará a conocer los tiempos, canales y estaciones tanto a los partidos políticos, para llevar a cabo directamente la contratación, como a los concesionarios y permisionarios para saber los tiempos y horarios autorizados a contratar (Art. 48.8).

Finalmente, en cuanto al comportamiento de los noticiarios, se introdujo la facultad del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos para sugerir a la Comisión de Radiodifusión y a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos. Dicha reunión será a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección (Art. 48.10).

En conclusión, la reforma electoral de 1993, en materia de medios de comunicación, se centro en dos temas, la desigualdad de los recursos para la compra de publicidad y la parcialidad flagrante de los noticieros, dejando totalmente de lado el tema de la utilización, por parte de los partidos, del tiempo público en radio y televisión. Esta desatención se

entiende por la poca importancia que los electores le dan a tales programas, por lo que los propios partidos los consideran como complementarios a su presencia en otros espacios dentro de los medios.

Las modificaciones de esta reforma en materia de medios de comunicación, en lo fundamental se limitan a un mayor detalle en las condiciones de contratación de tiempo en radio y televisión y a la garantía de que las tarifas respectivas no fueran mayores a las de la publicidad comercial, es decir, solo se regularon las reglas de compra de tiempo comercial.

De ahí que para los partidos de oposición, sobre todo para el PAN y el PRD, no fuera suficiente la regulación en materia de medios de comunicación, pues consideraron que se mantenían las condiciones de desigualdad de origen entre los partidos. Para el PPS, no había un acceso real de todos los partidos políticos a los medios de comunicación.[70] El PRD además observó ventajas complementarias al gobierno y su partido, pues en el caso de la contratación de un tiempo por dos o más partidos (artículo 48 fracción 5), una primera mitad del tiempo disponible puede ser comprada por parte iguales, pero es en el caso de que los partido tengan dinero, y además si no lo tienen, los tiempos sobrantes pasan a la segunda mitad en la que el partido que ya tiene todas las ventajas, incluidas las económicas, se sirve de la mayor parte.

Caben también algunas observaciones, primero, el mecanismo para contratar tiempos en radio y televisión descrito, solo reserva los tiempos que los partidos quieran contratar, pero no hace las veces de una contratación. Es así que, un partido político está en posibilidad de solicitar todos los canales, tiempos y horarios sin quedar obligado a contratarlos, o bien puede darse el caso de que un partido solicite tiempos y horarios con la única finalidad de dividirle a sus oponentes el tiempo disponible, aunque no tenga la intención de contratarlos.

Se debe entonces, consignar en los "Oficios de Autorización" (documento dirigido a los concesionarios con copia a los partidos, donde se señala que canal o estación, tiempo y horario puede contratar el partido autorizado), si está dividido el tiempo solicitado entre varios partidos, y estipular además que si alguno de los interesados no hace efectivo la contratación en un término determinado y previo a su transmisión, pierde su derecho debiéndose reasignar el tiempo a los partidos que originalmente lo solicitaron.

Esto nos lleva a la segunda observación, en cuanto a que no existe un término que permita a los concesionarios disponer de estos tiempos si los partidos no los contratan, pudiendo suceder que el concesionario termine por no poder vender esos tiempos, o por el contrario, que los venda al no tener noticia del partido autorizado y éste se presente el día de la transmisión a hacer efectivo su derecho.[71]

[70] El PPS señalo, por ejemplo, que todo su presupuesto de ese año servía tan solo para 15 ó 20 minutos de horario triple A en la televisión comercial, véase Paoli Bolio José, Berruspe Díaz José, et. al., *"Mesa Redonda : La Reforma Política"*, en QUORUM # 20 noviembre 1993, pp. 3 - 22.
[71] Cfr. Farías Mackey Luis, *"Los partidos y los medios"*, ETCÉTERA # 39, octubre 1993, pp. 22 - 25.

En tercer lugar, si bien los contratos que realizan los partidos con el concesionario son por escrito y consignan las bonificaciones, tiempos adicionales y descuentos a favor del partido contratante, obedeciendo a prácticas y usos comerciales, éstos pueden entenderse como una donación disfrazada de una sociedad mercantil a un partido político, figura prohibida y penada por la legislación, o en todo caso pueden ser tomados como un trato inequitativo y preferencial para algún partido en especial. En este caso lo único que cabe es que los contratos respectivos consignen claramente las bonificaciones y descuentos, y que estos puedan ser probados como eso: prácticas y usos comerciales de aplicación general por el medio contratante.[72]

Finalmente, en cuanto a la sugerencia sobre los lineamientos generales aplicables en los noticieros, por parte del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, es cierto que este tema corresponde más a la arcaica legislación de medios que a la electoral, sin embargo, sí se convirtió en una facultad discrecional del aparato administrativo del IFE, lo que debería ser una atribución del órgano colegiado para garantizar que las empresas de radio y televisión informaran objetivamente acerca del desempeño electoral de los partidos políticos.

Por supuesto que esta materia es de difícil regulación, pues entran otros valores como el de la libertad de expresión, afortunadamente, como se verá en el próximo capítulo, durante la campaña de 1994 el Instituto Federal Electoral acotó los enormes desequilibrios en la cobertura de los medios a las campañas mediante diversos acuerdos. Por el momento y en su contexto, merece subrayarse la incorporación al COFIPE, de esta materia, pues antes de 1993 no existía ninguna normatividad al respecto.

## 5.3 Finanzas Partidarias

El artículo 49 del COFIPE señala las modalidades del régimen de financiamiento que rige a los partidos políticos que son: Financiamiento Público, Financiamiento por militancia, Financiamiento de simpatizantes, Autofinanciamiento, y Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

### 5.3.1 Financiamiento Público

Por lo que hace al Financiamiento Público, con la reforma de septiembre de 1993, se agregó un nuevo apartado a los cuatro ya establecidos (por actividad electoral, actividades generales, subrogación, y actividades específicas),[73] para el desarrollo de los partidos políticos (Art. 49.7 inciso e), financiamiento que se entregaría a los partidos políticos a partir de 1994 (Art. 7 transitorio).

Por este nuevo concepto, se estableció un monto adicional equivalente al 5% del total del financiamiento por actividad electoral; que se distribuiría anualmente entre los partidos que hayan conservado su registro y cuya votación en la elección anterior de

[72] Ibidem p. 25.
[73] Vid. supra. 1.2.2.

diputados de mayoría relativa se comprenda entre el 1% y el 5% inclusive, del total de la votación emitida para esa elección y los que hubieran obtenido su registro definitivo o condicionado después de la última elección.

Si el partido con derecho a monto, obtuvo la votación por sí mismo, es decir, sin haber integrado una coalición, se le incrementa el monto que le corresponda hasta en una tanto más. Pero ningún partido puede recibir más de la quinta parte del mismo, ni por más de tres años.

### 5.3.2 Financiamiento Privado

Por otro lado, se reguló la modalidad del financiamiento privado, especificando su conformación proveniente de cuatro conceptos, por militancia de sus simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros, fondos y fideicomisos; así como las reglas particulares de cada uno ( Art. 49 fracción1, incisos b al e):

1. De militancia: Conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, las aportaciones de sus organizaciones sociales y las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Se sujeto a que el órgano competente de cada partido expida recibo de las mismas y conserve copia para acreditar el monto de los ingresos y a que determine, libremente, su monto y periodicidad. (Art. 49.11, inciso a).
2. De los simpatizantes: Integrado por las aportaciones o donativos en especie, hechos libre y voluntariamente por las personas físicas o morales no comprendidas en las prohibiciones establecidas. En caso de ser efectivo, estaría sujeto a la expedición de recibos foliados con los datos de identificación del aportante, salvo que se hubiera obtenido mediante colectas que no impliquen la venta de bienes o artículos promocionales, en este caso sólo debe reportarse el monto total obtenido. No obstante, puede ser anónimo hasta un monto equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos (Art. 49.11, inciso b). Las aportaciones individuales no pueden ser superiores al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos y el límite para personas morales es del 5%.
3. Autofinanciamiento: Constituido por los ingresos obtenidos por actividades promocionales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, mismas que se sujetan a las normas correspondientes a su naturaleza y cuyo monto debe reportarse en el informe del órgano interno respectivo (Art. 49.11, inciso c).
4. Rendimientos Financieros: Para su obtención los partidos pueden crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las modalidades señaladas; su manejo se efectúa a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano financiero de cada partido estimara conveniente, excepto la adquisición de acciones bursátiles; y debe destinarse al cumplimiento de los objetivos del partido (Art. 49.11, inciso d).

Del mismo modo, se incluyó la prohibición a diversas instituciones y entidades de derecho público y privado, de aportar o donar a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí mismas o por interpósita persona, entre las que se mencionan (Art. 49.2):

a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
b) Las dependencias, entidades y organismos públicos de los tres niveles, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del D.F.;
c) Los partidos políticos , personas físicas o morales extranjeras;
d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
g) Las empresas mexicanas de carácter comercial.

Además se incorporó la prohibición a los partidos de solicitar créditos a la banca de desarrollo para financiar sus actividades (Art. 49.3), y la no deducibilidad de las aportaciones efectuadas a los partidos políticos (Art. 49.4).

Cabe señalar que las sanciones a los partidos políticos por incumplir estos ordenamientos (aceptar donativos o aportaciones económicas de personas o entidades que no estén expresamente facultadas o superiores a los límites señalados), así como por no presentar los informes, en los términos y plazos previstos, quedaron precisadas en la legislación, y estos iban desde una multa económica hasta la pérdida del registro como partido político nacional (Art. 342).

### 5.3.3 **Informes Financieros**

Se estableció la obligación de los partidos de contar con un órgano interno para obtener y administrar sus recursos generales y de campaña, y de presentar informes sobre su origen, monto y aplicación (Art. 49.5) y la revisión de tales informes por una comisión de consejeros del Consejo General del IFE (Art. 49.6).

A este efecto, los partidos deben presentar dos tipos de informes: Informes anuales e Informes de Campaña. Los informes anuales a más tardar en los 90 días siguientes al último de diciembre del año que se reporta, y comprenden los ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante dicho ejercicio (Art.49-A.1, inciso a), informes que deberán publicarse en la gaceta del IFE (Art.49-A.2, inciso h). En cuanto a los informes de campaña, los partidos políticos deben presentarlos por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que tanto el partido como el candidato hubieran realizado en el ámbito territorial correspondiente, dentro de los 90 días siguientes al de la jornada electoral; en cada uno debe reportarse el origen de los recursos para financiar los gastos señalados en el artículo 182-A del Código (de propaganda, operativos de campaña y de propaganda en radio y televisión), así como el monto y destino de tales erogaciones (Art.49-A.1, inciso b). Ambos informes se presentan en los plazos señalados para las campañas de 1994, y el informe anual a partir del mismo año (Art. 7 transitorio).

Sobre el procedimiento para la presentación y revisión de los informes, se dispuso que el Consejo General del IFE acordara convocar a la comisión de consejeros por él designada, dentro de los 15 días previos al término para la presentación de los informes, a fin de que proceda su recepción, revisión y dictamen (Art.49-A.2, inciso a). Esta comisión cuenta con un período para la revisión de los informes anuales de 60 días y de 120 para los de campaña, estando facultada para solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido la documentación probatoria de lo informado (Art.49-A.2, inciso b).

Si durante esta revisión, la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, lo notifica al partido político para que en 10 días, a partir de la notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones pertinentes (Art.49-A.2, inciso c). Al concluir el período de revisión, o bien el concedido para la rectificación de errores u omisiones, la comisión cuenta con 20 días para elaborar un dictamen consolidado, que debe presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión (Art.49-A.2, inciso d).

Los contenidos mínimos de este dictamen son: el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes; en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y las aclaraciones o rectificaciones presentadas por los partidos (Art.49-A.2, inciso e).

En el Consejo General se da a conocer el dictamen de la comisión y, en su caso, se informa a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral de las irregularidades señaladas en el dictamen, para efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes (Art.49-A.2, inciso f). Los partidos pueden impugnar el dictamen ante dicha Sala dentro de los tres días siguientes a aquel en que concluya la sesión respectiva (Art.49-A.2, inciso g).

El Consejo General debe remitir a la Sala tanto el recurso interpuesto si lo hubiese, como el dictamen de la comisión y el informe respectivo. El dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, será publicada en el Diario Oficial de la Federación (Art.49-A.2, inciso h).

Se determinó también el apoyo, soporte y personal técnico para la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, autorizados por el Consejo (Art.49-B). Se facultó además a la comisión de consejeros, para proponer al Consejo el establecimiento de lineamientos o formatos para ser utilizados en los informes que presenten los partidos; así como para analizar, previo a la presentación de su dictamen, las quejas que sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento, reciba cualquier órgano del Instituto (Art.49-C).

En conclusión, el marco regulatorio en materia de finanzas partidarias, dio un gran salto, no sólo en relación con la legislación anterior, sino también con el simple enunciado constitucional. Por primera vez en nuestra historia se creó una fiscalización a los recursos financieros de los partidos, primicia que no sólo contribuiría a garantizar el cumplimiento de otras reglas en la materia, si no que se extendería, ocupando el primer plano, a través de las reformas subsecuentes. "El tema de las finanzas partidarias, su control y escrutinio se colocaría, luego de 1994, en el centro del debate electoral entre los partidos y los

especialistas en la materia. La "equidad" en las condiciones de la competencia entre los partidos será el tema que oriente el debate después de 1994".[74]

Cabe sí, hacer algunas acotaciones, en primer lugar, sobre las contribuciones anónimas, que pueden llegar hasta el 10% del total del financiamiento público, representa un vacío a las posibilidades fiscalizadoras de la autoridad electoral. Este reclamo se explica, en su momento, sobre todo en el caso del PAN, por la idea de que sus contribuyentes pudieran ser víctimas de presiones gubernamentales.

En segundo lugar, los montos para las contribuciones de las personas físicas y morales resultaron muy elevados, inútiles consideró el PRD, pues 100 personas físicas o 20 personas morales podrían contribuir con la misma cantidad de recursos públicos destinados a todos los partidos; o como señalaron los representantes del PPS, que ese 5% que pueden aportar las personas morales como financiamiento privado a un partido político, equivalía a todo lo que el PPS recibía durante un año por financiamiento público.[75]

En tercer lugar, resalta la prohibición de que los partidos reciban financiamiento de personas que vivan o trabajen en el extranjero, pues en el caso de los mexicanos y siempre que los fondos se colecten y envíen en forma apegada a derecho y sin infringir los topes a donaciones, no sólo hay una restricción de los derechos políticos, sino también del derecho a disponer de la propiedad privada de los ciudadanos mexicanos.

Por otro lado pareciera que se legaliza la afiliación corporativa, cuando se habla de las aportaciones de las organizaciones sociales. Y finalmente en este sentido, el planteamiento expreso de que los poderes de la federación, los estados y los municipios realicen aportaciones a los partidos, al igual que las dependencias públicas en general, responde a los cuestionamientos reiterados por parte de la oposición al flujo de recursos que tradicionalmente ha recibido el PRI del sector público. Sin embargo, es evidentemente que esta prohibición no detiene por si sola dicho flujo, es indispensable que se cristalice en una genuina voluntad gubernamental en ese sentido. Aunado a la negativa de aumentar las sanciones a los partidos, a los candidatos y a los funcionarios y empleados públicos que incurran en conductas ilícitas mediante la desviación de recursos que son de la nación y no de su propiedad, propuesta del PRD.

## 5.4 Coaliciones

En las consideraciones generales sobre los convenios de coalición, se especificaron los efectos transitorios de éstos, aclarando que una vez concluido el proceso electoral, es decir, una vez concluida la etapa de resultados y de declaración de validez de las elecciones de senadores y diputados, la coalición se termina automáticamente y los candidatos a Senadores y Diputados de la coalición que resulten electos, quedan comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se señala en el convenio de coalición (Art.58.8).

[74] Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., p. 297.
[75] Véase Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 10 de septiembre 1993.

A los requisitos ya establecidos que debía contener el convenio de coalición,[76] se agregaron: a) la declaración de principios, programa de acción y estatutos aprobados por la coalición, así como los documentos en que conste su aprobación por los órganos partidistas correspondientes, b) el compromiso de sostener una plataforma electoral de acuerdo con los principios y estatutos adoptados por la coalición, c) el programa de gobierno al que se sujetará el candidato presidencial, así como los documentos que hagan constar que los órganos partidistas correspondientes, de cada uno de los partidos coaligados, lo aprobaron, d) en su caso, la forma y términos de acceso y contratación de tiempos en radio y televisión, e) el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarán comprendidos cada uno de los candidatos registrados por la coalición en caso de resultar electos (Art.63.1).

Finalmente, se reestructuraron los tiempos para presentar los convenios de coalición: 1. El convenio de coalición para la elección de Presidente debe presentarse para su registro ante el Director General del IFE, a más tardar dentro de los diez días siguientes al inicio del proceso electoral, 2. El convenio de coalición para la elección de Diputados o Senadores debe presentarse ante el mismo funcionario , a más tardar 30 días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate (Art.64.1).

### 5.4.1 Coalición para postular candidatos para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

En el caso de la coalición para postular candidato a la presidencia, se ajustó su representación en los consejos del IFE, antes era el número de representantes que correspondiera a la suma de los partidos coaligados, mientras que con la reforma de 1993, se redujo a los que correspondan al partido coaligado con mayor fuerza electoral (Art.59.1, inciso a), limitando así la capacidad de vigilancia. Para su representación ante mesas directivas de casilla y representantes generales en el distrito, se conserva la determinación de acreditar tantos representantes como corresponda a un solo partido (Art.59.1, inciso b).

En cuanto a las prerrogativas en materia de radio y televisión, éstas se perciben como si se tratara de un solo partido, pero en los casos en que se toma en cuenta la fuerza electoral (incremento durante períodos electorales y distribución de la segunda mitad del tiempo disponible cuando dos o más partidos se interesan por un mismo tiempo), se considera la del partido coaligado de mayor votación en la elección anterior (Art.59.1, inciso c).

Además con la reforma electoral de 1993, se exige que la coalición elabore sus propios estatutos, declaración de principios y programa de acción, o bien que adopte los de uno de los partidos coaligados (Art.59.1, inciso d), y se conserva la exigencia de una plataforma electoral, ahora basada en tales documentos (Art.59.2, inciso b).

[76] A) Los partidos políticos nacionales que la forman, b) la elección que la motiva, c) datos del o de los candidatos; d) el cargo para el que se le o les postula, e) el emblema y color o colores con el que se participa, f) la forma de distribución del financiamiento público, g)la prelación para la conservación del registro, y h) el señalamiento del partido político al que pertenece cada uno de los candidatos.

Se exige también con esta reforma un programa de gobierno al que se debe sujetar el candidato de la coalición de resultar ganador (Art.59.2, inciso d).

Finalmente, para el registro de la coalición, se conserva la exigencia de que los órganos partidistas respectivos aprueben tanto de la coalición, como de la plataforma y la candidatura. Y se obliga inscribir también como coalición a todos los candidatos a senadores y a diputados por los dos principios de representación (Art.59.2, inciso e), de no hacerlo y dentro de los plazos señalados, la candidatura presidencial queda automáticamente sin efectos (Art.59.3).

### 5.4.2 Coalición para postular candidatos a Diputados por el principio de Representación Proporcional

Ahora bien, para la coalición por la que se postulan diputados de representación proporcional, que sigue teniendo efectos en los 300 distritos electorales, se debe cubrir todos las indicaciones ya señaladas para la coalición presidencial, en lo que se refiere a la representación de la coalición ante los Consejos del Instituto, la utilización de las prerrogativas en materia de radio y televisión, y los documentos básicos aprobados por la coalición (Art.60.1), con excepción del programa de gobierno, que en este caso sería un programa legislativo.

La coalición para Diputados por el principio de representación proporcional, exige una coalición total, pues se debe postular además por coalición a los 300 diputados de mayoría relativa y con la reforma de 1993, también las 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores (Art.60.2).[77]

Así, se precisó que a la coalición se le asigna el número de diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido y quedan comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que señale el convenio de coalición (Art.60.4).

### 5.4.3 Coalición para postular candidatos para Senador

Para la coalición a senadores, se repite el modelo que exige una declaración de principios, programa de acción y estatutos únicos para la coalición; acreditar representantes ante los órganos electorales del IFE, como corresponda al partido político coaligado de mayor fuerza; y acreditar representantes ante las mesas directivas de casilla y generales en los distritos electorales como corresponda a un partido político (Art.61.1).

[77] Con la reforma electoral de 1993 se abre el senado a la "primera minoría", al modificar los artículos 56 constitucional y 11 del COFIPE, por medio de los cuales se establece la elección de cuatro senadores por entidad federativa (antes eran dos), tres de los cuales entonces serían de mayoría relativa y el cuarto se asignaría al partido que por sí solo obtuviera el segundo lugar. Y para ello cada partido registra una lista con tres fórmulas para cada entidad.

Se desagrega como en el COFIPE original dos variantes: la primera corresponde a la situación en que la coalición postula fórmulas de candidatos a senadores en menos de diez entidades, y la segunda cuando es en diez o más. En el primer caso, los requisitos anotados anteriormente solamente se aplican en las entidades donde se haya postulado candidaturas al Senado por la coalición; y aún cuando los partidos políticos no se hubieran coaligado para otras elecciones durante el mismo proceso (Art.61.1 inciso b).

En el segundo caso, se exige con esta reforma, que la coalición se extienda a todas las candidaturas de diputados por los dos principios de representación (Art.61.c), y que elabore un programa legislativo al que se sujetarán sus candidatos de resultar electos (Art.61.2 inciso e).

### 5.4.4 Coalición para postular candidatos para Diputados por el principio de Mayoría Relativa

Para la coalición de diputados de mayoría relativa, se acordaron los mismos criterios sobre su representación, es decir, se debe acreditar ante los Consejos Distritales respectivos, tantos representantes como corresponda al partido político coaligado de mayor fuerza; y acreditar representantes ante las mesas directivas de casilla y generales en los distritos electorales como corresponda a un solo partido político (Art.62.1, incisos a y b).

Se repiten las restricciones establecidas en el COFIPE de 1990, en cuanto a la distribución de las candidaturas de la coalición en distritos comprendidos en diferentes circunscripciones plurinominales, a saber: a) no se puede registrar más de 30% de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinominal y b) del número de candidatos postulados para una circunscripción no se puede registrar más de la mitad en distritos de una misma entidad federativa (Art.62.1 inciso c).

Se contemplan también las dos variantes establecidas en el COFIPE original: para candidatos en 100 ó más distrito y en menos de 100 distritos. Para el primer supuesto, se sujeta a las reglas señaladas para la coalición presidencial, es decir, las novedades en esta reforma en lo que se refiere a: la representación de la coalición ante los Consejos del Instituto; la utilización de las prerrogativas en materia de radio y televisión; la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por la coalición y el programa legislativo (Art.62.1 inciso d).Y de igual manera en este caso, se exige con esta reforma, que la coalición se extienda a las 32 listas de fórmulas de candidatos a senador y a las 200 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional (Art.62.2 inciso f).

En el segundo caso, para registrar candidaturas en menos de 100 distritos electorales, se debe señalar en el convenio de coalición a qué grupo parlamentario quedan incorporados los candidatos postulados y especificar la fórmula para distribuir entre los partidos coaligados los votos para los efectos de la elección por el principio de representación proporcional (Art.62.4).

Tanto en el primero como en el segundo caso, las coaliciones deben comprobar que los órganos partidistas correspondientes aprobaron contender bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos que la coalición haya adoptado; y que aprobaron la plataforma electoral (Art.62.2 incisos c y d).

## 5.5 Consideraciones sobre la reforma electoral de 1993

El resultado de estas reformas, si bien trataba en apariencia de evitar coaliciones sin principios ni programa, en realidad consideramos que la reglamentación excesiva introdujo obstáculos para el encuentro natural de formaciones políticas que bien podían trabajar de manera unificada en el terreno electoral. Este perfeccionamiento de candados se trata en suma de una reglamentación pensada para impedir las coaliciones más que para regularlas, "se trata de una auténtica obra maestra de ingeniería política del autoritarismo mexicano".[78]

Por un lado, la coalición para postular conjuntamente candidato a la Presidencia de la República implica presentar candidaturas conjuntas a todos los demás puestos de elección popular. De tal manera que quienes solamente deseen hacer coalición para postular candidato a la presidencia están obligados a hacer coalición total para diputados y senadores y además iniciar prácticamente un verdadero proceso de construcción de un partido unificado. Pues se considera a la coalición virtualmente como un nuevo partido político, al exigirle que elabore sus propia declaración de principios, programa de acción, estatutos, plataforma electoral y programa de gobierno.

Y por otro lado, la coalición total para diputados de mayoría relativa continua siendo imposible en las circunscripciones I y V, porque en ellas están ubicados el DF y el Estado de México respectivamente, que constituyen más de la mitad de los distritos de cada una de ellas, esta restricción artificial sigue sin un fundamento jurídico claro.

Además, los partidos políticos no pueden hacer una coalición total para postular candidatos a diputados en los 300 distritos, pero si postulan 100 o más candidaturas, están obligados a hacer coalición total para senadores y para diputados de representación proporcional. Y sin en cambio, pueden hacer coalición total para diputados de mayoría relativa cuando se postula por coalición un candidato a la presidencia, cuando se postula por coalición los 200 candidatos a diputados de representación proporcional y cuando se postula por coalición candidatos a senadores en 10 a más entidades. Pero cuando los partidos quieren postular explícitamente por coalición los candidatos a diputados de mayoría relativa, simplemente no pueden hacerlo.

Otro punto, desarrollado en materia de registro y finanzas partidistas, es el que pareciera que se premia a los partidos que no hacen coaliciones electorales, esto en el apartado del financiamiento público correspondiente al desarrollo de los partidos políticos, pues al partido que obtiene la votación por sí mismo (sin coalición), se le entrega hasta el

[78] Becerra Chávez Pablo Javier, *"La Reforma del COFIPE"*, en Valdés Zurita Leonardo, Elecciones y Partidos..., op.cit., p. 237.

doble del tanto asignado por este tipo de financiamiento. Y por el contrario, se castiga a las coaliciones, cuando un partido con registro definitivo participa coaligado y no obtiene el 1.5% de la votación total emitida y pierde su registro, es decir su participación coaligada le resta el beneficio de las dos elecciones ordinarias consecutivas.

En este sentido, hubo pronunciamientos tanto del PRD, al considerar que estos requisitos para conformar coaliciones eran tan inalcanzables que sería más honesto sencillamente prohibirlas; como del PARM, que calificó a la reforma en el aspecto de coaliciones como un capítulo totalmente regresivo, como un paso atrás a las ya muy restringidas disposiciones planteadas en el Código.

Cabe hacer mención que otro tema que está comprendido en las condiciones equitativas para la competencia electoral, y que tuvo gran relevancia en la reforma electoral de 1993, fue el establecimiento de topes a los gastos de campaña para los comicios presidenciales, así como el procedimiento para fijar recursos a cada partido para elecciones de diputados y senadores. Estas modificaciones se incluyeron en otro apartado del COFIPE, el Libro Quinto (Del Proceso Electoral), Título Segundo (De los actos preparatorios de la elección), Capítulo Segundo (De las Campañas Electorales).

Así, de esta forma se llevó a cabo la Reforma Electoral de 1993, reforma que reconoció que el tema del financiamiento y de la fiscalización del dinero público y privado, debía ocupar un primer plano. Reforma que además representaría la última reforma bilateral, impulsada por el PAN y el PRI, pues a partir de entonces se exigirían reformas ampliamente discutidas e incluyentes.

Esta reforma no obstante sus avances y que se entendía como la última del sexenio de Salinas, antes de que fuese aplicada tuvo que abrir un expediente que parecía ya cerrado y aceptar apresuradamente una tercera reforma electoral. Esto fue debido a un momento de coyuntura política con la que inicia el año de 1994 y la insistente demanda opositora por cambios en la legislación electoral, que dieron pauta, como veremos en el siguiente capítulo, a una nueva operación política electoral.

# III. REFORMA ELECTORAL DE 1996

## 6. CAMBIO DE GOBIERNO

### 6.1 Crisis Política[1] y Económica

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, emprendió una serie de cambios en todos los órdenes, estas "reformas liberalizadoras" promovidas desde la presidencia, se dieron tanto el campo con la reforma al artículo 27 constitucional (6 enero 1992, se modifican las formas de tenencia de la tierra, se pone fin al reparto agrario, se titula individualmente la parcela ejidal y se permite libremente comerciar la tierra), como en materia educativa con las reformas al artículo 3° (28 enero 1992 y 5 marzo 1993, se descentraliza la gestión de las escuelas públicas, se suprime la obligación de la educación laica en escuelas particulares y se decreta como obligatoria la educación secundaria), o en materia religiosa con la reforma al artículo 130 (28 de enero 1992, se le da un nuevo papel, reconocimiento y posibilidades jurídicas a las iglesias).

En términos generales, en el período de 1988 a 1993, se reglamentaron 141 leyes y 143 reglamentos (82 corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 34 a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 17 a la Secretaría de Gobernación y 48 dedicados a los temas de derechos humanos, reformas de las procuradurías y reorganización política), el punto culminante de estos cambios, fue la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC) el primero de enero de 1994.

Este programa reformador tuvo un impulso decisivo gracias a los resultados electorales de 1991, pues con la nueva composición del Congreso, el Revolucionario Institucional obtuvo favorablemente una mayoría holgada, aunada por supuesto a las coincidencias de fondo con el Partido Acción Nacional y los acuerdos entre el PRI y esta segunda fuerza política del país.

Pero el elemento rescatable de este proceso, es el que las decisiones más importantes de la vida nacional tuvieron que atravesar, ventilarse y resolverse en el Congreso, y así, durante el período de 1991 a 1994 los partidos políticos se fueron haciendo protagonistas insustituibles y verdaderos centros de gravedad de la negociación, el disenso, el debate y el acuerdo de las cuestiones nacionales medulares.

[1] Identificamos una crisis política cuando se observa inestabilidad dentro del régimen político caracterizado por la nula existencia de equilibrio entre demandas políticas, apoyos, procesos decisionales y *outputs* o respuestas al nivel de la relación estructuras de autoridad – comunidad política. Los elementos a considerar son: a) crisis de legitimidad, b) eficacia desicional, c) movilización conflictiva y d) división en la coalición dominante. Para el caso de México véase Cansino César, *"La transición política en México: Dinámica y Perspectiva"*, en Estudios Políticos 3ª Época Núm. 8, octubre – diciembre 1991, FCPyS, México, pp.7-41, y Construir la Democracia. Limites y perspectivas de la transición en México, Miguel Ángel Porrúa - CIDE, México, 1995.

Ahora bien, el contexto político cambió radicalmente al final del sexenio, al grado de enfrentar la mayor crisis política que el régimen priísta haya experimentado desde que se institucionalizó, esto en los años cuarentas. Acontecimientos imprevistos modificaron sustancialmente el panorama político: el levantamiento del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional en el Estado de Chiapas, el asesinato del candidato a la presidencia del PRI, Luis Donaldo Colosio, el secuestro de importantes empresarios, etc, generaron inestabilidad política, haciendo de las elecciones federales de 1994 un escenario sumamente complicado.

### 6.1.1 El Levantamiento armado en Chiapas (crisis de legitimidad)

El primer día de 1994 un grupo militar, compuesto en su mayoría por indígenas de la región de los Altos de Chiapas, declaró la guerra al gobierno mexicano y tomó posesión de la ciudad de San Cristóbal de las Casas, así como de Ocosingo, Altamirano y las Margaritas en Chiapas, hecho que tuvo varias repercusiones. Este grupo armado, autodenominado Ejercito Zapatista de Liberación Nacional, se oponía a las reformas económicas y estructurales del gobierno de Salinas, pero también, advertía que en la política nacional estaban clausuradas las vías legales y pacíficas.[2]

Las causas de este levantamiento armado, ciertamente son económicas, sociales y políticas,[3] aunque los detonadores más evidentes se encuentran en la reforma constitucional al artículo 27, la caída en las exportaciones mexicanas de productos agrícolas (a partir de 1989 el precio del café bajo hasta un 60%), la baja del poder adquisitivo de los salarios del campo y el TLC (México dejaría de subsidiar al maíz y al fríjol y acabaría con las tarifas y aranceles a la importación de cereales y legumbres de EU y Canadá).

Ante este acontecimiento violento, el 10 de enero el Presidente por un lado, nombró Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas, a Manuel Camacho Solís, quien había contendido por la candidatura presidencial del PRI y entonces secretario de Relaciones Exteriores, y por otro lado, el 12 de enero ordenó un cese al fuego unilateral, sujeto a que el Ejercito Federal no fuera atacado, y poco después llevó al Congreso la iniciativa de Ley de Amnistía. A partir de entonces, se abrió la posibilidad de una salida negociada y pacífica para este trágico conflicto.

---

[2] Véase EZLN, *"Declaración de la Selva Lacandona"*, La Jornada 2 de enero 1994, *"Segundo comunicado del EZLN"*, La Jornada 6 de enero 1994, y *"Pedimos democracia y justicia, pero no entendieron"*, La Jornada 22 de marzo 1995.

[3] Mucho se habló del contraste económico en Chiapas, que siendo por ejemplo el primer lugar en la generación de energía hidroeléctrica (55% de la producción), en 1990 el 30% de las viviendas carecía de energía eléctrica (en 1982 era el 95%), que a pesar de su capacidad de recursos hidráulicos, sólo el 3% de la superficie agrícola tenía sistemas de riego y el 40% de las viviendas en 1990 no disponían de agua entubada, o que teniendo el primer lugar nacional en la producción de café, el segundo en ganado y el tercero en maíz, ocupaba los primeros lugares en el índice de desnutrición. Aunado a que la población chiapaneca ha sufrido secularmente la discriminación, explotación, despojo de tierras, represión, ausencia de servicios sociales, y un autoritarismo y desigualdad aberrantes. Pablo González Casanova considera entre las "verdaderas causas": la herencia rebelde, la crisis de la hacienda tradicional, la acción pastoral, los estudiantes del 68, menos tierras para más "pobres", la politización de los pueblos indígenas, la violencia y la ley, la violencia negociada con pérdida y ganancias, véase González Casanova Pablo, *"Causas de la rebelión en Chiapas"*, en Perfil de La Jornada, 5 de septiembre 1995.

Durante 1994, después de las Jornadas por la Paz y la Reconciliación y la firma de los Compromisos para una Paz Digna en Chiapas el 2 de marzo, el diálogo entre el gobierno y la insurgencia quedó prácticamente en suspenso, ya que el EZLN se centró en el desarrollo de la Convención Nacional Democrática realizada del 6 al 9 de agosto. En marzo de 1995 el Congreso de la Unión aprobó la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, donde se definió la tarea coadyuvante de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y se reconoció a la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), como instancia de mediación.

Con estas bases legales y políticas a mediados de 1995 se reanudaron los contactos entre las partes, las cuales acordaron en septiembre del mismo año, las bases para el diálogo y la negociación. Esta etapa de relativo entendimiento culminó con la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráizar el 16 de febrero de 1996.

De esta forma, uno de los principales logros del movimiento zapatista fue el incluir en la agenda nacional la cuestión indígena. Pero el factor crítico en la política que interesa resaltar, fue que el resurgimiento de la violencia ("la reaparición del México bronco"), derrumbó el pilar más fuerte de la legitimidad del régimen: la paz social, colocando en tela de juicio a toda la estructura electoral (pacífica).

### 6.1.2 Homicidios Políticos (división de la coalición gobernante)

Ahora bien, si el levantamiento armado en Chiapas reforzó la crisis de legitimidad generada desde el proceso electoral de 1988, el homicidio del candidato presidencial del PRI, y posteriormente del Secretario General del CEN del mismo partido y futuro coordinador de su fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados, José Francisco Ruiz Massieu, influyeron en la división de la coalición gobernante, otro elemento determinante en la crisis política.

Las tensiones y desacuerdos dentro de la clase política priísta, originados desde 1982 con el arribo de los "tecnócratas" y evidenciados con la salida de la Corriente Democrática en 1987, dejaron diferencias latentes en el PRI que se incrementaron con una lucha por el poder, como se exhibió en la designación, pero sobre todo a partir del asesinato de su candidato presidencial.

Cuando Luis Donaldo Colosio fue electo el 28 de noviembre de 1993 candidato presidencial del Revolucionario Institucional, al día siguiente del destape, Manuel Camacho contendiente a esta candidatura, renunció a la jefatura del Departamento del Distrito Federal aunque después ocupó la Secretaría de Relaciones Exteriores. Este cambió significó un acto de protesta ante la designación presidencial sin precedentes, y a partir de entonces Camacho se convirtió en un factor discordante con la campaña del PRI.[4]

[4] No faltaron quienes consideraron la posibilidad de que Camacho sustituyera a Colosio en la candidatura presidencial si la labor realizada en Chiapas resultaba exitosa. De hecho el presidente Salinas , el 27 de enero en una reunión con el CEN y los gobernadores del PRI, formuló la famosa frase "no se hagan bolas, el candidato del PRI es Luis Donaldo Colosio".

Colosio vislumbró durante su campaña un nuevo proyecto de país, buscó reformar el presidencialismo absolutista, resaltó la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial, y la inexistencia del ciudadano común, demandó avanzar en la construcción de un sistema democrático que le devolviera a la sociedad la confianza en la política. Se preocupó por ganar lícitamente, partiendo de que la voluntad popular y solo ella determina los resultados de los comicios, y exigiendo al gobierno imparcialidad y firmeza al aplicar la ley.[5]

Desafortunadamente, el 23 de marzo de 1994, después de un mitin en la colonia Lomas Taurinas, ubicada en Tijuana Baja California, el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado. Hecho que por demás representa la ruptura del circuito político de transición pacífica del poder, y como lo percibía Castillo Peraza al señalar que "...la serie de desmesuras que comenzó con el asesinato del cardenal Posadas, continuó con la revuelta en Chiapas, tuvo otro momento con el secuestro del señor Harp y llega a su clímax con este cruel asesinato del licenciado Colosio, puede llevarnos a pensar en una operación desestabilizadora de muy gran escala"[6]

Este asesinato convulsionó a la clase política, y al mismo poder presidencial, pues miembros del partido en el gobierno propusieron sustitutos y esbozaron una suerte de rebelión si el candidato sustituto era impuesto a la tradicional usanza, de esta forma la disciplina partidaria se debilita nuevamente. El presidente con un margen de maniobra menor, pues al ser nombrado el candidato presidencial le cede gradualmente decisiones e influencia, recurrió a la consulta de la élite gobernante, esto es el CEN del PRI y los gobernadores, para tomar la decisión.[7] Sin embargo, esta misma sustitución aceleró el enfrentamiento entre grupos al interior de la élite gobernante, sobre todo entre el nuevo candidato Ernesto Zedillo y el comisionado Camacho quien renuncia a su cargo.[8]

---

[5] Destaca el discurso pronunciado el 6 de marzo de 1994, con motivo del 65° aniversario de la fundación de su partido, donde marcó un distanciamiento obligado entre presidente y candidato. Dijo "Sabemos que el origen de muchos de nuestros males se encuentra en un excesiva concentración de poder. Concentración que da lugar a decisiones equivocadas, al monopolio de iniciativas, a los abusos, a los excesos. Reformar el poder significa un presidencialismo sujeto estrictamente a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático... Reformar el poder significa fortalecer y respetar las atribuciones del Congreso Federal... Cuando el gobierno ha pretendido concentrar la iniciativa política, ha debilitado al PRI. Por eso hoy, ante la contienda política, el PRI del gobierno solo demanda imparcialidad y firmeza en la aplicación de la ley. ¡No queremos ni concesiones al margen de los votos, ni votos al margen de la ley!.

[6] Proceso 908, 28 de marzo de 1994.

[7] El encargado de dar la propuesta definitiva para designar al sustituto de Luis Donaldo Colosio, fue el gobernador de Sonora, Manlio Fabio Beltrones, al proyectar el video donde el entonces candidato del PRI designa coordinador de su campaña a Ernesto Zedillo Ponce de León. Si bien René Delgado no coincide con esta disminución del margen de maniobra presidencial para el segundo destape del sexenio, al señalar que "Todo se reducía a la variación de un viejo libreto, donde el guión lo escribía el presidente de la República y no el partido tricolor...", si reconoce que "Colosio quiso acabar con esta práctica por la vía de la reforma del partido tricoclor. No pudo, y aún cuando a su cuenta se quiso cargar el destape de Zedillo, no es aventurado decir que ese mecanismo ya no podrá emplearse en lo sucesivo. A costa de su vida, Colosio acabó con esa práctica.", en Delgado René, *¿Último Destape?*, Voz y Voto mayo 1994, pp. 20 – 22.

[8] Sobre las diferencias públicas entre Zedillo y Camacho véase Proceso 920, 20 de junio de 1994.

Otro hecho violento que convulsionó la estructura gobernante de nuestro país, fue el asesinato de Francisco Ruiz Massieu, personaje que después de las elecciones de 1994, concentraba tres posiciones políticas claves: secretario general del PRI, evidente coordinador de la fracción priísta en la Cámara de Diputados y representante de su partido ante el Consejo General del IFE. Pero además era un hombre de ideas renovadoras, que al igual que Colosio buscaba una reconstrucción política con nuevas relaciones de su partido con el gobierno y una necesaria transformación del PRI.

Su muerte tendió a explicarse como resultado de los enfrentamientos dentro del PRI.[9] Lo cierto es que el equilibrio de fuerzas al interior del sistema político mexicano se rompió y que el régimen perdió su principal argumento para justificar su existencia, pues el PRI parecía dejar de garantizar la paz social. Y de esta forma se confirma la fractura existente en la coalición gobernante, en donde tensiones y desacuerdos se incrementaron dentro de la clase priísta.

### 6.1.3 Crisis Económica

Estos homicidios además de evidenciar la existencia de una división en uno de los principales actores de la coalición dominante, la clase política priísta, también tuvieron efectos en la economía, con la fuga de divisas y con ello el desgaste de las reservas internacionales con las que contaba el Banco de México.[10]

Constantemente crisis políticas y crisis económicas se encuentran unidas, y México no fue la excepción ya que a finales de diciembre de 1994 se enfrentó a una devaluación del peso frente al dólar y consecuentemente la mayor crisis económica registrada en su historia reciente. Esta devaluación tuvo como argumento central un déficit en la cuenta corriente, agregándose una retirada de capitales a corto plazo, una sobrevaluación del peso, la dependencia de inversiones extranjeras en cartera y la disminución de reservas.

Lo fundamental en este caso, es el descenso en el desempeño gubernamental (eficacia desicional), al desatender apartados importantes para la economía nacional, como el déficit en la cuenta corriente, la sobrevaluación del peso, la poca inversión pública en la planta productiva, etc. Aunado a los rezagos productivos, competitivos y financieros de la economía mexicana que ante cualquier conflicto político acentúan las expectativas negativas de la economía nacional y propician la salida de capitales ante la imposibilidad de garantizar condiciones de pago y rentabilidad.

En conclusión, México presentaba rumbo a las elecciones de 1994, un escenario de inestabilidad dentro del régimen político compuesto por tres elementos característicos de

[9] Los resultados de la investigación afianzaron la hipótesis de que el atentado fue perpetrado por sectores internos de poder, hecho confirmado con la sentencia de Raúl Salinas de Gortari, acusado de ordenar el asesinato de Francisco Ruiz Massieu.
[10] Véase los saldos de la reserva internacional neta en 1994 donde resalta el asesinato de Colosio, la renuncia de Carpizo a la secretaría de Gobernación y las denuncias de Mario Ruiz Massieu, el Financiero 18 de diciembre de 1994.

una crisis política: crisis de legitimidad, descenso en el desempeño gubernamental y división en la coalición dominante.

De esta forma el país se enclavaba en la misma dinámica de liberalización disfuncional de 1988, ya que el régimen político mexicano volvía a enfrentar enormes desafíos como resultado de una nueva polarización y radicalización de la oposición y del surgimiento de formas inéditas de contestación al régimen y de violencia, con una enorme carga desestabilizadora.[11]

## 6.2 Reforma Electoral de 1994

Con todo y los avances de las reformas de 1989-90 y 1993, el levantamiento armado en Chiapas convenció a todos los actores del sistema de partidos, y en particular al PRI, de que el marco legal que regularía las elecciones de 1994 era insuficiente, ya que la resurrección de la vía armada obligaba a los partidos y al gobierno a revalidar las leyes y las instituciones, es decir, a demostrar la pertinencia de la vía electoral. Así, aumentaron las exigencias de nuevas garantías para que las elecciones y la transmisión del poder ocurriera pacífica y ordenadamente, ya que los riesgos de una elección impugnada por las oposiciones incrementaba el potencial del conflicto postelectoral.

Cierto que ya desde antes se manifestaba una insatisfacción por el entramado electoral, al demandarse reformas a la legislación en la materia, en este contexto Porfirio Muñoz Ledo, dirigente nacional del PRD, había exigido una nueva reforma que subsanara los evidentes huecos de la ley y que encausara la confianza necesaria para todos los contendientes; del mismo modo Luis Donaldo Colosio, al tomar protesta como candidato presidencial del PRI, propuso para aumentar la legalidad y transparencia de los comicios, cambiar al director general del IFE, crear un grupo plural de observadores electorales nacionales, realizar una auditoria externa al padrón electoral, realizar un debate entre los candidatos presidenciales, y finalmente se comprometió a presentar periódicamente un informe del financiamiento de su campaña.[12]

Pero como señaló el entonces secretario de gobernación, quien fuera pieza fundamental de la reforma de 1994, "el origen de (esta) reforma... se debe a diversos factores: el panorama político nacional cambió en los primeros días de enero de ese año con el surgimiento de la rebelión armada en Chiapas que tenía y tiene reivindicaciones sociales para los indígenas y también de carácter político nacional; la decisión del gobierno de encontrarle una solución negociada a ese conflicto armado, y la decisión de que los aspectos políticos, específicamente los electorales, debían ser negociados y acordados con los partidos políticos".[13]

[11] Cansino César, La Transición Mexicana 1977 – 2000, México, CEPCOM, 2ª Edición, 2000, p.247.
[12] Citados en Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio político en México, 2ª Edición, Cal y Arena, México, 2000, pp. 317- 318.
[13] Carpizo Jorge, *"La reforma federal electoral de 1994"*, en Alcocer V. Jorge, Elecciones, diálogo y reforma, Tomo I, Nuevo Horizonte Editores, México, 1994, p.15. Varios autores también coinciden en considerar la reforma electoral de 1994 como "la primera y prometedora respuesta de las fuerzas políticas organizadas a la

Así, ante el levantamiento armado, la violencia y la masiva preocupación, las decisiones políticas comenzaron a tomarse, además de nombrar secretario de gobernación a Jorge Carpizo, en sustitución del ex-gobernador de Chiapas Patrocinio González Garrido, fue nombrado Manuel Camacho Solís, comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas. Iniciaron así, pláticas entre el gobierno y los partidos políticos, donde quedó claro que los partidos políticos, principalmente el PRD, demandaban condiciones de limpieza, legalidad, objetividad e imparcialidad para la elección federal de 1994.

De estas conversaciones y como respuesta a una convocatoria emitida por diversas agrupaciones sociales, el 27 de enero de 1994, se firmo el "Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia", el cual fue suscrito por ocho de los nueve candidatos presidenciales y los dirigentes de sus respectivos partidos. Es de resaltar la gran inclusión de este acuerdo, pues por primera vez el PRD y su candidato Cuauhtémoc Cárdenas firmaron un pacto de tal proyección, cabe señalar que incluso el Partido Popular Socialista, que no aceptó suscribirlo, manifestó públicamente su coincidencia con la mayor parte de los objetivos plasmados en dicho documento.

Esta contribución, base de las conversaciones para la reforma de 1994, contenía una serie de acuerdos y compromisos, el acuerdo básico en materia electoral era el de crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral. Los compromisos a los que se llegaba, vinculados con el proceso comicial pues ese era su objetivo, según el texto para lograr una elección imparcial, eran los siguientes:

1. Mayor confianza en las autoridades electorales,
2. Plena confiabilidad del padrón o lista de electores, con acceso permanente a las bases de datos e imágenes del RFE y auditoria externa del padrón nacional,
3. **Garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando que los medios concesionados privados contribuyan eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático,**
4. **Impedir el uso de los recursos y programas públicos a favor de cualquier partido,**
5. **Realizar, una vez concluido el proceso electoral en curso, una revisión del sistema de financiamiento a los partidos,**
6. Revisar el Código Penal,
7. Explorar la posibilidad ante la PGJR de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales,
8. Si la aplicación de estas decisiones requiriera de adecuaciones legales, se procederá, previo consenso de los partidos, a un período extraordinario de sesiones del Congreso.

declaración de guerra del neozapatismo: una que reivindicaba la vía de las leyes, de las instituciones y de los acuerdos frente a presuntas y falaces opciones insurreccionales y violentas.", véase Cordera Campos Rolando, et. al., *"Transición a la democracia: Más allá del 21 de agosto"*, en Pascual Moncayo Pablo, Las elecciones de 1994, Cal y Arena, México, 1995, p. 47.

Este Acuerdo, dio paso a una serie de reuniones en las que participaron los diferentes partidos políticos y la Secretaría de Gobernación, estas "Conversaciones de Barcelona",[14] como se llamaron, tuvieron lugar del 8 de febrero al 26 de mayo de 1994 y representaron un ejercicio político *sui generis*, no sólo por la situación política de emergencia, sino también por el método de consenso entre las tres principales fuerzas políticas para tomar decisiones, donde el PRD suscribiría por vez primera una reforma, entonces concurrente e inclusiva.

En materia de medios de comunicación se propuso crear un comité ciudadano de vigilancia de los medios (PRD), cambiar los funcionarios de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, y designar nuevos por consenso entre partidos y gobierno (PRD), distribuir los tiempos de televisión otorgados a los partidos en tiempos preferenciales (PAN), establecer la posibilidad de cambiar tiempo continuo por mensajes promocionales tipo spot comercial (PAN), ampliar los tiempos gratuitos a los partidos en radio y televisión, conservando los criterios de distribución según lo establecido por la ley (PRI), y que del tiempo total que por ley corresponde al Estado en los medios electrónicos (12.5%), la mitad fuese designada como prerrogativa a los partidos políticos: 50% en partes iguales y el otro 50% proporcional a sus resultados en la elección federal de 1991 (PRD).

En cuanto al financiamiento público y gastos de campaña, poco se aportó, pues el 17 de enero de 1994, el TFE declaró fundado un recurso interpuesto por el PRD contra el dictamen aprobatorio de los topes a los gastos de campaña presidencial, ordenando que fuera el propio Consejo General el que determinara ese tope máximo de gastos de campaña, ya que era una facultad indelegable de ese cuerpo colegiado. Cabe aclara que si bien el Tribunal no intervino en la fórmula aritmética del monto total de ese tope de campaña, si dio la oportunidad para que el Consejo General volviera a considerar dicho tope, que al rediscutir el tema, redujo sustancialmente el tope establecido en un principio.[15]

En virtud de esta situación, los partidos políticos se limitaron a solicitar de parte del gobierno, garantías de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos. En particular, sobre el problema del uso indebido de fondos públicos en beneficio de un partido, se convino proponer la adición al Código Penal de un capítulo sobre delitos electorales (el proyecto fue elaborado por el PAN pero se aprobó por consenso). Otra medida consensuada, fue proponer al procurador general de la República el nombramiento de un Fiscal Especial para Delitos Electorales

Es así que los Acuerdos de Barcelona lograron impulsar la última reforma electoral del sexenio, y el 23 de marzo de 1994, el Congreso de México aprobó nuevas enmiendas constitucionales con dos fines primordiales: cambiar la composición del Consejo General del

[14] Se llamó así porque el recinto donde se celebraron la mayoría de las negociaciones estaba ubicado en una calle con ese nombre. Para un análisis más detallado de estas conversaciones véase Carpizo Jorge, ibidem, pp. 13-91, y Alcocer V. Jorge *"1994: Diálogo y reforma, un testimonio"* en Alcocer V. Jorge, Elecciones, diálogo y reforma, Tomo I, Nuevo Horizonte Editores, México, 1994, pp.201-225.

[15] El valor asignado al elemento de duración de la campaña se disminuyó a 0.40 y en consecuencia la cantidad del tope de campaña presidencial se fijó en N$ 134'460,560.34, es decir, disminuía en casi cinco veces el tope aprobado con anterioridad.

IFE para reducir la importancia del gobierno y los partidos políticos, y modificar el código penal para definir claramente los delitos electorales.

El PRI, el PAN y el PARM aprobaron estos cambios, con un voto dividido del PRD; 18 diputados de este partido siguieron el compromiso de su líder formal Porfirio Muñoz Ledo y votaron a favor de la reforma, mientras que 14 de ellos en línea con el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas votaron en contra, junto con los del PPS y el PFCRN.[16]

En materia constitucional las reformas al artículo 41 (párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo), establecieron que la organización de las elecciones, no obstante ser una función estatal, se realizaría a través de un organismo público y autónomo con la concurrencia de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos y los ciudadanos. Asimismo se agregó que dicho instituto es independiente, y se estableció que los órganos colegiados del IFE, en todos los niveles, también quedarían conformados por la figura de los "consejeros ciudadanos". Y es con esta figura del consejero ciudadano con lo que comenzó lo que se ha denominado la "ciudadanización" de los órganos electorales, elemento principal de esta reforma.

Una vez sentadas las bases constitucionales, se resolvieron diversas modificaciones al COFIPE, en la sesión del 12 de mayo, las reformas a la legislación electoral fueron aprobadas en lo general por 266 votos a favor, 6 en contra y 16 abstenciones; y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1994.

Los cambios en la legislación principalmente fueron: la nueva composición de los órganos electorales donde los partidos perdieron su derecho al voto, la creación de la figura de consejeros ciudadanos en el Consejo General del IFE y la responsabilidad a las fracciones parlamentarias de su nombramiento, la ampliación del radio de acción de los observadores nacionales y la regulación de la participación de "visitantes extranjeros", la fijación de nuevos topes a los gastos de campaña, la disposición como facultad a los consejos locales y distritales de establecer el tope de gastos de campaña de senadores y diputados, el fijar el número de casillas especiales por distrito y la introducción en el Código Penal de la figura de delitos electorales.[17]

En materia de partidos políticos solamente se eliminó el carácter discrecional de la expedición de la convocatoria para el registro condicionado, esto al establecerse en el artículo 33 fracción I, ya no como posibilidad sino como obligación del IFE, convocar en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendan obtener dicho registro. Sin embargo cabe aclarar que esta nueva disposición ya no se aplicaría para las elecciones de 1994, sino hasta 1997.

---

[16] Sobre el enfrentamiento entre el presidente del PRD y su candidato presidencial véase Sánchez Susarrey Jaime, *"Tercera Reforma vs. Segunda Vuelta"* en Época Núm. 148, 4 de abril 1994, México, pp.31-32.

[17] Para un análisis más detallado de la reforma electoral de 1994 véase Becerra Pedro, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., pp. 315-362, y Carpizo Jorge, *"La reforma federal electoral de 1994"*, en Alcocer V. Jorge, Elecciones, diálogo y... op.cit., Tomo I, pp. 19-34.

Si bien los acuerdos en materia de partidos políticos prácticamente no tocaron en ese momento la legislación en la materia, si se tomaron una serie de medidas complementarias, sobre todo en materia de equidad, que en su mayoría serían incorporadas a la legislación dos años después, en 1996.

Algunas de estas medidas (las siete primeras) tuvieron como origen las conversaciones de Barcelona, pero todas fueron sometidas a la consideración del Consejo General y así adoptaron la forma de acuerdo de ese órgano colegiado. Las más importantes fueron:

- Suspensión de la propaganda política pagada en los medios electrónicos de comunicación diez días antes de la jornada electoral,
- Suspensión, de la publicidad relacionada con varios programas gubernamentales (Solidaridad y Procampo), veinte días antes de la jornada electoral,
- Envío por parte de la Secretaría de la Contraloría de la Federación a todos los servidores públicos una forma donde bajo protesta se conocen las sanciones penales aplicables si se cometen delitos electorales,
- Compromiso de que ningún servidor público podrá ser comisionado a partido político alguno, ni hacer labor partidaria dentro de su horario de trabajo o utilizar bienes públicos con ese objeto y tampoco podrá ejercer coacción sobre sus subordinados para inducir su voto o suspender labores para asistir a actos partidistas,
- Incremento en 180% de los tiempos en televisión y radio a todos los partidos políticos,
- Entrega diaria de 116 espacios en radio con cargo al presupuesto del IFE, para la emisión de mensajes publicitarios de los partidos
- Difusión de tres programas en cadena nacional radiofónica, cada uno de una hora, ocupando los espacios destinados al programa La Hora Nacional, los tres domingos anteriores al 21 de agosto,
- Exhortaciones y recomendaciones a todos los medios de comunicación para que informen de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa respecto de las actividades de campaña de los partidos políticos, y para que en los noticieros de radio y televisión se respete el derecho a la información de los mexicanos,
- Monitoreos cuantitativos y cualitativos de los principales noticiarios de radio y televisión respecto a las campañas electorales.

Además de estos Acuerdos del Consejo General, se tomaron otras medidas para ir logrando mayores grados de equidad en la contienda electoral:

- Realización de un debate televisivo entre los tres principales contendientes a la Presidencia de la República,
- En forma gratuita se puso a disposición de las estaciones de radio y televisión, la señal de transmisión de los debates públicos realizados entre los candidatos presidenciales del PDM, el PVEM y el PFCRN, primero, y luego la del debate entre los candidatos del PAN, el PRI y el PRD.

- Cesión por parte de Televisa y Televisión Azteca a los nueve partidos políticos y sus candidatos presidenciales para que realizaran tres programas especiales de quince minutos de duración cada uno, los cuales se repitieron cuatro veces hasta el 13 de agosto,
- Transmisión televisiva directa a toda la República de los actos de cierre de campaña de los tres partidos mayoritarios,
- Suscripción por ocho candidatos presidenciales del Acuerdo por la Civilidad, la Concordia y la Justicia en la Democracia.

Estas novedades serán contempladas en el capítulo siguiente, al analizar las condiciones de competencia previas a la elección de 1994. Lo cierto es que de esta forma, se buscó crear garantías mínimas para una contienda electoral, condiciones para que, a pesar de las inequidades, el sistema de partidos pudiera producir competencia y competitividad, en sí, condiciones mínimas para una contienda transparente que posibilitara que los votos fueran libremente emitidos y justamente computados.

Prueba de ello fue el Acuerdo por la Civilidad, la Concordia y la Justicia en la Democracia, suscrito por ocho candidatos presidenciales el 12 de julio de 1994, por el cual asumieron varios compromisos, entre los que se pueden mencionar:

- Participar en el proceso electoral con estricto apego a la ley buscando siempre equidad en la contienda,
- Privilegiar el diálogo político evitando cualquier tipo de violencia,
- Fomentar la libre participación de los ciudadanos en los procesos electorales rechazando cualquier forma de presión,
- Asegurar la imparcialidad de todas las autoridades,
- Fortalecer una cultura democrática fundad en el apego a la ley y en el respeto a la pluralidad,
- Mantener abierto el diálogo para asumir compromisos plurales después de la jornada electoral para consolidar el Estado de derecho.

# 7. ELECCIONES DE 1994

## 7.1 Condiciones de competencia interpartidaria

Las condiciones de competencia entre los partidos políticos ciertamente mejoraron. Las reformas electorales de 1993 y 1994, así como los acuerdos emprendidos en el Consejo General del IFE y las acciones del gobierno federal, procuraron distender el ambiente preelectoral. Sin embargo, las mejorías como el financiamiento mejor regulado, el límite a los gastos de campaña, la mayor equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación, etc, no lo fueron suficiente como para permitir el transcurso de unas elecciones equitativas, ya que las elecciones se desarrollaron en un proceso de inequidad, en la que los medios siguieron favoreciendo a un partido y el financiamiento fue todavía parcial.

### 7.1.1 Registro de Partidos Políticos

Conforme al artículo 33 del COFIPE reformado en 1993, el IFE podría convocar dentro del primer trimestre del año anterior al de las elecciones federales, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendieran participar en los procesos electorales, a fin de que pudieran obtener su registro condicionado. Como se señaló, la expedición de esta convocatoria tiene un carácter discrecional, que no arbitrario, es decir, quedaba a criterio del Instituto expedir o no la convocatoria.

En consecuencia y a efecto de contar con los elementos que le permitieran al IFE evaluar la conveniencia de formular o no dicha convocatoria, la Dirección general del propio Instituto, encomendó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la preparación de un informe respecto al estado que en ese entonces guardaba el sistema de partidos políticos así como a su composición y representatividad.

En ese informe se señala que en marzo de 1993 son nueve las agrupaciones políticas que cuentan con registro definitivo como partidos políticos nacionales (PAN, PRI, PPS, PRD, PFCRN, PARM, PDM, PT y PEM) y que del análisis detallado de sus documentos básicos, se desprende que cada uno de ellos representa una corriente política ideológica específica y diferenciada de las demás, precisándose que cada partido postula principios ideológicos de carácter político, económico y social que constituyen concepciones particulares que buscan orientar a la ciudadanía sobre los programas y acciones que deben emprender la sociedad mexicana para resolver los grandes problemas nacionales.

En consecuencia, en la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 12 de marzo de 1993, se discutió dicho informe y también se dio cuenta de aquellas organizaciones o agrupaciones políticas que podrían estar interesadas en agotar el procedimiento de registro condicionado, pues 20 organizaciones habían solicitado registro al IFE, entre las más importantes se encontraban, el Partido Foro Democrático (grupo político escindido del PAN,

constituido el 6 de marzo de 1993), el Partido Amplio Izquierda Socialista y el Partido de la Revolución Socialista.[18]

Sin embargo, el Consejo General del Instituto acordó no abrir el registro a nuevos partidos políticos y por consiguiente no expedir la convocatoria a registro condicionado con miras a las elecciones de 1994, dicha resolución se resolvió por votación mayoritaria de dieciocho votos a favor, dos en contra y la abstención del presidente de dicho consejo.[19]

De los argumentos que motivaron y fundamentaron el acuerdo mencionado, principalmente se señala, que las condiciones específicas que hacían funcionar el sistema de partidos, el número de partidos registrados, la diversidad de sus plataformas ideológicas, sociales y políticas, así como su composición plural y representativa ante la sociedad, permitían afirmar que la ciudadanía contaba con las suficientes opciones de orden electoral, en un vasto espectro político que le permitía ejercer con toda amplitud su derecho de voto (tercer considerando).

Además se precisaba que el hecho de no abrir en esa ocasión el registro condicionado, no implicaba negar la posibilidad de solicitar el registro como partido político, pues se contaba con el registro definitivo, el cual se señala, permite demostrar con toda certeza la presencia de las organizaciones políticas en el sistema de partidos (séptimo y octavo considerandos).

Cabe acotar que a finales del mes de abril el Partido Foro Democrático se amparó contra la decisión del IFE de no publicar la convocatoria para el registro de nuevas organizaciones políticas. Sin embargo, el juez noveno declaró improcedente la demanda, ante lo cual el PFD anunció que acudiría a instancias internacionales.

### 7.1.2 **Financiamiento**

El acuerdo del Consejo General del IFE en sesión del 31 de enero de 1992,[20] indica que de conformidad con lo establecido en el artículo 49.7 inciso a), la Dirección General del IFE realizó diversos estudios para determinar el costo mínimo por campaña, tomando como base información obtenida en diversos lugares y con varios proveedores, en la inteligencia de que se trataba de precios vigentes al mes de mayo de 1991.[21] En consecuencia, en dicho estudio y considerando de ante mano un incremento del 25% se determinó para el trienio 1992 – 1994 el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador, en las cantidades de $77'947,466 (setenta y siete millones novecientos cuarenta y siete mil cuatrocientos sesenta y seis pesos) y $165'078,286 (ciento sesenta y cinco millones setenta y ocho mil doscientos ochenta y seis pesos), respectivamente.

[18] Acta de Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, México, DF, 12 de marzo de 1993.
[19] El acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1993.
[20] Gaceta Electoral, IFE, núm. 9, 1992, pp. 4-6.
[21] Dichos estudios son una sumatoria convencional de gastos promedio en los que se supone está sometido cualquier candidato al enfrentar una campaña; para el desglose con más detalle de la determinación de estos costos, véase *"Financiamiento Público a los Partidos"*, en Revista Foro Electoral, Instituto Federal Electoral, año II, número 7, 1992, pp. 43 - 57.

El otorgamiento del financiamiento público por actividad electoral, se determinó tomando como base el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador, considerando que dichas cantidades deben multiplicarse por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y a senadores, sin incluir a los candidatos de los partidos políticos que no hubieran conservado su registro, los cuales ascendieron a 1,792 y a 184 respectivamente.

De esta forma, se fijó el costo total de las campañas de diputados en $139,681'859,072.00 (ciento treinta y nueve mil seiscientos ochenta y un millones ochocientos cincuenta y nueve mil setenta y dos pesos), y la de senadores en $30,374'404,624.00 (treinta mil trescientos setenta y cuatro millones cuatrocientos cuatro mil seiscientos veinticuatro pesos).

Conforme a la fracción II del inciso a) párrafo 7 del artículo 49 del COFIPE, se señala el acuerdo referido que estas cifras del costo total de campañas debían dividirse entre la votación nacional emitida, la cual ascendió en el caso de diputados de mayoría relativa a 21,857,729 votos, por lo que el valor unitario por voto resulto de $6'390,501.92. Y en el caso de senadores, el costo total de campañas se dividió entre 22,087,877 votos, resultando como valor unitario por voto la cantidad de $1'375,161.80.

El valor unitario por voto se multiplicó por la votación obtenida por cada partido político según la calificación efectuada por el Colegio Electoral respectivo, y finalmente, se sumaron los dos montos de financiamiento, tanto de diputados, como de senadores, para determinar el monto total a distribuir entre los partidos políticos como financiamiento por actividad electoral para el trienio 1992-1994, el cual ascendió a la cantidad de $170,056'263,696 (ciento setenta mil cincuenta y seis millones doscientos sesenta y tres mil seiscientos noventa y seis pesos).

Cabe señalar que, con fundamento en la fracción VII del mencionado inciso a), y conforme al acuerdo de enero de 1992, los partidos políticos recibirían el monto de este financiamiento en los tres años siguientes a la elección, distribuyéndose el 20%, 30% y 50%, en los años 1992, 1993 y 1994 respectivamente (véase el Cuadro 7.1). Precisando, conforme al mismo artículo, que los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad del financiamiento público, pueden ser incrementados por el Consejo General según lo estime necesario, situación que efectivamente se lleva a cabo para la distribución del financiamiento en 1993 y 1994.

Ahora bien, en el mismo orden de ideas, pero con relación al Financiamiento Público por Actividades Generales como entidades de interés público, éste se determinó tomando en cuenta el equivalente al 10% de la cantidad total que resulte como financiamiento por actividad electoral y su distribución es anual y por partes iguales a cada partido político. Por consiguiente, para los seis partidos políticos con registro definitivo se determinó por este concepto la suma de $17,005'626,369.00 (diecisiete mil cinco millones seiscientos veintiséis mil trescientos sesenta y nueve), por lo que a cada partido le correspondió la cantidad de

$2,834'271,061.00 (dos mil ochocientos treinta y cuatro millones doscientos setenta y un mil sesenta y un pesos) (véase Cuadro 7.2 inciso a).

Cuadro 7.1 **FINANCIAMIENTO PROGRAMADO PARA ACTIVIDADES ELECTORALES***

| Partido Político | Total | % | 1992 20% | 1993 30% | 1994 50% |
|---|---|---|---|---|---|
| PAN | $ 31,409'596,019 | 19 | 6,281'919,20 | $ 9,422'878,805 | $ 15,704'798,010 |
| PRI | $ 109,256'266,354 | 64 | 21.851'253,27 | $ 32,776'879,907 | $ 54,628'133,177 |
| PPS | $ 3,520'901,088 | 2 | 704'180,21 | $ 1,056'270,326 | $ 1,760'450,544 |
| PRD | $ 14,039'580,410 | 8 | 2,807'916,08 | $ 4,211'874,123 | $ 7,019'790,205 |
| PFCRN | $ 8,010'865,961 | 5 | 1,602'173,19 | $ 2,403'259,789 | $ 4,005'432,980 |
| PARM | $ 3,819'053,864 | 2 | 763'810,77 | $ 1,145'716,159 | $ 1,909'526,932 |
| **Total** | **$ 170,056'263,696** | **100** | **34,011'252,73** | **$ 51.016.879.109** | **$ 85,028'131,848** |

* Los costos están referidos en viejos pesos, ya que aún no entraba en vigor las reformas a la ley monetaria.
Fuente: Acuerdo sobre el Financiamiento Público a los Partidos Políticos, 31 enero 1992.

Para otorgar el financiamiento por subrogación del estado por las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, se le asigna a cada partido político, anualmente, una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas percibieron en el año inmediato anterior los diputados y senadores de su grupo parlamentario. En consecuencia se determinó la cantidad de $19,915'985,430.00 (diecinueve mil novecientos quince millones novecientos ochenta y cinco mil cuatrocientos treinta pesos) a repartirse de acuerdo a las curules de cada grupo parlamentario (Cuadro 7.2 inciso b), cantidad que fue resultante de la suma de multiplicar el 50% de la dieta anual de diputados de 1991 ($35'310,315.50) por 500, más el 50% de la dieta anual de senadores ($35'325,432.50) por 64.

Cuadro 7.2 **FINANCIAMIENTO PÚBLICO 1992 (Actividades Generales, Subrogación del Estado y Actividades Específicas)**

| Partido Político | Actividades Generales (a) anual | Subrogación del Estado (b) Leg. (*) | anual | % | Actividades Específicas Gastos Actividades Específicas (c) | anual (d) | % | Total Financiamiento Público 1992 (pesos) | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PAN | $ 2,834'271,061 | 90 | $ 3,177'943,51 | 16 | $ 3,848'601,101 | $ 1,924'300,551 | 13 | $ 14,218'434,328 | 17 |
| PRI | $ 2,834'271,061 | 381 | $ 13,454'152,34 | 68 | $ 12.581'060,255 | $ 6,290'530,128 | 41 | $ 44,430'206,801 | 52 |
| PPS | $ 2,834'271,061 | 12 | $ 423'723,78 | 2 | $ 2.360'008,176 | $ 1,180'004,088 | 8 | $ 5,142'179,153 | 6 |
| PRD | $ 2,834'271,061 | 41 | $ 1,518'373,80 | 8 | $ 4,304'045,229 | $ 2,152'022,615 | 14 | $ 9,312'583,559 | 11 |
| PFCRN | $ 2,834'271,061 | 25 | $ 812'137,25 | 4 | $ 5,170'376,336 | $ 2,585'188,168 | 17 | $ 7,833'769,678 | 9 |
| PARM | $ 2,834'271,061 | 15 | $ 529'654,73 | 3 | $ 2,253'901,826 | $1,126'950,913 | 7 | $ 5,254'687,479 | 6 |
| Total | $ 17,005'626,366 | 564 | $ 19,915'985,43 | 100 | $ 30,517'992,923 | $ 15,258,996,463 | 100 | $ 86,191'860,998 | 100 |

(*) el Acuerdo de 1992 tenía pendiente $ 35'310,315.00 de un diputado correspondiente al 5° Distrito de Coahuila, que se le otorgaron al PRI a partir de la calificación de la elección extraordinaria.
Fuente: Elaboración propia con datos del Acuerdo sobre el Financiamiento Público, 31 enero 1992.

Para el apartado de Financiamiento Público correspondiente por Actividades Específicas, se tomaron en cuenta, de acuerdo al COFIPE y al reglamento para el financiamiento público de actividades específicas de los partidos políticos expedido por el Consejo General el 20 de marzo de 1991,[22] los gastos comprobados por las mismas actividades específicas realizados durante 1991 (Cuadro 7.2 inciso c), determinándose en este sentido, un monto máximo de $15,258'996,463.00 (quince mil doscientos cincuenta y ocho millones novecientos noventa y seis mil cuatrocientos sesenta y tres pesos) equivalentes al 50% de las comprobaciones de gastos presentadas en conjunto por los partidos políticos (Cuadro 7.2 inciso d).

Hasta aquí, lo señalado en el primer Acuerdo sobre el Financiamiento Público correspondiente al primer tercio del trienio (1992), y como se observa en el cuadro anterior, la distribución de la totalidad del financiamiento público mantiene al Partido Revolucionario Institucional con una correlación a su favor de los recursos que corresponden a los partidos políticos, al mantenerse arriba del 60% del financiamiento correspondiente a actividades electorales y subrogación del estado, con lo que asegura más de la mitad del financiamiento público.

Ahora bien, como se indicó, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 49.7, los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad del financiamiento público, podían ser incrementados por el Consejo General, de esta forma, se hicieron modificaciones en el financiamiento para el año de 1993 y 1994.

Para la asignación del Financiamiento Público a los Partidos Políticos correspondiente al año de 1993 y conforme al Acuerdo del Consejo General sobre el Financiamiento Público aprobado en la sesión ordinaria del trece de enero de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1993,[23] se determinó primero, un incremento del 18.57% a la cantidad establecida como monto del financiamiento público por actividad electoral, en consecuencia el monto a distribuirse entre los partidos políticos por este renglón de financiamiento para el año de 1993 fue la cantidad de N$ 60'490,713.56 (sesenta millones cuatrocientos noventa mil setecientos trece nuevos pesos 56/100) (véase Cuadro 7.3).

El monto del Financiamiento por Actividades Generales se conservó en la cantidad de N$ 2'834,271.06 para cada partido, y se precisa en el mismo informe el monto para los partidos que obtuvieron el registro en ese mismo año (Cuadro 7.3). Para definir el Financiamiento por Subrogación del Estado, se toma en cuenta tanto el ingreso neto que por concepto de dietas que percibieron los legisladores en el año inmediato anterior, en este caso 1992, como el número de legisladores, por lo que el monto total de este apartado se modifico, determinándose la cantidad total en N$ 25'617,600.00 (veinticinco millones seiscientos diecisiete mil seiscientos nuevos pesos) (Cuadro 7.3).

[22] Gaceta Electoral, IFE núm. 4, 1991, pp. 4-6.
[23] Gaceta Electoral, IFE, núm. 13, 1993, pp. 10 - 12.

Finalmente y de acuerdo a las adiciones al reglamento en la materia, se determinó la cantidad de N$ 18'124,525.73 (dieciocho millones ciento veinticuatro mil quinientos veinticinco nuevos pesos 73/100), por concepto de Financiamiento por Actividades Específicas, reservando un monto de N$ 1'367,530.58 para cada partido que obtuviera su registro definitivo en 1993 (Cuadro 7.3). En la sesión extraordinaria del Consejo General del 12 de marzo de 1993, se acordó además, un aumento a este financiamiento de Actividades Específicas, por la cantidad de N$ 1'331,773.00 entregado a partir de abril del mismo año.

Cuadro 7.3 **FINANCIAMIENTO PÚBLICO 1993**

| Partido Político | Actividades Electorales | | Actividades Generales | Subrogación del Estado | | | Actividades Específicas | | Total Fin. Pub. 1993 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | N$ | % | N$ | Leg. | N$ | % | N$ | % | N$ | % |
| PAN | 11'172,707 | 19 | 2'834,271 | 90 | 3'810,150 | 15 | 2'455,273 | 11 | 20'272,401 | 15 |
| PRI | 38'863,546 | 64 | 2'834,271 | 381 | 17'841,150 | 70 | 6'402,073 | 29 | 65'941,040 | 49 |
| PPS | 1'252,420 | 2 | 2'834,271 | 12 | 504,000 | 2 | 1'494,715 | 7 | 6'085,406 | 5 |
| PRD | 4'994,019 | 8 | 2'834,271 | 43 | 1'866,300 | 7 | 3'073,254 | 14 | 12'767,844 | 10 |
| PFCRN | 2'849,545 | 5 | 2'834,271 | 23 | 966,000 | 4 | 3'331,679 | 15 | 9'981,495 | 7 |
| PARM | 1'358,476 | 2 | 2'834,271 | 15 | 630,000 | 3 | 1'367,531 | 6 | 6'190,278 | 5 |
| PDM | ------- | ---- | 2'834,271 | ---- | ------- | ---- | 1'367,531 | 6 | 4'201,802 | 3 |
| PT | ------- | ---- | 2'834,271 | ---- | ------- | ---- | 1'367,531 | 6 | 4'201,802 | 3 |
| PEM | ------- | ---- | 2'834,271 | ---- | ------- | ---- | 1'367,531 | 6 | 4'201,802 | 3 |
| **Total** | **60'490,713** | **100** | **25'508,439** | **564** | **25'617,600** | **100** | **22'227,118** | **100** | **133'843,870** | **100** |

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo sobre el Financiamiento Público, 13 enero 1993.

Ahora bien, ya con la reforma electoral de 1993 y con un nuevo apartado sobre el financiamiento público, el Consejo General del Instituto, aprobó el 13 de enero de 1994 el Acuerdo sobre el Financiamiento Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero del mismo año,[24] el cual contempló las siguientes adecuaciones:

Se determinó un incremento del 20% a la cantidad de N$ 85'028,131.85, preestablecida en el Acuerdo de 1992 por concepto de Actividades Electorales, en consecuencia, el monto a distribuirse entre los partidos políticos por esta partida para 1994 fue la suma de N$ 102'033,758.22 (ciento dos millones treinta y tres mil setecientos cincuenta y ocho nuevos pesos 22/100), asignándole a cada partido el monto indicado en el cuadro 7.4.

El monto de Financiamiento por Actividades Generales se conservó en N$ 25'508,439.00, correspondiente al 10% del financiamiento trianual por Actividad Electoral determinado en sesión del Consejo General el 31 de enero de 1992, más lo correspondiente a los partidos políticos que obtuvieron su registro con posterioridad a las últimas elecciones federales. Dicha cantidad se distribuyó por partes iguales correspondiendo a cada partido la suma de N$ 2'834,271.06 (dos millones ochocientos treinta y cuatro mil doscientos setenta y un nuevos pesos 6/100) (Cuadro 7.4).

[24] Gaceta Electoral, IFE, núm. 3, enero 1994, pp. 25 - 27.

Así mismo, se determinó la cantidad de N$ 27'400,560.00 (veintisiete millones cuatrocientos mil quinientos sesenta nuevos pesos), por financiamiento público por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos a distribuirse entre los partidos políticos durante el año de 1994 (Cuadro 7.4).

Parcialmente se consideró en la cantidad de N$ 17'629,102.16 como monto del financiamiento público por actividades específicas de los partidos políticos. Sin embargo, como el artículo 5 del Reglamento para el Financiamiento Público por Actividades Específicas, dispone que se establezca el monto de este financiamiento antes de que venza el plazo para la presentación de los comprobantes de gastos (14 de enero de 1994) y que el Consejo General puede determinar posteriormente los aumentos que correspondan; se acordó un incremento global a este financiamiento por la cantidad de N$ 19'383,047.78. Por consiguiente, el total del financiamiento por actividades específicas de los partidos políticos por el año de 1994, sumó la cantidad de N$ 37'012,150.00 (treinta y siete millones doce mil ciento cincuenta nuevos pesos), a distribuirse entre los partidos políticos de la forma indicada en el cuadro señalado.

Y por último, y con el nuevo apartado, producto de la reforma electoral de 1993, se acordó la cantidad de N$ 9'353,094.51 (nueve millones trescientos cincuenta y tres mil noventa y cuatro pesos 51/100) como monto de Financiamiento para el Desarrollo de los Partidos Políticos para el año de 1994, a distribuirse entre los partidos políticos que conservando su registro, su votación en la elección anterior haya quedado comprendida entre 1% y 5%, de la manera indicada (Cuadro 7.4)

Cuadro 7.4 **FINANCIAMIENTO PÚBLICO 1994** (nuevos pesos)

| Partido Político | Actividades Electorales | | Actividades Generales | Subrogación del Estado | | Total Actividades Específicas | | Desarrollo Partidos Políticos | Total Financiamiento Público 1994 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | N$ | % | | N$ | % | N$ | % | | N$ | % |
| PAN | 18'845,758 | 18 | 2'834,271 | 4'076,700 | 15 | 3'209,520 | 9 | ---------- | 28'966,249 | 14.4 |
| PRI | 65'553,760 | 64 | 2'834,271 | 19'080,240 | 70 | 11'956,199 | 32 | ---------- | 99'424,472 | 49.4 |
| PPS | 2'112,540 | 2 | 2'834,271 | 539,280 | 2 | 1'944,560 | 5 | 1'700,563 | 9'131,214 | 4.5 |
| PRD | 8'423,748 | 8 | 2'834,271 | 1'996,620 | 7 | 7'459,345 | 20 | ---------- | 20'713,984 | 10.3 |
| PFCRN | 4'806,520 | 5 | 2'834,271 | 1'033,620 | 4 | 4'795,346 | 13 | 1'700,563 | 15'170,320 | 7.5 |
| PARM | 2'291,432 | 2 | 2'834,271 | 674,100 | 2 | 2'438,773 | 7 | 1'700,563 | 9'939,139 | 4.9 |
| PDM | ---------- | ---- | 2'834,271 | ---------- | ---- | 2'098,286 | 6 | 1'417,135 | 6'349,692 | 3.2 |
| PT | ---------- | ---- | 2'834,271 | ---------- | ---- | 1'725,976 | 5 | 1'417,135 | 5'977,382 | 3.0 |
| PVEM | ---------- | ---- | 2'834,271 | ---------- | ---- | 1'384,145 | 4 | 1'417,135 | 5'635,551 | 2.8 |
| **Total** | **102'033,758** | **100** | **25'508,439** | **27'400,560** | **100** | **37'012,150** | **100** | **9'353,094** | **201'308,004** | **100** |

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo sobre el Financiamiento Público, 17 enero 94.

En conclusión, como se puede ver en el cuadro 7.5, la equidad fue sólo un propósito, superado por la disparidad de los recursos utilizados por los partidos políticos. Esta disparidad refleja un sistema de financiación "bimodal", que por un lado favorece a los partidos más grandes con el concepto de actividad electoral, y por otro lado, atenúa el peso del primero a favor de los partidos con menor votación, gracias a subvenciones debidas a

actividades específicas y sobre todo al desarrollo político, sin embargo, no se alcanza a atemperar dicha inequidad.

En la contienda de 1994, el financiamiento que se distribuyó fue en un 86.24% de tipo proporcional (78.84% por actividades electorales y 7.4% por subrogación del estado), mientras que solamente un 11.2% fue asignado de manera igualitaria. De esta forma, se hizo evidente la búsqueda de un mecanismo de financiamiento que ampliara la parte de manera igualitaria conjugándola con el que se otorgaba proporcionalmente.

Cuadro 7.5 **FINANCIAMIENTO PÚBLICO 1992 – 1994**

| Partido Político | Total Financiamiento Público 1992 | | Total Financiamiento Público 1993 | | Total Financiamiento Público 1994 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (pesos) | % anual | N$ | % | N$ | % |
| **PAN** | 14,218'434,328 | 17 | 20'272,401 | 15 | 28'966,249 | 1 |
| **PRI** | 44,430'206,801 | 52 | 65'941,040 | 49 | 99'424,472 | 4 |
| **PPS** | 5,142'179,153 | 6 | 6'085,406 | 5 | 9'131,214 | |
| **PRD** | 9,312'583,559 | 11 | 12'767,844 | 10 | 20'713,984 | 1 |
| **PFCRN** | 7,833'769,678 | 9 | 9'981,495 | 7 | 15'170,320 | |
| **PARM** | 5,254'687,479 | 6 | 6'190,278 | 5 | 9'939,139 | |
| **PDM** | ------- | ------- | 4'201,802 | 3 | 6'349,692 | |
| **PT** | ------- | ------- | 4'201,802 | 3 | 5'977,382 | |
| **PEM/PVEM** | ------- | ------- | 4'201,802 | 3 | 5'635,551 | |
| **Total** | **86,191'860,998** | **100** | **133' 843,870** | **100** | **201'308,004** | **10** |

Fuente: Elaboración propia con base en los Acuerdos sobre el Financiamiento Público, 92 - 94.

Finalmente, se debe reconocer el gran avance que se dio en la revisión de los gastos de campaña y de los ingresos y gastos anuales ejercidos por los partidos políticos, ya que por primera vez se pudo tener información no sólo de la magnitud de las erogaciones, si no también de mucha información hasta entonces incierta: algunas fuentes de financiamiento privado, tipo de gastos, rubros más altos, su magnitud, y sobre todo, cuál era el grado de disparidad de los recursos disponibles y efectivamente gastados por los partidos políticos.

Sin embargo cabe reconocer que el principal obstáculo de esta revisión es que sólo se podía llevar a cabo a partir de la palabra de los partidos, es decir, de la declaración de ingresos y gastos que los propios partidos auditados realizan.

Pero con todo y esto, los informes financieros presentados por los partidos políticos y recibidos y analizados por una comisión de consejeros ciudadanos junto con un área especializada del IFE, arrojaron datos ciertamente reveladores:

- Durante 1994 los partidos políticos gastaron conjuntamente 399 millones de pesos, de los cuales 312 salieron de cuantas bancarias del PRI, y los ocho partidos restantes realizaron sus campañas con un presupuesto de 86 millones,

- Del dinero gastado en los comicios presidenciales, el PRI erogó en 1994 el 71.4%, el PAN gastó el 17.8%, el PRD el 6.05%, el PT el 1.15%, el PDM 1.02%, el PPS 0.9%, el PFCRN 0.87%, el PVEM 0.56% y el PARM 0.24%.
- En las elecciones de senadores (PRI con el 77%) y en la diputados (81.2%) ocurrió algo similar.
- El costo del voto para cada partido, es decir, la relación entre los gastos de campaña y la cantidad de votos recibida fue: para el PAN $3.4, PRI $7.4, PRD $1.8, PPS $9.6, PFCRN $5.2, PARM $2.1, PDM $18.4, PT $2.1 y PVEM $3.0.[25]

Así, en la campaña presidencial de 1994, el PRI declaró a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE haber gastado poco más de 128 millones de nuevos pesos, mientras que el PAN declaró gastos por casi 32 millones de nuevos pesos y el PRD gastos por casi 11 millones de nuevos pesos. Es decir, en general del total de los ingresos declarados por los nueve partidos que compitieron en las elecciones de 1994, se desprende que el PRI gastó el 73.33%, el PAN el 14.45%, el PRD el 3.43%, el PPS el 2.12%, el PFCRN el 2.06%, el PARM el 1.36%, el PDM el 1.23, el PT el 1.12% y el PVEM el 0.90%.[26]

Otro aspecto relevante fue que los topes de campaña establecidos por la propia autoridad resultaron exagerados, poco realistas e inoperantes. El tope global que un partido podía erogar en todas sus campañas se situó en la estratosférica cantidad de $1,553'210,884, y resultó que la suma de todos los gastos de campaña, entre todos los partidos apenas alcanzó la suma de 414.7 millones de pesos. "De hecho, el partido que más gasto durante las campañas de diputados y senadores en ese año (según las propias cifras del PRI), se quedó 1,178 millones de pesos por debajo del tope para estas campañas. De igual forma, al ser tan alto el tope de gastos permitió al PRI gastar para las campañas de diputados y senadores 20 veces más que lo erogado por Acción Nacional, y proporciones aún más desiguales con respecto al resto de los partidos."[27]

Así, el aspecto más relevante fue que la deformación mayor en el sistema electoral mexicano residía en la "asimetría" de los recursos disponibles que prevaleció a lo largo de la campaña. Un ejemplo claro en este sentido fueron los topes de campaña, ya que si bien, en las elecciones federales del 21 de agosto de 1994 fueron las primeras en la historia del país en las que se determinaron y aplicaron límites a los gastos de campaña, a raíz de las facultades que se le otorgaron al IFE con la reforma electoral de 1993,los topes establecidos por la propia autoridad resultaron exagerados, poco realistas e inoperantes: de los 922 millones de pesos que un partido podía erogar en todas sus campañas, resultó que la suma de

[25] Dictamen del Consejo General del IFE sobre gastos de campaña de 1994, IFE, junio 1995.
[26] Las cifras en pesos son de Magar Eric y Molinar Horcasitas Juan, *"Medios de comunicación y democracia"*, en Alcocer V. Jorge, Elecciones... op.cit., Tomo II, 1994, p. 265, y en porcentajes de Aguirre Pedro, et. al, Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1995, p. 73.
[27] Juan Molinar Horcasitas "Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera", en Memoria del III Congreso Internacional de derecho Electoral, Tomo II, México, IFE-UNAM, pp. 607-642.

todos los gastos de campaña, entre todos los partidos apenas alcanzó la suma de 414.7 millones de pesos.[28]

### 7.1.3 Acceso a los Medios de Comunicación

Los medios de comunicación masiva presentaron para la elección de 1994, una serie de novedades, si bien algunas sobre la marcha o de última hora, pero todas ellas de gran importancia, que merecen ser analizadas, pues generaron un precedente fundamental para la reforma futura.

En primer lugar, el acceso a los medios electrónicos de comunicación por los partidos políticos se dividió en dos tiempos: en períodos no electorales y en períodos electorales. El primero comprende los tiempos permanentes y los especiales y el segundo apartado toma en cuenta los tiempos adicionales, los regionales, los excepcionales y finalmente los tiempos comerciales.

**Periodos no electorales**

Los tiempos permanentes se refieren a los 15 minutos mensuales que del tiempo que corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, disfruta cada partido (Art.44.1); y los tiempos especiales, son los programas conjuntos que establece y coordina la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP), para ser transmitidos por radio y televisión dos veces al mes (Art.44.5).

Como se ha señalado, en este primer nivel de tiempos permanentes y especiales, su distribución es mínima y se reparte de una manera igualitaria, así tenemos que en tiempos permanentes durante 1994 (enero a noviembre) se ocuparon en radio y televisión 1,538 espacios (1,354 en radio y 184 en televisión), cuyo tiempo en minutos fue de 23,070, es decir, 384 horas con 30 minutos, distribuidos todos estos entre los nueve partidos contendientes.

**Períodos electorales**

Los **tiempos adicionales**, son el incremento en la duración de las transmisiones que en forma proporcional a la fuerza electoral se otorga en períodos electorales a cada partido político (Art.44.2). En realidad, por acuerdo de autoridades y partidos políticos, no se aplica en este apartado la estricta proporcionalidad, pues si se toma como unidad la votación de un partido con 2%, el partido que obtuvo 66 % gozaría prácticamente de tiempo ilimitado; y por el contrario, si se considera como unidad la votación del 66%, el tiempo que disfrutarían los partidos con 2% sería insignificante.[29] Con base en lo anterior, en la práctica operó una

[28] En el presente trabajo no se desarrolla ampliamente el tema de topes a los gastos de campaña, ya que corresponde al Libro Quinto (Del proceso electoral) del COFIPE. Véase en este mismo capítulo dentro de la reforma electoral de 1996, el punto 8.3 El sistema de financiamiento.

[29] Cfr. Farías Mackey Luis, *"Los partidos y los medios"*, Etcétera Núm. 39, octubre 1993, p. 23. También Humberto Musacchio señala, al referirse a este incremento proporcional, que es "... aparentemente democrático porque se basa en los sufragios emitidos, (pero) tiene un resultado contraproducente, pues priva a

distribución que atiende a la proporción de las fuerzas electorales de oposición y limita la parte que corresponde al PRI.

Además, por acuerdo del Consejo General del IFE del 3 de junio de 1994 y a propuesta del secretario de Gobernación, se incrementó en un 180% los tiempos adicionales respecto al otorgado en 1991; la Comisión de Radiodifusión determinó que los programas del PAN, PRI y PRD fueran de 15 minutos, los del PPS, PFCRN y PARM de 7 minutos y los del PDM, PT y PVEM de 5 minutos, y se transmitieron del 16 de junio al 17 de agosto de 1994. En total, en ambos medios se transmitieron de tiempo adicional 430 programas (251 en televisión y 179 en radio), con un total de 5,190 minutos (Cuadro 7.6).

Cuadro 7.6 **ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN 1994**

| Partido Político | Programas Permanentes ene - nov 94 | | Programas Especiales ene-nov 94 | | Programas Adicionales | | Tiempos Regionales | | Tiempos Excep. | Tiempos Comerciales 15 mzo-15 jun | | Tiempos Comerciales 16 jun-17 ago | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | núm. | min. | núm. | min. | núm. | min. | núm. | Min. | *spots* | radio | TV | radio | TV |
| PAN | 187 | 2805 | ---- | 566 | 96 | 1440 | 320 | 2240 | 1274 | 584 | 35 | 1752 | 113 |
| PRI | 155 | 2325 | ---- | 566 | 134 | 2010 | 320 | 2240 | 1764 | 2513 | 202 | 2500 | 162 |
| PPS | 187 | 2805 | ---- | 566 | 22 | 154 | 320 | 2240 | 294 | 202 | 0 | 85 | 0 |
| PRD | 170 | 2550 | ---- | 566 | 59 | 885 | 320 | 2240 | 784 | 1994 | 96 | 2865 | 93 |
| PFCRN | 153 | 2295 | ---- | 566 | 31 | 217 | 320 | 2240 | 392 | 257 | 0 | 235 | 0 |
| PARM | 170 | 2550 | ---- | 566 | 22 | 154 | 320 | 2240 | 294 | 174 | 0 | 445 | 5 |
| PDM | 170 | 2550 | ---- | 566 | 22 | 110 | 320 | 2240 | 294 | 0 | 0 | 158 | 0 |
| PT | 175 | 2625 | ---- | 566 | 22 | 110 | 320 | 2240 | 294 | 511 | 0 | 454 | 0 |
| PVEM | 171 | 2565 | ---- | 566 | 22 | 110 | 320 | 2240 | 294 | 19 | 0 | 63 | 0 |
| **Total** | **1538** | **23070** | **150** | **5094** | **430** | **5190** | **2880** | **20160** | **5684** | **6254** | **333** | **8557** | **373** |

Fuente: Elaboración propia con base en la Memoria sobre prerrogativas de radio y televisión, IFE, sept. 1994.

El segundo apartado en elecciones, referente a lo **tiempos regionales**, se fundamenta en el artículo 44 fracción 4 del COFIPE, el cual señala que a solicitud de los partidos políticos pueden transmitirse programas en cobertura regional, sin que excedan la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional. De esta forma, durante el proceso de 1994, los nueve partidos políticos solicitaron a la DEPPP programas de cobertura regional, los cuales tuvieron un tiempo de 7 minutos cada uno y se transmitieron del 16 de marzo al 17 de agosto en 33 canales de televisión y 31 estaciones de radio de las entidades federativas. En suma, los partidos políticos contaron con 2,880 emisiones de radio y televisión, con un tiempo de 20,160 minutos, y todos los partidos contaron con el mismo número de programas (165 en televisión y 155 en radio cada uno) y tiempos regionales (1,155 min. en televisión y 1,085 min. en radio cada uno) (Cuadro 7.6).

En cuanto a los **tiempos excepcionales**, el COFIPE contempla que la DEPPP gestione el tiempo que sea necesario en la radio y televisión para la difusión de las

los ciudadanos de una necesaria confrontación de ideas y propuestas partidarias en igualdad de circunstancias. Para exponer su plataforma electoral, el PRI –para poner un caso- dispondrá de un tiempo que quizá sea 30 veces mayor que el del PPS, lo que evidencia una profunda desventaja del segundo partido", en Musacchio Humberto, *"Medios electrónicos, ventanas de nada"* Voz y Voto Núm. 9, noviembre 1993, p.18.

actividades del Instituto así como la de los partidos políticos. En consecuencia, con cargo al IFE se adquirieron tiempos adicionales en radio para los partidos políticos, para este efecto, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CNIRT), aplicó el uso comercial de bonificar un promocional gratuito por cada promocional pagado, elevándose a 116 promocionales de partido políticos diarios en las estaciones de radio.[30] De esta manera, se transmitieron del 30 de junio al 10 de agosto, un total de 5,684 promocionales de 20 segundos, la distribución de estos tiempos obedeció a la fuerza electoral según resultados de la última elección de diputados (1991), y a los partidos con registro posterior a esta fecha se les otorgaron igual número de éstos.

Además, se acordó que se difundirían tres programas en cadena nacional radiofónica, cada uno de una hora, ocupando los espacios destinados al programa *La Hora Nacional*, cuyo contenido sería de cultura cívica y aspectos electorales, y se transmitiría los tres domingos anteriores al 21 de agosto.

Finalmente, en cuanto a la regulación de los **tiempos comerciales**, novedad en lo que se refiere al acceso de los partidos políticos a la radio y televisión, producto de la reforma al COFIPE de 1993, la Dirección General del IFE solicitó, conforme a la fracción 2 del artículo 48 del COFIPE, el 6 de octubre de 1993, la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a fin de que los concesionarios nacionales y de cada entidad federativa proporcionaran información sobre tiempos, horarios y tarifas disponibles para su contratación por lo partidos políticos.

Recibida esta información enviada por los concesionarios, se integró el "Primer catálogo de tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles" para su contratación por parte de los partidos políticos para la transmisión de propaganda electoral del 15 de marzo al 15 de junio de 1994, mismo que fue presentado a éstos en la sesión del Consejo General el 7 de enero de 1994. Para el primer catálogo, enviaron información 950 (de 1,119) concesionarios y permisionarios de radio y 44 (de 76) concesionarios y permisionarios de televisión, más 29 canales de televisión por cable.

Conforme al la ley electoral, los partidos políticos dispusieron hasta el 15 de febrero y hasta el 31 de marzo, para informar a la Dirección Ejecutiva, las estaciones, canales y horarios que reservaron para la campaña presidencial y para las campañas de senadores y diputados respectivamente, conforme al primer catálogo.

Consecuentemente, los tiempos para la contratación de los partidos políticos fueron asignados antes del 15 de marzo para las campañas de Presidente de la República y antes del 30 de abril para las campañas de senadores y diputados, según el cuadro mencionado. En este primer catálogo a todos los partidos le fueron asignados tiempos, salvo el PDM que decidió no contratar propaganda en tiempos comerciales.

En la sesión del Consejo General del IFE del 17 de marzo se proporcionó a los representantes de los partidos el "Segundo catálogo de tiempos, horarios, canales y

[30] Farías Mackey Luis, *"Los partidos y los medios"*, op.cit., p. 23.

estaciones disponibles" para el periodo del 16 de junio al 17 de agosto de 1994. Para este segundo catálogo la oferta de tiempos disponibles fue de 955 en radio, 44 en televisión abierta y 212 en televisión por cable. Autorizándose la contratación en los medios electrónicos de acuerdo a la relación del cuadro referido.

Cabe indicar por lo que corresponde a las solicitudes de tiempos del catálogo, que no se presentó el supuesto de que dos o más partidos pretendiesen en un mismo canal o estación los mismos horarios. Esto obedeció a que los tiempos disponibles en radio fueron amplísimos, pues a este efecto, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión promovió entre sus integrantes que pusieran a disposición de los partidos nueve cortes comerciales por hora, se puede decir un para cada partido). En cuanto a la televisión la disponibilidad fue menor, pero aún así muy extensa, pero por supuesto cara, sólo el PAN, PRI y PRD solicitaron tiempos comerciales en televisión .

También resulta importante hacer hincapié en el consenso que se alcanzó entre los partidos políticos para la suspensión de la propaganda política pagada en los medios electrónicos de comunicación, diez días antes de la jornada electoral, con la excepción de los cierres de campaña (un día antes, el día del cierre de la campaña y un día después). Este acuerdo resultó de la preocupación manifiesta del PRD, en cuanto a la importancia que tienen los días anteriores a la jornada electoral sobre la decisión definitiva de los votantes y los recursos superiores del PRI como para realizar una intensa campaña en dichos medios. El PRI aceptó esta suspensión de la propaganda política condicionándola a la importancia que para todos los partidos tenía la difusión de los cierres de campaña.

**Tiempos de Difusión de Campañas en los Noticiarios**

En cuanto a las noticias en los medios electrónicos, si bien no hay reglamentación al respecto[31], cabe hacer referencia a dos aspectos novedosos de gran importancia, primero el Acuerdo sobre los lineamientos generales aplicables a los noticiarios respecto de la información o difusión de campaña de los partidos, y segundo los monitoreos cuantitativos y cualitativos de los noticiarios respecto a las campañas electorales.

La legislación electoral no hacía referencia sino hasta con la reforma de 1993 a la información o difusión que los noticieros hiciesen de las actividades de campaña de los partidos políticos, a partir de entonces, de acuerdo a la legislación reformada, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reuniría a más tardar el 15 de diciembre del año anterior a la elección, con la Comisión de Radiodifusión y la CNIRT, para sugerir los lineamientos generales aplicables a los noticieros con respecto a esta materia.

[31] Raúl Trejo Delarbre, hace referencia a la complejidad de este tema que genera temores y cautelas para reformarlo, pues por un lado se mantiene el prurito de no interferir con la libertad de expresión de los medios, y por otro al gobierno y al partido en el gobierno le ha resultado más cómodo mantener el régimen de favores mutuos que tiene con los dueños de la radio y televisión; Trejo Delarbre Raúl, *"Equidad, calidad y competencia electoral"*, en Pascual Moncayo Pablo, Las elecciones de 1994, Cal y Arena, México, 1995, pp. 105 – 127.

Así, con apego al artículo 48.10 del COFIPE, los nueve partidos políticos representados en el seno de la Comisión de Radiodifusión sostuvieron durante sus sesiones ordinarias de diciembre de 1993, enero y febrero de 1994 los acuerdos necesarios a fin de establecer la redacción de los "Lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos", documento que se presentó a la CNIRT el 14 de febrero de 1994.

En los lineamiento sugeridos, se considera:

- *Objetividad*: La información debe ser objetiva, evitar favorecer o perjudicar a algún candidato o partido y editorializar las notas,
- *Calidad Uniforme*: Unidad en el protocolo y calidad de la información para todos los partidos. Los tiempos y contenidos deben reflejar puntualmente las actividades de cada candidato,
- *Posibilidad de aclaración*: Permitir aclarar con información precisa notas que no reflejen fielmente el acto, dato o hecho informado,
- *Sección especial de campañas*: Secciones especiales en noticieros para las campañas, sin que se mezclen con otras noticias, como guerras, catástrofes, deportes, nota roja, etc.,
- *Equidad en tiempos de transmisión*: Procurar equidad en los tiempos de transmisión de las informaciones de cada partido y sus candidatos,
- *Importancia de las noticias*: Considerar la importancia, repercusión, contenido y alcance de la noticia en el orden de presentación de la información, buscando una evaluación seria y equitativa para todos los partidos y candidatos,
- *Responsabilidad de partidos y medios*: Los partidos asumen la responsabilidad de informar oportunamente sobre sus actividades, los concesionarios, en la medida de los posible, de cubrirlas y difundirlas sin distinción,
- *Información pagada*: Que se aclare cuando una nota aparentemente noticiosa es inserción pagada, a excepción de los *spots* o cápsulas promocionales.
- *Respeto a la vida privada*: No asociar la vida privada de candidatos, funcionarios y representantes de partido con la información.

Estos lineamientos se circunscribieron como orientaciones generales "...de formulación tan ambigua, o sujetos a interpretaciones tan vagas y contradictorias..."[32] cuya precisión debería someterse a un reglamento más específico. Esto sin menospreciar el hecho de que todos los partidos con registro coincidieron en estos lineamientos que el propio IFE hizo suyos, y que además evidenciaron la preocupación por los manejos parciales que ofrecen muchos noticieros.

Aunado a estos lineamientos, el Consejo General del IFE realizó dos exhortaciones y recomendaciones a todos los medios de comunicación, la primera que informara de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa respecto de las actividades de campaña de los partidos políticos, la segunda, que en los noticieros de radio y televisión se respetara el

[32] Ibidem, p. 112.

derecho a la información de los mexicanos.[33] Posteriormente, en su sesión del 20 de julio, demandó de los concesionarios de radio y televisión, que en cumplimiento de sus obligaciones jurídicas y sus deberes sociales, orientaran a la población con la información equitativa sobre las campañas electorales, como condición necesaria para la transparencia y credibilidad del proceso electoral.

Así, el 6 de agosto el Consejo General acordó:

- Exhortar y recomendar a los medios masivos de comunicación tanto impresos como los electrónicos a respetar irrestrictamente y sin reservas la vida privada y los derechos de los partidos políticos, sus militantes y candidatos en el marco del proceso electoral federal,
- Exhortar a los comunicadores a que se guiaran con objetividad en la publicación y transmisión de las noticias y a los analistas y comentaristas de opinión a que lo hicieran con responsabilidad y a todos para que, con respeto y honestidad, contribuyeran a crear y fortalecer las condiciones de civilidad y concordia en el proceso lectoral,
- Exhortar a todos los medios masivos de comunicación para que se permitiera a los partidos políticos y a sus candidatos ejercer el derecho de réplica si los medios no reflejaban fielmente el acto, dato o hecho informado o si se afectaban en alguna forma sus derechos.

Este último acuerdo fue considerado por el propio secretario de gobernación "de gran importancia y de especial trascendencia...., un documento histórico en México, que comienza a abrir camino a una discusión que irremediablemente se tiene que dar en beneficio de los derechos humanos de todos los mexicanos: hacer compatible la libertad de expresión y el derecho a la intimidad sin menoscabar ninguno de ellos".[34]

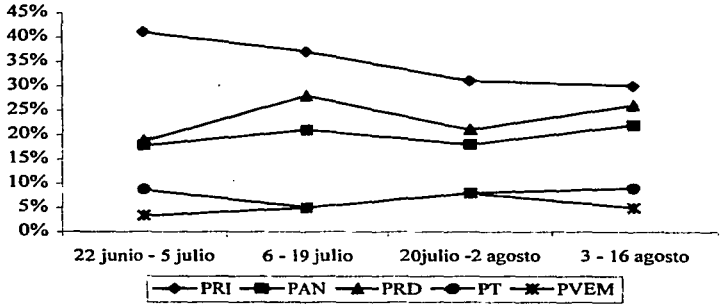
Por otro lado, las elecciones de 1994 tuvieron, entre muchas otras, la novedad de estar acompañada por dos evaluaciones profesionales del comportamiento de los medios electrónicos. A propuesta del PRD, discutida en la comisión de radiodifusión del IFE, se acordó desplegar monitoreos sistemáticos que verificaran el comportamiento informativo de los principales noticiarios de televisión y radio. Uno fue patrocinado por el IFE y el otro a cargo del grupo independiente Alianza Cívica Observación 94 junto con la Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C., con patrocinio de varias organizaciones internacionales.[35]

---

[33] Diario oficial de la Federación 8 de julio 1994.
[34] Carpizo Jorge, *"La reforma federal electoral de 1994"*, en Alcocer V. Jorge, Elecciones, diálogo... op.cit., Tomo I, pp. 19-34.
[35] Cabe hacer mención de otro estudio sobre los espacios otorgados pero en la prensa (Excélsior, La Jornada, El Nacional, Reforma y El Universal) a los partidos políticos del 30 de mayo al 18 de agosto de 1994, , donde en promedio el PRI absorbe el 40.8%, el PRD 17.8, el PAN 11.6, el PVEM 6.8, el PT 6.2, el PDM 5.6, el PFCRN 4.0, el PPS 3.8 y el PARM 3.5, Trejo Delarbre Raúl, *"Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado"*, en Pérez Fernández del Castillo Germán et. al., La Voz de los Votos: Un análisis critico de las elecciones de 1994, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, pp. 59 – 86.

En el primer monitoreo referido, la Comisión de Radiodifusión licitó los servicios de la empresa Delfos Comunicación, la cual presentó cuatro informes quincenales (del 22 de junio al 5 de julio, del 6 al 9 de julio, del 20 de julio al 2 de agosto y del 3 al 16 de agosto). Los reportes quincenales se basaron en los noticiarios de televisión: *24 Horas* en Canal 2, *Hechos* en Canal 7, *Para Usted* en Multivisión, *Muchas Noticias* en Canal 9, *Enlace* en Canal 11, *Punto por Punto* en Canal 5, *24 Horas de la Tarde* en Canal 2, *Al despertar* en Canal 2 y *A primera hora* en Canal 13; y en los de Radio: *Monitor* en Radio Red, *Para Empezar* en Estéreo Rey, *Informativo Panorama* en Estéreo Amistad, *Enfoque* en Estéreo Cien, *La Ciudad* en Radio Mil, *Buenos Días* en Radio Uno y *Línea Directa* en Radio Uno. El comportamiento de estos noticieros resumido en los reportes quincenales, se describe en la siguiente gráfica (Gráfica 7.1).[36]

Gráfica 7.1 **COMPORTAMIENTO DE LA RADIO Y TV EN LA CAMPAÑA DE 1994**




Fuente: Elaboración propia, con datos de Aguirre Pedro, et.al, Una reforma electoral..., op.cit., pp. 87-105.

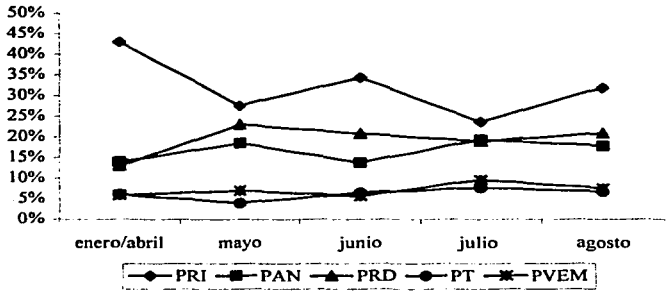
Cabe señalar que a partir de la presentación del primer monitoreo, el Consejo general del IFE, en su sesión del 20 de julio, determinó la continuidad de los monitoreos, completándolos con un estudio cualitativo de las informaciones sobre las campañas. Estos primeros resultados mostraron una parcialidad e inequidad en la cobertura de los medios, donde el PRI concentraba más del 40% de la información noticiosa, lo que no dejaba lugar a dudas sobre la influencia que tenía este comportamiento mediático en las condiciones de la competencia.

El segundo monitoreo fue emprendido desde comienzos de 1994 y sus reportes fueron conocidos primero al cumplirse un cuatrimestre (enero-abril) y más tarde, en documentos quincenales y semanales. Cabe señalar que la metodología y los criterios no siempre fueron los mismos. Sin embargo una análisis a partir de los informes de la

[36] Para un análisis mas detallado de este monitoreo, véase Aguirre Pedro, et. al., Una reforma electoral para la democracia, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1995, pp. 87 – 105.

Academia Mexicana /Alianza Cívica, nos permite reconstruir el comportamiento de los dos principales noticieros de la televisión mexicana (véase gráfica 7.2).[37]

Gráfica 7.2 **PROMEDIO PORCENTUAL DE ESPACIOS OTORGADOS EN LOS NOTICIEROS "24 HORAS" Y "HECHOS".**




Fuente: Elaboración propia con datos de Trejo Delarbre Raúl "Equidad, calidad...", op.cit., pp.105-127.

De estos monitoreos se hacen algunas consideraciones:

- El comportamiento en general no fue equitativo,
- El partido más favorecido fue el PRI, que sin embargo, a partir del primer reporte, presenta una tendencia constante a la baja (41-43, 37-28, 31-34 y 30-32). Esta tendencia se debió principalmente por el contexto de exigencia que se les creó a los medios de comunicación,
- En cuanto al PRD y el PAN, si bien presenta un comportamiento irregular, la tendencia es creciente en relación con los tiempos de cobertura,
- Los seis partidos menos favorecidos con el tiempo de transmisión de noticias relativas a las campañas políticas en los noticiarios de televisión y radio (PT, PVEM, PPS, PDM, PFCRN y PARM) tuvieron un promedio global de cobertura de 3.9%.

Las conclusiones a las que llega el estudio desde el punto cualitativo fueron:

- En general no hubo tendencia a editorializar las notas informativas,
- En las tres primeras semanas, la mayoría de los comentarios emitidos para el PRI fueron favorables y para los demás partidos eran desfavorables. En las siguientes tres semanas todos los comentarios de las notas editorializadas eran desfavorables para todos los partidos,
- No hubo, por parte de los partidos, reclamaciones porque algún noticiario no hubiera aceptado aclaraciones presentadas ante ellos. [38]

[37] Trejo Delarbre Raúl, *"Equidad, calidad y competencia electoral"*, en Pascual Moncayo Pablo, Las elecciones de 1994, op. cit., pp. 105 – 127.
[38] Aguirre Pedro, et. al, Una reforma electoral para la democracia..., op. cit., 1995, p. 97.

En general estos resultados de los monitoreos, aunado los lineamientos para los noticieros y los exhortos y recomendaciones emitidas por el Consejo General, no sólo fueron atenuando la disparidad en la difusión de las campañas, sino que se convirtieron en el detonante prácticamente irrebatible de la necesidad de corregir la actuación de los medios.

Por otro lado, si bien hubo otros acuerdos de gran relevancia como la concesión por parte de las dos grandes cadenas televisivas nacionales de tiempo gratuito (tres programas de 15 minutos en horarios preferentes) a todos los partidos contendientes, o la aceptación de parte de las grandes empresas televisivas y radiofónicas para cubrir íntegros y en directo los cierres de campaña, la novedad más notoria, sobre todo en el electorado, fue el acuerdo político los tres principales candidatos (Ernesto Zedillo Ponce de León, Diego Fernández de Cevallos y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano) para realizar entre sí un debate televisado nacionalmente para confrontar ideas y proyectos.

Un primer debate se realizó entre candidatos del PDM, el PVEM y el PFCRN, al día siguiente, el 12 de mayo de 1994, se llevó a cabo el primer debate en la historia electoral mexicana entre los candidatos presidenciales del PAN, PRI y PRD. Aunque bajo un rígido esquema televisivo, en lo que se considera el programa más visto en la historia de la televisión mexicana (entre 30 y 40 millones de espectadores), e independientemente de a quien se percibió como ganador,[39] su importancia radicó principalmente en tres aportaciones:

- Focalizó el interés público en el proceso comicial,
- Intensificó la competitividad en la elección, y
- Aceleró el trabajo de la imagen y la forma de comunicarse.[40]

De esta forma, podemos asegurar que en nuestro país la política se encuentra profundamente permeada por los medios de comunicación, sin embargo, en 1994 esta simbiosis entre campañas y medios se desarrollo más enfáticamente, los medios fueron espacios y también protagonistas de la competencia electoral de 1994. Las demandas de los partidos para que los medios se abrieran a sus mensajes y actos de campaña, si bien no

[39] Al termino del debate se realizaron diversos estudios de opinión pública de muy diversas características, para evaluar el impacto del mismo, cuando menos cinco encuestas telefónicas nacionales y otros cuatro estudios de alcance local), por ejemplo: el estudio de muestras del Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Guadalajara difundidos en la *Jornada* el 13 de mayo, la encuesta nacional telefónica difundida por *Reforma* el día 15 de mayo, las estimaciones producto de la participación voluntaria de televidentes de la cadena *Multivisión*, los experimentos de medición tipo panel realizados por el Gabinete de Estudios de Opinión en el Distrito Federal y el convocado por *Reforma / El Norte*. Independientemente de las limitaciones particulares de cada estudio, la mayoría coincidió en señalar a Fernández de Cevallos como el ganador, prueba de ello los encabezados de la prensa escrita al día siguiente: La Jornada encabezó: *En el Debate se impuso Diego*, Reforma a su vez: *Gana Diego el Debate*, El Economista: *Gana Diego, Zedillo más votos y mejores propuestas*, y Summa: *Cárdenas el gran perdedor*.

[40] Sánchez Gutiérrez Arturo, "*Las campañas electorales*", en Pérez Fernández del Castillo Germán et. al., La Voz..., op.cit., pp. 21- 37.

fructificaron en la medida que exigió la oposición y la sociedad[41], si implicó una presencia más significativa, especialmente en los noticieros de radio y televisión.

En conclusión, si los comicios del 21 de agosto de 1994 se pueden considerar fundamentalmente limpios en su aspecto procedimental, no se puede hablar de equidad en la competencia, ya que el partido triunfador contó con recursos que superaron los de los otros partidos. Así, el proceso electoral de 1994 nos muestra que fueron dos temas los que representaron facturas pendientes a saldarse en la reforma electoral de 1996: el acceso desigual de los partidos políticos a los recursos económicos, y el manejo inequitativo de los medios masivos de comunicación, particularmente los electrónicos.

## 7.2 Resultados Electorales

El proceso electoral federal de 1994 , presentó varios rasgos inéditos:

- Una estructura electoral avanzada, producto de las modificaciones introducidas unos meses antes de los comicios, y que, al menos en el plano formal, garantizaba imparcialidad para la competencia. Basta con mencionar la creación del Consejo Ciudadano, facultado para la calificación de los comicios.
- Grandes cuestionamientos al régimen político mexicano a raíz de la movilización campesina e indígena del EZLN en Chiapas y de la creciente inseguridad social, reflejada en el incremento de la delincuencia, el secuestro de importantes empresarios y el asesinato del candidato a la presidencia del PRI.
- Una amplia activación social reflejada no sólo en la elevada tasa de participación en la jornada electoral, sino también en la considerable cifra de ciudadanos que participaron como observadores durante los comicios y en la creación de diversos organismos no gubernamentales preocupados por garantizar la limpieza y transparencia de las elecciones,
- Una incertidumbre electoral, aunque más que una incertidumbre preelectoral (indicador significativo de un avance democrático), fue poselectoral. Es decir, si bien se presenció una incertidumbre sobre el resultado electoral por las razones mencionadas, como el factor Chiapas, el asesinato de Colosio, el debate entre los candidatos presidenciales, aunado a la percepción de mejores condiciones de control electoral, no existía ninguna seguridad de que todos los actores aceptarían el resultado, ni siquiera de que el candidato electo pudiera realmente asumir su cargo.[42]

Así, el proceso electoral federal de 1994 estuvo marcado por dos elementos que parecen contradictorios, la desconfianza y la participación. En primer lugar, cada paso del proceso se discutió, observó y vigiló por los partidos políticos, ante la incredulidad en varios

[41] Raúl Trejo Delarbre desarrolla un análisis de las exigencias tanto de los partidos, como de la sociedad y del gobierno, véase Trejo Delarbre Raúl, *"Equidad, calidad y competencia electoral"*, en Pascual Moncayo Pablo, Las elecciones..., op. cit., pp. 105 – 127.
[42] Sobre la "institucionalización de la incertidumbre", véase Cansino César, La Transición Mexicana..., op.cit., pp. 250 - 252.

puntos del proceso, los partidos y los consejeros ciudadanos solicitaron un sinnúmero de investigaciones[43].

Sin embargo, esa misma desconfianza que exigía una gran observación del proceso electoral, generó como resultado una verificación que indicaba normalidad, al menos para la mayoría de los actores[44]. De esta forma, a través de la eficiencia en las instituciones electorales, donde debe enfatizarse la llamada ciudadanización de los comicios, se empezaría a construir la credibilidad en las elecciones, mermando la desconfianza cuyos costos políticos y económicos eran excesivos para un país como el nuestro.

Por otro lado, los comicios significaron un esfuerzo sin precedente, se alcanzó el 96.3 % de ciudadanos que recibieron su credencial, en relación con los que se anotaron en el padrón electoral (47'480,153), se insacularon 2'231,329 ciudadanos, de los cuales se nombraron funcionarios de casilla 771,320, se instalaron 99.97% de las 96,415 casillas (sólo 21 casillas no se instalaron). En cuanto a la vigilancia de la votación hubo 397,964 representantes de casilla en la jornada (en el 93.9 % de las casillas electorales se acreditaron representantes de cuando menos dos partidos políticos), 81,620 observadores y 934 visitantes extranjeros.

Así, aunado a las intensas campañas que emprendieron el IFE, los partidos y las agrupaciones de ciudadanos, junto con los debates públicos y las múltiples entrevistas, se generó una gran red de comunicación que propició un interés a los ciudadanos para que votaran. Los comicios del 21 de agosto de 1994, fueron entonces los más concurridos y vigilados de la historia nacional, la elevada tasa de participación que creció a 77.73% del total de ciudadanos en las listas nominales (35'545,831 ciudadanos), contravino además la hipótesis de que, a mayor concurrencia, habría mayores posibilidades de derrotar al Partido Revolucionario Institucional, o por lo menos una competencia más cerrada.

La otra sorpresa aparte de la elevada participación, fueron los resultados que le dieron al candidato presidencial del PRI, Ernesto Zedillo una votación de 50.13%, resultados por demás avalados por las encuestas de opinión, las de salida de casilla y los mecanismos de conteo rápido.[45] El PAN refrendó su segundo lugar (recuperado en 1991)

[43] Verificación si el líquido indeleble de las casilla electorales era el mismo que el aprobado por el Consejo General, comprobar si las listas nominales que se habían entregado a los partidos antes de la jornada eran las mismas que las entregadas a los presidentes de casilla, saber cuántos funcionarios de casilla se habían nombrado el mismo día de la votación y cuántos los habían sido por sorteo, saber que había sucedido con las casillas que no se incorporaron al Programa de resultados Electorales Preliminares, etc.

[44] Algunas organizaciones como Alianza Cívica y el PRD no abandonaron del todo la desconfianza en los procedimientos electorales.

[45] Entre los muchos elementos de modernidad que trajo el proceso electoral de 1994 se encuentra el uso más intensivo y difundido de los instrumentos de investigación de la opinión pública mediante encuestas, así como la aplicación de técnicas de predicción de resultados mediante muestreos probabilísticos (conteos rápidos). La gran mayoría de estos instrumentos coincidieron, en términos generales, con los de la elección. Véase Báez Rodríguez Francisco, *"Encuestas y conteos en las elecciones de 1994"*, en Alcocer V. Jorge, Elecciones..., op.cit., Tomo II, 1994, pp. 101-123, y Abundis Francisco y Banchik Roberto, *"Las Encuestas Electorales"*, en " en Pérez Fernández del Castillo Germán, Elecciones a debate 1994, Diana, México, 1994, p. 219-232.

con el 26.69% de la votación, el PRD alcanzó el 17% y el PT, gracias al fenómeno producido por su candidata Cecilia Soto, logró el 2.8%. De esta forma, solamente tres partidos sumaron más del 93% de las preferencias del electorado (Cuadro 7.7).

Cuadro 7.7 **ELECCIÓN PRESIDENCIAL 1994**

| Candidatos | Partido | Votos | Porcentaje |
|---|---|---|---|
| Ernesto Zedillo Ponce de León | PRI | 17'181,651 | 50.13 |
| Diego Fernández de Cevallos | PAN | 9'146,841 | 26.69 |
| Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano | PRD | 5'852,134 | 17.07 |
| Cecilia Soto | PT | 970,121 | 2.83 |
| Jorge González Torres | PVEM | 327,313 | 0.95 |
| Rafael Aguilar Talamantes | PFCRN | 297,901 | 0.87 |
| Álvaro Pérez Treviño | PARM | 192,795 | 0.56 |
| Marcela Lombardo | PPS | 166,595 | 0.49 |
| Pablo Emilio Madero | PDM | 97,935 | 0.29 |
| No registrados | | 43,715 | 0.13 |
| Votos Válidos | | 34'277,000 | 100 |
| Anulados | | 1'008,291 | 2.86 |
| Total | | 35'285,291 | |

Fuente: César Cansino, La Transición Mexicana 1977-2000, op. cit.

De esta forma, el PRI se colocó casi al mismo nivel que en 1988, pero diez puntos porcentuales menos que en 1991, el PRD, heredero del FDN, había descendido casi catorce puntos porcentuales en seis años, mientras que el PAN, del tercer lugar en 1988 se colocaba segundo, ganando casi diez puntos porcentuales de la votación nacional.

Efectivamente el PAN conquistó en 1994 la mayor votación, tanto absoluta como en términos relativos, de su historia, ya que de 1988 con 3 millones 267 mil votos (el 17% de la votación) triplicó su votación absoluta para llegar a 9 millones 146 mil 841 votos (el 26.6%). Por su parte el PRD que seis años antes, a través del Frente Democrático Nacional, había obtenido 5 millones 911 mil votos (30.8%), para 1994 convertido ya en PRD, confirma su presencia con 5 millones 852 mil votos (17%).

Pero cómo se explican estos resultados, algunos analistas denunciaron que el miedo se había apoderado de los votantes, que se trataba pues de un voto de miedo, es decir, se aludía a una cierta calidad del voto, de un voto inducido a favor del régimen, usando como estrategia la asociación mecánica entre la violencia prevaleciente en el país y la ruptura que suponía la alternancia. [46]

[46] Sobre esta concepción del voto de miedo véase por ejemplo: Arriola Carlos, *"Violencia y Elecciones"*, en Argüelles Antonio y Villa Manuel (coord.), México: El voto por la democracia, Miguel Ángel Porrúa, México, 2ª Edición 1994, pp.33-88; Cansino César, La Transición..., op.cit., p.245; Pero también en lo que se llegó a considerar un desprecio hacia el electorado, Octavio Paz señaló: "El temor de los votantes no era irracional sino realista. La reacción popular fue sana, el aire estaba lleno de amenazas. Reléase los periódicos de esos días. Pero la gente respondió no con miedo sino con valor: dio la cara y salió a votar. El pueblo fue cuerdo,

Sin embargo, este argumento, revela un profundo desprecio por la decisión de la gente, como si las razones del elector fueran menos válidas que las razones de los analistas. De aceptarse ese fundamento, habría que preguntarse cuántos votos de miedo equivalen a un voto de esperanza, cuántos votos de rabia por uno de alegría.[47] Las razones de la votación del PRI deben buscarse más en la estructura real del poder, en la cultura política y en las decisiones estratégicas de los protagonistas.

Es importante reconocer en el PRI una maquinaria de organización con presencia en todos el territorio nacional, aunada a su posición central en el sistema de partidos, que desplazó a las posiciones de sus extremos. Posiciones que prevalecieron divididas, y se fueron desgastando la mayoría por una falta de consolidación. También debe reconocerse el voto aprobatorio del desempeño general del presidente Salinas y la falta de concreción en los programas de oposición. Y finalmente, una enorme disparidad en los recursos de los partidos, cuyas condiciones iniciales de flagrante inequidad caracterizaron la competencia electoral.

Ahora bien, el proceso electoral de 1994 atestiguo un reacomodo general de las bases sociales de apoyos de todos los partidos, en primer lugar, el PRI logró distribuir más equitativamente sus apoyos electorales, pero dejó de contar con las reservas rurales que le proporcionaban triunfos con votaciones superiores al 70%, pues en 1994 sólo gano 6 distritos rurales con más del 70%.

Guadalupe Pacheco al analizar detalladamente este realineamiento electoral considera que el PRI "perdió fuerza en zonas rurales donde no tenía competidor alguno, y mantuvo el avance de 1991 en las mixtas y urbanas. Sin embargo, debe enfrentar una crecida competencia panista en las ciudades, al mismo tiempo que el PRD ocupa los espacios rurales que dejo disponibles su repliegue rural".[48]

En segundo lugar, estudios sobre el perfil de los electores muestran que a diferencia del PRI, hay enorme penetración del PAN entre la juventud, que aunada a su eficacia en el electorado de mayores niveles educativos y de creciente escolaridad, hacia ya predecir que "el PAN (debía) prepararse... para la eventualidad de llegar a presidir el gobierno federal en un futuro que quizá no esté lejos. La competitividad creciente del sistema y el aparato electoral panista pueden crear las condiciones para la realización de dicho escenario."[49]

En tercer lugar, en la traducción legislativa de estas elecciones sólo cuatro partidos tienen acceso a la Cámara de Diputados, al tiempo que en el Senado, sólo el PRI, PAN y

locos los ideólogos", Paz Octavio, *"Las elecciones de 1994:doble mandato"*, en Vuelta Núm. 215 octubre 1994.

[47] Silva-Herzog Márquez Jesús, *"El sistema de partidos después del 21 de agosto"*, en Alcocer V. Jorge, Elecciones..., op.cit., Tomo II, 1994, pp. 170.

[48] Pacheco Méndez Guadalupe, *"1994: Hacia un realineamiento electoral"*, en Pérez Fernández del Castillo Germán et. al., La Voz..., op.cit., pp. 209-232.

[49] Lujambio Alonso, *"La evolución del sistema de partidos, 1988-1994"*, en Alcocer V. Jorge, Elecciones, diálogo y reforma, Tomo II, Nuevo Horizonte Editores, México, 1994, p. 68.

PRD cuentan con representación, lo cual contribuye a reforzar el alineamiento tripartita del sistema (Cuadro 7.8)

Cuadro 7.8 **RESULTADOS ELECTORALES DE 1994**

| Partidos | Diputados | | | | | Senadores | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % Votación | Mayoría Relativa | R.P. | Total | % escaños | % Votación | Mayoría relativa | Primera minoría | Total | % escaños |
| **PAN** | 26% | 20 | 99 | **119** | 24% | 26% | 1 | 24 | **25** | 20% |
| **PRI** | 50% | 273 | 27 | **300** | 60% | 50% | 95 | 0 | **95** | 74% |
| **PRD** | 17% | 7 | 64 | **71** | 14% | 17% | 0 | 8 | **8** | 6% |
| **PT** | 3% | 0 | 10 | **10** | 2% | 3% | 0 | 0 | **0** | 0% |
| Total | **95%** | **300** | **200** | **500** | **100%** | **95%** | **96** | **32** | **128** | **100%** |

Fuente: Estadísticas de las elecciones federales de 1994, Instituto Federal Electoral.

Esta distribución fue el resultado de un incremento en la competitividad de los 300 distritos electorales, apuntalando tres patrones de competencia electoral: bipartidismo PRI-PAN, bipartidismo PRI-PRD, o en los menos un tripartidismo. Este sistema de partidos integrado por tres grandes formaciones, se dividía claramente en dos áreas: en la mitad del norte del país una competencia bipartidista PRI-PAN, pues Acción Nacional lograba consolidarse como una fuerza política decisiva en el norte y Bajío, pero sin penetrar en el sur del país, salvo su presencia en Yucatán; y por otro lado, en la mitad sur un bipartidismo PRI-PRD, donde el PRD a pesar de una votación heterogénea, superaba el 30% de votos en Michoacán, Guerrero, Tabasco y Chiapas.

Estos resultados electorales, nos presentan una situación de pluralismo y competencia política crecientes y consolidadas, pues cerca de la mitad de los electores votaron por otras posiciones diferentes al PRI. Sin embargo el sistema electoral seguía protegiendo a los partidos pequeños que por disposición legal podían competir nuevamente en 1997. Claro que "la pérdida de varias prerrogativas producto de su extrema pequeñez en 1994 condena a algunos de esos partidos a la debilidad permanente, si no a su desaparición. Esto es muy positivo porque la conformación de un sistema de tres partidos aclara las opciones y minimiza los costos de información para los electores"[50]

De esta forma, podemos concluir que el hecho de que la jornada electoral se desarrollara sin violencia de ningún tipo, confirmaba la vía electoral por la gran mayoría de los mexicanos, y que además, uno de los grandes logros de la elección de 1994 fue la consolidación de tres fuerzas políticas nacionales. Pero también, el proceso electoral de 1994, aclaró varios defectos del sistema electoral: las fórmulas de representación en la Cámara de Diputados, el trazo deformado de los distritos electorales, la posibilidad de que el gobierno abandonara el órgano electoral, y sobre todo, **la necesidad de crear condiciones más equitativas a la competencia**, más recursos a los partidos y mucho mejores instrumentos para la revisión y fiscalización del dinero que se incorpora a la política.

[50] Ibidem, p. 65.

Así, en adelante no sería en los instrumentos electorales (el padrón, las listas nominales o el reparto de credenciales para votar), ni en las autoridades ni en la organización misma de las elecciones (el manejo de la documentación o boletas electorales, la ubicación de casillas y designación de sus funcionarios), ni en el cómputo o entrega de resultados, donde había que mejorar sustantivamente el sistema electoral

Como señalaría Fernández del Castillo, " Las leyes y las instituciones electorales en cuento tales, ya no son un problema. Existen, sin embargo, dos ámbitos que cobran una especial importancia aunque desbordan el marco del proceso electoral en sí mismo. Es la notable inequidad de financiamiento y gastos de campaña de los partidos, así como el uso que hacen de los medios de comunicación, especialmente el radio y la televisión. Los dos ámbitos por su visibilidad y naturaleza públicas, agregan en el imaginario colectivo la idea de que el proceso electoral es injusto y parcial. En la reforma electoral de septiembre de 1993 y en la de mayo de 1994, el Legislativo hizo un primer intento por regularlos, pero resulta difícil en extremo controlar y fiscalizar la obtención y empleo de los recursos de los partidos... En México , la opinión pública y la crítica partidista dirigen su atención hacia esos ámbitos, a la vez que dejan de lado, paulatinamente, los aspectos institucionales y técnicos de las elecciones por considerarlos resueltos en lo fundamental."[51]

No era pues en el proceso electoral en sí mismo donde se hallaban las dificultades para unos comicios efectivamente confiables, según la experiencia electoral de agosto de 1994, los temas a tratar serían en particular el financiamiento y gastos de los partidos, los medios de comunicación y la cultura política. Reconociendo que los dos primeros, si bien con dificultades, son susceptibles de reglamentarse y adecuar el comportamiento de los actores a modelos democráticos avanzados, y que la cultura política esconde actitudes, hábitos y necesidades que sólo pueden modificarse a través de un difícil y largo trabajo de reeducación social.

[51] Pérez Fernández del Castillo Germán, *"Fortaleciendo la credibilidad: Los documentos electorales de 1994"*, en Pérez Fernández del Castillo Germán, Elecciones a debate 1994, Diana, México, 1994, p. 18.

# 8. LA REFORMA ELECTORAL "DEFINITIVA"

## 8.1 El Proceso tortuoso de negociación

El presidente Ernesto Zedillo, inicia su administración enfrentando una crisis, tanto económica[52] como política, sin embargo, la conclusión exitosa en términos generales del proceso federal de 1994 abrió nuevas expectativas en el orden de la política, pues los partidos de oposición se ubicaron, en una posición que les permitía exigir y promover nuevos cambios y el PRI por su parte conservaba las suficientes fuerzas como para controlar esta negociación.

Negociación por cierto aceptada de antemano por su propio candidato presidencial electo, Ernesto Zedillo Ponce de León, quien en su discurso de toma de posesión 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", y exhortó a los actores políticos a sumar voluntades y esfuerzos a efecto de consensar una reforma electoral calificada por el mismo como "definitiva".

Ernesto Zedillo advirtió: "la Nación demanda una reforma política definitiva. Sin una profunda y consensuada reforma del Estado, el país habrá de enfrentar en los próximos meses un derrotero de violencia y confrontación políticas de imprescindibles dimensiones... Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego el financiamiento de partidos, los topes a gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación, la autonomía de los órganos de autoridad electoral. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sean motivo de insatisfacción democrática..."[53]

Es de hacer notar por un lado, que este carácter de definitivo que se la atribuyó a la reforma, no fue en el sentido de proscribir futuros ajustes o adecuaciones, si no, en el más preciso y fundamental de incorporar soluciones definitivas a los temas electorales que en el pasado se convertían en fuente de controversias y conflictos político – electorales.

Por otro lado, es de considerar el reconocimiento que el gobierno da a esos temas que se habían dejado de atender y que dominaron los últimos meses de 1994, ya que como se indicó, los partidos opositores al PRI mantuvieron un conjunto de críticas si bien ya no sobre

[52] La administración de Ernesto Zedillo tuvo que hacer frente a niveles históricos de desempleo (en los primeros seis meses se perdieron 2.4 millones de empleos), a un mayor endeudamiento con instituciones financieras internacionales (el servicio de deuda aumentó 35.8%), la caída del PIB (10.5% en el segundo trimestre del año), el aumento en bienes y servicios y el incremento del IVA en un 50%. Cabe hacer mención que para hacer frente a esta crisis el gobierno mexicano aceptó una línea de crédito del gobierno estadounidense por 50 millones de dólares (20 millones de dólares procedentes del Fondo de Estabilización Cambiaria del Departamento del Tesoro, 17 mil 500 millones de dólares del Fondo Monetario Internacional, 10 mil millones del Banco Internacional de Pagos y 3 mil millones de la Banca Comercial Internacional).

[53] Zedillo Ponce de León Ernesto, *Mensaje de Toma de Posesión*, Presidencia de la República, México, 1 de diciembre de 1994.

el procedimiento mismo y la manera de obtener resultados, si en cuanto a las condiciones de la competencia electoral, manifestando que existían puntos en los cuales se producía una inequidad que favorecía al partido mayoritario, básicamente en aspectos como el financiamiento, el acceso a los medios de comunicación y la conformación de la autoridad máxima responsabilizada de organizar las elecciones, el IFE, y concretamente, su Consejo General.

Estos reclamos no fueron exclusivos de la oposición, el propio Secretario de Gobernación al evaluar el proceso federal electoral de 1994 recomendó que "Los principales partidos políticos deberán de alcanzar consenso para seguir avanzando en aspectos de nuestra democracia electoral como son: mayor equidad en las condiciones de la contienda electoral, fortalecimiento de un real sistema de partidos políticos, concluir el proceso de la supresión de la presencia de los poderes públicos en los órganos electorales y definiciones más precisas sobre el papel que juegan los medios masivos de comunicación en la contienda electoral".[54]

También los Consejeros del IFE, concluido el proceso electoral de 1994, se pronunciaron por: ratificar la importancia del financiamiento público, volverlo un elemento que reduzca la aguda diferenciación, instaurar una contraloría electoral, reducir los topes a los gastos de campaña, regular las aportaciones de organizaciones sociales y convertir el tema de los recursos de cada partido en un asunto público, en un elemento de juicio para los electores.[55]

Después del 1 de diciembre de 1994, el Presidente acudió a las sedes de las cámaras del Congreso de la Unión donde sostuvo varios encuentros, para tratar el tema de la reforma electoral, con los legisladores de todos los partidos ahí representados, la Secretaría de Gobernación, a cargo de Esteban Moctezuma Barragán, también inició acercamientos con los partidos políticos.[56]

Así, el 17 enero de 1995, se obtuvieron los primeros resultados prácticos al firmar el Acuerdo Político Nacional, con la participación del Presidente Ernesto Zedillo, el Secretario de Gobernación, por el PT el Coordinador de la Comisión Política Alberto Anaya Gutiérrez, y los presidentes del Comité Ejecutivo Nacional del PRD Porfirio Muñoz Ledo, del PAN Carlos Castillo Peraza, y del PRI Maria de los Ángeles Moreno Uriegas.

[54] Carpizo Jorge, *"Algunas consideraciones sobre el Proceso Federal Electoral de 1994"*, Secretaría de Gobernación, México, 1994, p. 22.
[55] *Propuesta de Agenda para una Reforma Electoral* en Woldenberg José, Violencia y Política, Cal y Arena, México, 1995.
[56] El 13 de enero el Presidente Zedillo se reunió con la dirigencia nacional del PRD en la que se planteó la necesidad de construir reglas electorales por consenso, y el 14 de enero de 1995, la prensa dio a conocer que la Secretaria de Gobernación, el PRI y el PRD trabajaban en un documento "carta de intención" en el que se fijaban como puntos coincidentes: la autonomía de los órganos electorales, equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación, naturaleza formal y materialmente jurisdiccional del Tribunal Federal Electoral y mejoramiento de las funciones de la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales.

Destaca en la firma del Acuerdo la inclusión del PRD en este proceso de negociación, partido recurrentemente marginado, que junto con el PAN, PRI y PT conformaban a todos los partidos políticos con posibilidad de incidir en la elaboración de leyes, lo que evidenciaba la intención de restituir al poder Legislativo su papel de órgano colegiado con poder de decisión.

Los aspectos principales sobre los que los partidos se comprometieron en el Acuerdo fueron:

- Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva en el nivel federal, y que también sirviera de marco referente para las entidades federativas,
- 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 para abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y los rezagos económicos y sociales más urgentes,
- Promover con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en los estados que incorporen los criterios de la reforma electoral federal,
- Impulsar la reforma del Distrito Federal, con la participación de la ciudadanía,
- Conducir la acción del poder público con apego a la ley, a fin de asegurar la vigencia del Estado de Derecho,
- Asegurar legalidad, equidad y transparencia en los próximos procesos electorales. Para ello, se acordarían con oportunidad las reformas necesarias y las modalidades apropiadas,
- Acordar la resolución inmediata de los conflictos poselectorales, dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuos,
- Garantizar que una vez concluidas las reformas y satisfechas las condiciones de equidad y legalidad de los procesos electorales, no se realicen acciones poselectorales que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones.

Es a partir de la convocatoria presidencial y sobre la base del Acuerdo asumido por el gobierno y los cuatro partidos políticos nacionales con representación en el Congreso, que se inicia un intenso, complejo y prolongado proceso de discusión y negociación, de casi dos años, tendiente a consensar los términos y contenidos específicos de la reforma política.

El primer avance en los trabajos de la mesa de negociación instalada ex profeso, fue la elaboración de la agenda para la reforma política del Estado, dividida en cuatro grandes capítulos: Reforma Electoral, Reforma de los Poderes públicos, Federalismo y Medios de Comunicación Social y Participación Ciudadana. La agenda para la Reforma Electoral se desglosó en seis apartados temáticos fundamentales: Derechos Políticos, Órganos y Autoridades Electorales, Organización del Proceso Electoral, Legalidad y Representación, Competencia Electoral y Régimen de Partidos.

Los dos últimos apartados, objeto de estudio del presente trabajo, se desglosaron a su vez en los siguientes puntos que ordenarían la discusión:

| TEMA | SUBTEMA |
|---|---|
| **Competencia Electoral** | • Acceso a los medios de comunicación: Criterios y reglas de equidad y libertades políticas de informadores y propietarios; relación entre tiempos oficiales y tiempos contratados; gastos partidistas en los medios impresos y electrónicos.<br>• Fuentes y límites de financiamiento: criterios de equidad en la distribución de los recursos públicos; sistema de contraloría y de rendimiento de cuentas; condiciones de un sistema mixto de gastos de campaña.<br>• Duración de las campañas electorales.<br>• Identidad partidista y uso de emblemas y símbolos patrios.<br>• Encuestas y conteos rápidos.<br>• Programas públicos e impacto electoral. |
| **Régimen de Partidos** | • Partidos Políticos: requisitos de registro; derechos, prerrogativas y obligaciones.<br>• Asociaciones Políticas: requisitos, derechos y obligaciones.<br>• Coaliciones.<br>• Candidaturas comunes e independientes.<br>• Formas de afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos. Derechos y obligaciones de los afiliados a los partidos. |

"El financiamiento público a los partidos, los topes a los gastos de campaña y la presencia equitativa de los partidos políticos en los medios de información,... constituían los (aspectos) más polémicos y en los que aparentemente tenían un mayor interés las organizaciones partidistas, dado que sería la parte que supuestamente quedaba por perfeccionar en el sistema electoral mexicano para garantizar mejores condiciones de competencia a todas las formaciones políticas".[57]

Sin embargo, con esta agenda, se advertía la posibilidad de que todos los aspectos sustantivos vinculados con los procesos electorales serían objeto de revisión, ajuste y perfeccionamiento, de ahí también que haya inducido un enorme interés de diversos sectores y grupos de opinión.

En este sentido, se organizaron diversos foros de consulta y debate, con la consecuente producción editorial, orientados todos a recabar propuestas e iniciativas de especialistas, académicos, dirigentes partidistas, líderes de opinión y ciudadanos interesados en la materia. Podemos mencionar algunos como el Foro para discutir la agenda de la reforma político electoral, organizado por el IFE, el del Centro de Estudios para la Reforma del Estado, el de la Fundación Friedrich Ebert, el del Centro de Estudios para la Transición Democrática y el Seminario del Castillo de Chapultepec, de mayor relevancia este último por su difusión, cuyas propuesta se analizaran en el apartado siguiente.[58]

[57] Andrade Sánchez Eduardo, La Reforma Política de 1996 en México, UNAM-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, México, 1997, pp. 16-17.
[58] Véase *En busca de un consenso para la Reforma Electoral*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México abril de 1995; *Memoria del Foro para discutir la Agenda de la Reforma Político Electoral*, IFE, México, julio de 1995; *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, julio de 1995; *Alternativas de propuestas para una reforma electoral. Objetivos, debates y propuestas*, Fundación Friedrich Ebert, México, noviembre de 1995.

Pero la reforma electoral tardó en concretarse, debido a una serie de acontecimientos políticos, electorales, en el Congreso de la Unión, y en las definición de la política económica, que fueron aletargando las negociaciones de reforma.

En este sentido, los primeros comicios locales de la administración de Ernesto Zedillo, el 12 de febrero, tuvieron como escenario el Estado de Jalisco, donde el PAN alcanzó el 54.46% de los votos frente al 35.9% del PRI; para el PAN, el triunfo en Jalisco fue calificado como un avance sustancial en materia electoral de la administración del Presidente, pero para el PRD faltaban hechos para que la reforma política continuara, en efecto, el miércoles 26 de abril, el presidente del PRD Porfirio Muñoz Ledo, señaló que su partido abandonaba la mesa de negociación entre otros motivos por la falta de respuesta al conflicto poselectoral de Tabasco.[59]

Las elecciones del domingo 27 de mayo en los Estados de Yucatán y Guanajuato, volverían a incidir en contra de la reforma electoral, ya que junto al retiro de las negociaciones del PRD, el domingo 19 de junio el PAN anunció que abandonaba la mesa para el Acuerdo Político, pues estimaba que el proceso electoral en el Estado de Yucatán, donde se declaró ganador al PRI, fue un proceso electoral "cuestionable", y al día siguiente el PT se retiró también de la mesa central de negociación.

Por su parte, el ejecutivo federal presentó en el mes de junio de 1995 el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), documento que dedicó su numeral 3.6.3 a la "Reforma electoral definitiva", incluyendo los siguientes puntos: órganos electorales; funcionarios electorales; **equidad en la competencia; sistema de financiamiento; topes a los gastos de campaña; vigilancia y comprobación de ingresos; gastos de los partidos y acceso equitativo a los medios de comunicación.**

Por lo que respecta a la "equidad en la competencia", destaca como principio fundamental el evitar que el financiamiento provenga de actos ilícitos, en lo que atañe al "sistema de financiamiento" en el PND, el Jefe del Ejecutivo propuso el examen de criterios para fijar el financiamiento público global y su reparto, así como la discusión del tema relativo al sistema mixto de financiamiento en donde participen los sectores público y privado, en el rubro de "topes a gastos de campaña", sobresale como objetivo el evitar el derroche de recursos por parte de cualquier partido, en el renglón "vigilancia y comprobación de ingresos y gastos de los partidos", se invita a los partidos políticos a efecto de que elaboren las propuestas tendientes a establecer los procedimientos adecuados con el fin de "rendir cuentas a la sociedad", y en el tópico "acceso equitativo a los medios de comunicación", el criterio para dicho acceso descansa en equilibrar los derechos e intereses de los partidos, las libertades de los medios y sus propietarios y las posibilidades del Estado.

[59] Eran las secuelas de un conflicto surgido a finales de 1994, donde se denunció un exorbitante gasto de campaña en la elección para gobernador, y al no haber resultados en la negociación poselectoral, el PRD retomó la marcha de su "Éxodo por la Dignidad".

Varios acontecimientos se sucedieron en contra no solo de dicho proceso de reforma, sino de la vida política misma, pues a fines de junio es asesinado otra personalidad pública, el abogado Abraham Polo Uscanga, y en el Estado de Guerrero, en Aguas Blancas, son asesinados (y filmados) decenas de campesinos por grupos paramilitares, el 5 de julio del mismo año se suspenden sorpresivamente las negociaciones en Chiapas, y la dirigencia del PRD declara que el país "vive una situación de ingobernabilidad".

Por otro lado, las elecciones siguen su curso en Aguascalientes, Baja California, Durango, Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas, y es el Partido Acción Nacional quien avanza significativamente. Así, "a partir de 1995 comienza una expansión de la presencia local opositora como nunca antes se había visto y quedó de manifiesto que las realidades locales estaban evolucionando de manera muy diferenciada".[60]

El 28 de julio de 1995 se produjo el relevo del secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán, por Emilio Chuayffet Chemor, que hasta ese momento desempeñaba el cargo de gobernador del Estado de México. Se dieron, en consecuencia, distintos intentos, acercamientos y búsquedas de reconstitución del esquema del diálogo para reanudar los trabajos dirigidos a la reforma política.

En este contexto, el PRD y el PAN sostuvieron una serie de reuniones de las que emergió una agenda mínima de cambio electoral, a la que ambas organizaciones se comprometían, así, el martes 22 de agosto de 1995, en un comunicado conjunto del PAN y del PRD, los presidentes de ambas organizaciones partidarias, Carlos Castillo Peraza y Porfirio Muñoz Ledo respectivamente, suscribieron el documento "10 Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral", dicho documento fue crucial para la reanudación del diálogo y de gran trascendencia, pues la mayoría de sus demandas fueron retomadas en la reforma (Véase Cuadro 8.1-3).

El 1 de septiembre de 1995, en el marco del Primer Informe de Gobierno, el presidente al abordar el tema de la reforma electoral, reconoció lo tortuoso que resultaba el proceso de negociación, esto al señalar: "Antes de trabajar directamente con el Congreso en la reforma, propuse comenzar por lograr acuerdos con las dirigencias de los partidos aquí representados, para enseguida construir consensos más amplios y perfeccionar propuestas con la participación de otras organizaciones sociales. Sin embargo, posiciones y prioridades muy respetables, así como causas particulares de los partidos, han impedido un avance mayor por esa vía.....".[61]

Pero hizo además un llamado conciliador para continuar con las negociaciones: "Sigo considerando que un primer paso preferible es el acuerdo con las dirigencias de los partidos, pero estaré abierto a todas las vías legales y políticas que genuinamente impulsen el desarrollo democrático con celeridad, transparencia y eficacia que demanden los mexicanos. En este sentido, la legitimidad, la representatividad y el pluralismo del H. Congreso de la

[60] Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., p. 388.
[61] Zedillo Ponce de León Ernesto, Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, septiembre 1995.

Unión ofrece un camino democrático y promisorio para impulsar el progreso político del país".[62]

Ante este llamado, el 8 de septiembre los tres dirigentes del PRI, PAN y PRD se pronunciaron por volver al diálogo, Carlos Castillo Peraza declaró: "Hay voluntad de los partidos políticos para pasar del diálogo a la mesa de acuerdos"; por su parte, el nuevo presidente del PRI, Santiago Oñate indicó: "Todos los actores políticos tienen gran disposición para presentar propuestas y dialogar, porque creemos que sólo dentro de un clima de responsabilidad y seriedad se lograrán los acuerdos"; por último, Muñoz Ledo señaló como puntos a tratar en las negociaciones, los relativos al nombramiento por consenso del Director General del IFE y el contenido de las reformas legales para la reforma electoral, dentro de las cuales se contemplen las necesidades para resolver jurisdiccionalmente los conflictos poselectorales".[63]

De igual forma, el Partido Acción Nacional que había condicionado su regreso a las negociaciones de la reforma política, al nombramiento del nuevo director del IFE, ya que formalmente este cargo se encontraba acéfalo y lo venía desempeñando, como encargado del despacho, el secretario general, Agustín Ricoy Saldaña, desistió de dicha presión.

Así, el 24 de octubre de 1995 se reanudó el diálogo para la reforma política, y los dirigentes del PAN, PRI y PRD y la Secretaría de Gobernación, acordaron un nuevo temario y una nueva forma de trabajo: estableciendo diez mesas temáticas vinculadas a la mesa central en donde se daría cabida a representantes del Congreso de la Unión, y al mismo tiempo se instaló una "mesa de coyuntura", para resolver los problemas de la lucha inmediata y evitar que el diálogo se volviera a romper.

La nueva prueba electoral, se dio el domingo 12 de noviembre, con las elecciones locales en los estados de Sinaloa, Puebla, Oaxaca y Michoacán, estado este último en que además de Ayuntamientos y Diputaciones, se contendía por la gubernatura. Nuevamente los resultados arrojaron el triunfo para varios candidatos del PAN, en este caso a las presidencias municipales de Culiacán, Puebla, Oaxaca y Morelia. Ante estos triunfos, Castillo Peraza declaró: "La transición democrática la está haciendo la gente en las urnas".

Es hasta el 4 de diciembre cuando quedó instalada la mesa de la reforma electoral, que dio su primer fruto en diez compromisos cuya respuesta era imprescindible:

1. Mecanismos que protejan constitucionalmente los derechos políticos de los mexicanos,
2. Que el Tribunal Federal se convierta en un órgano jurisdiccional especializado,
3. Total autonomía e independencia del IFE,
4. Fortalecer la presencia ciudadana en los órganos de dirección del IFE,
5. Mecanismos para fiscalizar los ingresos y gastos del IFE,

[62] Ibidem.
[63] Declaraciones citadas en Morales Paulin Carlos A., Reforma al Sistema Electoral Mexicano, Plaza y Valdes, México, 1997, pp. 31-115.

6. **Establecer sistemas de control y vigilancia sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos, así como topes razonables a los gastos de campaña,**
7. **Implantar una distribución más equitativa del financiamiento público,**
8. **Mayor equidad en el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación,**
9. y 10. Revisar la tipología y los mecanismos de persecución de delitos electorales.

En enero de 1996 la mesa electoral recibió el documento "Sesenta puntos para la reforma político electoral", resultado definitivo de los trabajos del Seminario del Castillo de Chapultepec. Sin embargo, una ves más, los trabajos se empantanaron el sábado 17 de febrero, cuando el PAN anunció su retiro de la mesa para la reforma electoral, hasta en tanto no se solucionara el caso Huejotzingo en el Estado de Puebla, en donde de acuerdo con el blanquiazul el Tribunal Electoral de Puebla, no le había reconocido su triunfo.

Ante este hecho hubo varios llamados para que el PAN se reincorporara a la mesa de la reforma,[64] el propio Presidente Ernesto Zedillo, durante el 67 aniversario del PRI, el 4 de marzo de 1996, se refirió a la decisión del PAN de retirarse de las negociaciones al señalar que: "Quien está auténticamente comprometido con la democracia, sabe que es obligación moral contribuir a la reforma electoral. Los ciudadanos tendrán mucha razón de dudar de quienes prefieren interrumpir la reforma justo cuando las negociaciones comienzan a generar acuerdos importantes".[65]

A pesar de esta adversidad, la negociación entre PRI, PRD y PT siguió su marcha y comenzaron a darse los primeros acuerdos,[66] y por otro lado, en el Congreso de la Unión, el PRD el 28 de marzo, entregó su propuesta (84 puntos) para la reforma política, y por su parte, el 1 y 2 de abril, el PAN presentó una serie de iniciativas (6) las cuales contenían las proposiciones y aportaciones de este partido a la reforma electoral.

Así, el 15 de abril, en representación de la Secretaría de Gobernación, el Subsecretario de Gobierno, Arturo Núñez y el Subsecretario de Desarrollo Político, José Natividad González Parás en compañía de Santiago Oñate dirigente priísta, Porfirio Muñoz Ledo dirigente perredista y Alberto Anaya del PT, dan a conocer los acuerdo alcanzados.

El 15 de mayo, el presidente Municipal de Huejotzingo, presentó al Congreso del Estado su licencia por tiempo indefinido, y se sustituyó por una propuesta del ayuntamiento de mayoría panista. Así, el lunes 20 de mayo, el PAN a través de su nuevo dirigente, Felipe Calderón Hinojosa, anunció su retorno a la mesa de negociaciones instalada en Gobernación y reconoció haber recibido las conclusiones referidas.[67] Un mes después, el viernes 14 de

[64] Por parte del gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación (18/02/96), un comunicado conjunto de la Secretaría de Gobernación, el PRI, PRD y PT (19/02/96) y de la misma secretaría (24/02/96 y 26/02/96).
[65] Reforma del 4 marzo de 1996.
[66] El martes 5 de marzo, en la Secretaría de Gobernación y con la concurrencia del PRI, PRD y PT se logró el consenso para otorgar mayor autonomía a los órganos electorales, el miércoles 20 se negoció la separación del Poder Ejecutivo del IFE.
[67] En un comunicado del jueves 31 de mayo, el PAN definió los puntos en los que no estimaba coincidencias: la ausencia del Poder Legislativo del IFE; el número y requisitos para ser consejero de dicho Instituto; la

junio se destacó en el escenario de la Cámara de Diputados el desacuerdo entre los coordinadores parlamentarios respecto a la forma de integración del órgano electoral, así como lo relativo al **financiamiento de los partidos**, por lo cual, dichos coordinadores consultarían con los dirigentes de sus respectivos partidos a efecto de precisar los alcances de los acuerdos.

El martes 25 de junio, se definieron los puntos de coincidencia y desacuerdo para concretar la reforma política. En este balance subsistían desacuerdos en tres puntos: órganos electorales (el Partido Acción Nacional insistía en que los poderes Ejecutivo y Legislativo debían tener voz y voto en el Consejo General del IFE); **financiamiento** a partidos (Acción Nacional argumentaba que recibía recursos adicionales a los públicos como resultado de sorteos y donaciones) y sistema de medios de impugnación.

En cambio, había consenso en 24 puntos más (la inclusión del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y la calificación de sus magistrados por la mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; la incorporación de la afiliación personal *versus* la corporativa; instauración del referéndum; instauración de la iniciativa popular; establecimiento del voto de los mexicanos en el extranjero; mayor independencia de los órganos electorales; modificar el nombre y número de los consejeros ciudadanos por consejeros electorales; debiendo durar en su cargo ocho años y cuyo nombramiento debería recaer en la mayoría calificada de la Cámara de Diputados; **mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación**; establecer el 2 por ciento como umbral de la votación requerida para acceder a las diputaciones plurinominales; revisar la tipificación de los delitos electorales; implementar el Registro Nacional Ciudadano y determinar la duración de las campañas políticas, principalmente), y el tema de la integración del Congreso estaba pendiente (en cuanto al Senado, el PAN proponía la existencia de tres senadores por estado, dos de mayoría y uno de minoría, el PRI proponía la permanencia de tres senadores de mayoría y uno de minoría y el PRD recomendaba cuatro senadores electos por representación proporcional).

Ante las diferencias, el lunes 1 de julio, el líder de la mayoría priísta en la Cámara de Diputados, Humberto Roque Villanueva, anunció el retiro de su grupo parlamentario de los trabajos de la reforma electoral, a fin de analizar problemas técnico–jurídicos y precisar su posición sobre algunos acuerdos. El PRD se había retirado temporalmente el 25 de junio en protesta por las agresiones contra sus militantes en Tabasco y de cara a su proceso de relevo interno.

Por fin, el día jueves 25 de julio, en el marco del Palacio Nacional, el Presidente Ernesto Zedillo, el Secretario de Gobernación Emilio Chuayffet, el líder del PAN Felipe Calderón Hinojosa, el líder del PRI Santiago Oñate Laborde, el líder del PRD Porfirio

**prevalecía del financiamiento público respecto al privado**; prohibición del uso de los colores patrios como distintivo electoral; instalación y funcionamiento de centros de votación; listado nominal con fotografía; elección de delegados en el DF; referéndum para leyes; reelección de diputados y senadores y el desarrollo de la figura del plebiscito.

Muñoz Ledo y el líder del PT Alberto Anaya, suscriben el texto que contiene el proyecto de iniciativas para la reforma constitucional en materia electoral.

En este acto el Presidente Ernesto Zedillo expresó: "Hoy, en México como en todo el mundo el desarrollo democrático no se agota en los procesos electorales, pero ciertamente se funda en ellos. Y hoy en México ese desarrollo exige que las normas, las instituciones y las prácticas para la competencia electoral correspondan a la presencia y a la participación ciudadana, a la vitalidad y a la madurez organizativa de los partidos, a la voluntad de todos los mexicanos por vivir una plena normalidad democrática"

Los contenidos básicos de dicho proyecto fueron:

- La introducción de la afiliación estrictamente individual a los partidos.
- El retiro del Poder Ejecutivo del órgano electoral.
- La creación de la figura de los consejeros electorales en sustitución a los consejeros ciudadanos, quienes serán nombrados por las dos terceras parte de la Cámara de Diputados.
- **Se privilegia e incrementa el financiamiento público.**
- Se revisará el porcentaje para la asignación de diputados de representación proporcional.
- Se establece la figura de los senadores de representación proporcional.
- Se adscribe al poder Judicial el Tribunal Federal Electoral.
- Se da competencia a la Suprema Corte de Justicia para que conozca de la incostitucionalidad de las leyes electorales.
- Se fijan constitucionalmente los principios rectores de las legislaciones electorales tanto federal como de los estados.
- Se amplían las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Como resultado de lo anterior, el viernes 26 de julio, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocó a los legisladores al período extraordinario de sesiones que tendría como objeto discutir y en su caso votar la iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral.

En consecuencia el 30 de julio, se instala el período extraordinario de Sesiones de Congreso de la Unión y al día siguiente, el miércoles 31 de julio, la Cámara de Diputados votó, con 455 votos a favor y ninguno en contra, las reformas constitucionales en materia electoral. Por su parte, el jueves 1 de agosto, la Cámara de Senadores hizo lo propio, en donde sus 124 integrantes presentes, votaron a favor. Las reformas a los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 constitucionales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el jueves 22 de agosto de 1996.

El 1 de septiembre de 1996, el Presidente Ernesto Zedillo presentó al Congreso de la Unión su Segundo Informe de Gobierno, en su mensaje, el Jefe del Ejecutivo se refirió a la reforma política en los siguientes términos: "Por primera vez en nuestra historia se ha logrado una reforma amplia y compleja, con un consenso sin precedentes en su pluralidad y su firmeza. Las reformas y el consenso con que fueron alcanzados, no son mérito del

Gobierno. El mérito corresponde al esfuerzo, a la corresponsabilidad y la representatividad de los partidos políticos y de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión..."[68].

Es de esta forma como el consenso alcanzado para la reforma constitucional, satisfizo las expectativas inmediatas de todos los partidos políticos, sin embargo, dejó algunos aspectos pendientes que tendrían que resolverse en la legislación ordinaria. Los aspectos más inconsistentes seguían siendo los referentes al financiamiento, a los topes máximos de gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación y las sanciones para casos de incumplimiento. Dichos puntos se discutieron ampliamente en las directivas de los partidos políticos, pero el consenso se dificultó ante las diferencias sobre todo en cuanto a los topes de campaña, medios de comunicación y requisitos a las coaliciones.

Por cierto, que un artículo transitorio, aprobado en la reforma constitucional, le dio cierta celeridad a la negociación, ya que según éste, el Consejo del IFE debía quedar nombrado antes de que terminara octubre de 1996. Pero es hasta el 28 de octubre cuando se logra un consenso que abarca cinco capítulos de la ley, sin embargo persisten las diferencias en cuanto a financiamiento público y privado, topes a los gastos de campaña, candidaturas de coalición, medios de comunicación y constitución del Consejo General.

Al día siguiente, el 29 de octubre de 1996, se acuerda el nombramiento del nuevo Consejo General, por lo que el Congreso es convocado y por unanimidad aprueba el decreto que reforma y adiciona diversos artículos del COFIPE relativos a órganos y autoridades electorales, así mismo vota por los ocho consejeros electorales, sus suplentes, y al presidente del Consejo.

De esta forma el Ejecutivo salía en la ley y en los hechos de la autoridad electoral,[69] por su parte, los consejeros electos fueron: José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irázabal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas, Jacqueline Peschard Mariscal y Emilio Zebadúa. José Woldenberg K., fue nombrado consejero presidente.

Los acuerdos empezaron a darse: el Senado de la República aprueba la lista de 22 magistrados del Tribunal Electoral, se llega a un acuerdo sobre el acceso a medios de comunicación y hay solución en la fórmula que establece los topes de campaña. Así, el 4 de noviembre quedaron concluidos cuatro borradores de reforma a la ley electoral con acuerdos definitivos en casi todos los capítulos, excepto el financiamiento público.

El punto concreto que propició la ruptura del consenso fue precisamente el referente al financiamiento. Al PAN, PRD y PT les parecía que la aplicación de los mecanismos de financiamiento público eran excesivos y contrarios a un espíritu de austeridad que debería privar en razón de la crisis económica del país. En este sentido fue imposible conciliar intereses, ya que "el PRI mantuvo su postura de defender un monto alto en razón de estimar

[68] Zedillo Ponce de León Ernesto, Segundo Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, septiembre 1995.
[69] Véase supra Capítulo 1, cuadro 1.1

que ello satisfaría su propia necesidad de obtener recursos cuantiosos por la magnitud del aparato del que dispone en todo el país y además de asegurar un financiamiento a través de procedimientos totalmente transparentes".[70]

Al final de las negociaciones para las reformas al COFIPE, los representantes partidistas mantenían sus posturas: el PRI proponía un financiamiento del orden de los dos mil millones de ¡pesos, por concepto de prerrogativas y un tope de cuatro pesos por ciudadano empadronado, mientras que los partidos de oposición con algunas particularidades, exigían que el financiamiento oscilara entre los mil y los mil quinientos millones de pesos, y que el tope se fijara en dos pesos.

Finalmente el 7 de noviembre, el presidente remite a la Cámara de Diputados, sin la firma de los partidos, la iniciativa de reforma electoral para seis leyes secundarias, pero en dicha iniciativa se mantuvo una serie de puntos sobre temas donde el PRI había cedido en sus posiciones originales, esto con la intención de alcanzar el mayor consenso posible y con la esperanza de que las negociaciones al interior de la Cámara de Diputados pudieran solventar finalmente los diferendos y conseguir, sino la aprobación unánime, sí la adhesión de algún otro partido político.

La iniciativa recogía entonces todos los acuerdos obtenidos por el PRI, PAN, PRD y PT en la negociaciones de casi dos años, esto es, consensos en 157 artículos y 22 transitorios del COFIPE. Sin embargo, el PAN determinó no votar a favor de la reforma con motivo del diferendo por el financiamiento, y ante el fracaso de un acercamiento del PRI con el PRD para aprobar la reforma por lo menos en lo general, los diputados priístas volvieron a algunas de las posiciones originales de su partido, actitud avalada posteriormente por el propio Ejecutivo.

El 13 de noviembre, en sesión de la comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, la mayoría de diputados del PRI aprueba la iniciativa de reformas con la introducción de 16 cambios que anulaban acuerdos relativos a coaliciones (se disminuyó el máximo para formarlas, diputados de 160 a 100 y senadores de 34 a 20), candidaturas simultaneas (se eliminó la posibilidad de ser candidato a senador por mayoría y representación proporcional al mismo tiempo) y acceso a medios de comunicación (se eliminaron los *spots* de 30 segundos en horario triple A y se estableció la distribución del tiempo en los medios 70% proporcional a la fuerza lectoral y 30% igualitario).

Al día siguiente, el 14 de noviembre de 1996 se aprobó la iniciativa modificada en el pleno de la Cámara de Diputados, por 288 votos a favor del PRI, y 142 en contra del PAN, PRD, PT, diputados independientes y uno del PRI, de igual manera en el Senado la aprobación se dio con 89 votos a favor del PRI y 23 en contra del PAN y uno del PRI, con la ausencia de los legisladores del PRD.

[70] Andrade Sánchez Eduardo, La Reforma Política de 1996..., op.cit., p. 264.

Cabe hacer mención que de los actores partidistas que firmaron el Acuerdo Político Nacional base de esta reforma, cambiaron por razones distintas, incluso como se indicó, en 1995 el secretario de gobernación fue sustituido. En el PRI, Maria de los Ángeles Moreno Uriegas renuncia a la dirigencia nacional el 19 de agosto del mismo año y es sustituida por el entonces secretario del Trabajo, Santiago Oñate Laborde el 2 de septiembre. El cambio de conducción en el PAN fue el sábado 9 de marzo de 1996, cuando Felipe Calderón Hinojosa obtuvo la victoria sobre Ernesto Rufo por 159 votos contra 107 y accedió a la presidencia del PAN para el trienio 1996-1999. En el relevo de la dirigencia nacional del PRD, el 15 de julio, los candidatos eran: Amalia García, Heberto Castillo, Andrés Manuel López Obrador y Jesús Ortega, así, el 3 de agosto Andrés Manuel López Obrador sustituye a Porfirio Muñoz Ledo.

Tanto el Presidente Zedillo, como los legisladores priístas justificaron repetidamente su postura, a este respecto el presidente declaró: "Nos tardamos 18 meses de negociación política, algunas veces interrumpidas por asuntos muy particulares. Logramos mantener a los partidos políticos, recuperarlos para la negociación y, al final, llegar a un acuerdo total de una reforma electoral que yo considero definitiva".[71]

Sobre el punto de ruptura señaló: "El desacuerdo principal, en la legislación secundaria, ha sido sobre el tema del financiamiento para los partidos políticos y las campañas electorales... éste no fue un desacuerdo entre los partidos políticos; quiero decirlo claramente; el desacuerdo fue con el Ejecutivo Federal. Desde un principio he considerado este punto como uno en el que debe prevalecer la visión de Estado por encima de la óptica necesariamente parcial de cada partido político. Y la visión de Estado aconseja que, en México, como en todo el mundo, avancemos a un sistema de financiamiento claramente suficiente y preponderantemente público, a fin de asegurar transparencia y certeza sobre las fuentes de recursos de quienes contienden por el poder. Este sistema es el que mejor garantiza que el financiamiento de una campaña o de un partido no dé pie a sujeciones indeseables frente a intereses particulares o, incluso, frente a compromisos inconfesables." [72]

Y si bien muchos analistas lamentaron el desenlace, pero reconocieron los avances en esta reforma electoral,[73] las evaluaciones que hicieron los partidos de oposición al respecto, fueron rigurosas. El dirigente nacional del PRD, López Obrador, puntualizó: que la reforma a la ley reglamentaria "contradice las reformas constitucionales de finales de julio... la Carta Magna señala que los topes de financiamiento de los partidos deben ser determinados por el Consejo General del IFE", y agregó "Apoyamos la reforma, queríamos el consenso, actuamos con mucha responsabilidad, no estamos obligados a lo imposible. No podemos ir

[71] La Jornada, 16 de noviembre de 1996.
[72] Reforma, 19 de noviembre de 1996.
[73] Véase Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general, México, 1997; Aguilar Camín Héctor, *"La Reforma de los Electores"*, en La Jornada, 18 de noviembre de 1996; Arias Marín Alan, *"Reforma Sitiada"*, en El Financiero, 19 de noviembre de 1996; Sánchez Susarrey Jaime, *"¿Cuánto cuesta la democracia?"*, en Reforma, 23 de noviembre de 1996; Sobre las críticas al desenlace de esta reforma, véase Krauze Enrique, *"Por un Veto Presidencial"*, en Reforma, 17 de noviembre de 1996; Flores Olea Víctor, *"Otra Ofensa a la Nación"*, en La Jornada, 21 de noviembre de 1996; Rincón Gallardo Gilberto, *"Efectos en cascada"*, en Reforma, 23 de noviembre de 1996.

con el PRI apoyando un financiamiento de esa magnitud ni tampoco aceptar esos condicionamientos de última hora".[74]

Por su parte el dirigente de Acción Nacional, Calderón Hinojosa indicó que la reforma electoral: "no es de fondo, ni definitiva y no garantiza un régimen verdaderamente democrático,...(y) deja el riesgo de volver a elecciones fraudulentas e impugnadas", posteriormente declararía que "Con esta reforma no se suprime la inequidad de los procesos electorales... no es definitiva sino transitoria..." [75]

Lo cierto es que la reforma electoral de 1996 fue, por lo menos a partir de la promulgación del COFIPE, la que procuró un mayor número de acercamientos y discusiones entre los actores participantes, al margen de la dificultad para el fin del ciclo negociador y de la fórmula para su aprobación, el diálogo equitativo entre las partes y la aprobación unánime de los acuerdos fue el mecanismo principal para la negociación.

Y si bien, no se logró del todo el consenso en una agenda de cambio muy amplia, y los cambios resultaron inferiores a lo que pudo ser de haberse mantenido el consenso, la reforma electoral de 1996, constituye un avance muy importante en varios puntos que por muchos años formaron parte del litigio electoral:

- Se concretó la autonomía total de los órganos electorales,
- Se alcanzó un estatuto e instrumentos para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos,
- Se separaron y mejoraron los medios de lo contencioso electoral,
- Se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial.
- Se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso:
    - En la Cámara de Diputados se estableció un tope de 300 diputados para un solo partido y se determinó un máximo de sobrerrepresentación de 8 puntos porcentuales,
    - En la Cámara de Senadores, se constituyó una integración con tres senadores por entidad (dos de mayoría relativa y uno para la primera minoría), y una lista de 32 senadores de representación proporcional,
- Se eliminó la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral, transfiriéndola, a partir del año 2000, al Tribunal Electoral.
- Se incorporaron a la legislación varios de los acuerdos progresivos en relación con los materiales electorales que ya habían demostrado su confiabilidad en las elecciones de 1994:
    - Se aprobó el listado nominal con fotografía, mismo que se entrega a los partidos políticos a más tardar un mes antes de la jornada electoral,
    - Se aprobaron las boletas electorales adheridas a un talón con folio,
    - Se autorizó la exhibición de las listas nominales,
- Se actualizó la distritación electoral,

[74] Reforma y La Jornada, 15 de noviembre de 1996
[75] Reforma, 15 y 17 de noviembre de 1996

- Se incluyó una serie de principios comunes para todas las legislaciones electorales estatales,

En lo concerniente a los partidos políticos y las condiciones de competencia:

- Se suprimió la figura jurídica del registro condicionado,
- Se fijó una votación mínima a alcanzar para permanecer con el registro: 2% de la votación nacional, y de perderlo sólo podrá solicitarse después de haber transcurrido un proceso electoral federal,
- Se estableció que la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos debe ser estrictamente libre e individual,
- Se incrementaron las obligaciones de los partidos políticos,
- Se creó la figura de las agrupaciones políticas,
- Para la elección de diputados y senadores de mayoría relativa se permitió la coalición parcial hasta un límite de candidaturas,
- Se fijó a nivel constitucional las modalidades del financiamiento,
- Se especificó que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado,
- Se redefinieron los rubros del financiamiento público,
- Se redujeron los plazos de entrega y se mejoran los instrumentos para la revisión y la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos,
- Se incrementó el espacio en radio y televisión para los partidos y se distribuyó de un modo más equitativo,
- Se garantizó la emisión de *spots* promocionales y se modificaron las formas mediante las cuales los partidos pueden contratar tiempos a los concesionarios privados,
- Se concedió a los partidos, candidatos y coaliciones el derecho de aclaración ante medios de información,
- Se permitió la realización de monitoreos al comportamiento de los noticiarios en radio y televisión.

En los siguientes cuadros se describen esquemáticamente las propuestas y acuerdos surgidos en este proceso de negociación, asimismo, se incluye brevemente las conclusiones a las que se llegó en ese sentido, mismas que se analizan detalladamente, en el siguiente capítulo:[76]

[76] La información de los cuadros se extrae básicamente de: *En busca de un consenso para la Reforma Electoral*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México abril de 1995; 10 Puntos para la reforma Electoral" comunicado conjunto del PAN y PRD, "60 Puntos para la Reforma Político-Electoral", en Zertuche Muñoz Fernando (coord.), Sistemas electorales de México, Tomo I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, pp. 642-649; Iniciativa de reforma legal presentada por el Diputado Ricardo García Cervantes del PAN (1/IV/96), Iniciativa de reforma legal presentada por el Diputado José Luis Torres Ortega del PAN (2/IV/96) e Iniciativa de Reforma Legal presentada por el Diputado Luis Ruan Ruiz del PAN (2/IV/96), en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. LVI Legislatura, Año II, pp.404 – 416 y 946-971; Conclusiones de la Mesa para la Reforma Electoral, en Reforma 23 de abril de 1996.

**Cuadro 8.1 RÉGIMEN DE PARTIDOS**

| Centro de Estudios para la Reforma del Estado abril 1995 - Instituto de Estudios para la Transición Democrática julio 1995 | 10 Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral PAN-PRD 22 agosto 1995 | Sesenta Puntos para la Reforma Político-Electoral. Resultados del Seminario del Castillo de Chapultepec 16 enero de 1996 | Iniciativas de reformas constitucional y legal presentadas por el PAN 1 y 2 de Abril de 1996 | Conclusiones de la Mesa para la Reforma Electoral. "Acuerdos de Bucareli" (PRI, PRD y PT) 22 de abril 1996 | REFORMAS A LA LEGISLACIÓN |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Afiliación libre e individual de las personas a los partidos políticos. | Establecer en la ley que la afiliación a los partidos políticos será "personal". | Se establece la afiliación individual de carácter estatutario en el artículo 41 constitucional y 27 del COFIPE. |
| Mantener el refrendo del registro en 1.5% de los votos en la elección federal. | Incrementar al 2% el porcentaje de votos para mantener el registro de los partidos y a 3% el necesario para tener acceso a las curules de representación proporcional. | Determinar como porcentaje mínimo para mantener el registro 3% y para la asignación de curules el 5%. | Elevar el porcentaje mínimo para la obtención de diputados de representación proporcional, y para conservar el registro a 3%. | Fijar el umbral de votación para conservar su registro y acceder a curules de representación proporcional, en 2%. | Se adoptó un incremento en el mínimo de votos para mantener el registro y acreditar diputados de representación proporcional, del 1.5% al 2%. |
| Mantener el registro condicionado. | Eliminar el registro condicionado de los partidos y establecer un solo tipo de registro. | Eliminar el registro condicionado de los partidos y establecer un solo tipo de registro. | Establecer un solo registro para los partidos políticos nacionales. | Suprimir el registro condicionado y crear un solo registro para los partidos políticos. | Se suprimió el registro condicionado. |
| | | | Contar con un mínimo de afiliados equivalente al 0.2% del padrón, distribuidos por lo menos en la mitad más uno de las entidades federativas. | Flexibilizar los requisitos para obtener el registro definitivo: 10 asambleas en caso de entidades federativas y 100 en distritos electorales (en vez de 16 ó 150). | Se redujo a 10 en vez de 16 el número de entidades federativas en las que se debe acreditar la existencia de 3 mil afiliados. Y de 100 en vez de 150 el número de distritos uninominales en los que se debe acreditar la existencia de 300 afiliados. |
| Negarle a los partidos que no rebasen el 1.5%, el derecho a solicitar su registro en la elección inmediata posterior a la pérdida del mismo. | | Asentar que el partido que hubiese perdido su registro no pueda solicitarlo para la siguiente elección. | | Restringir al partido que no logre el mínimo requerido para conservar su registro, el no solicitar nuevo registro en la siguiente elección. | El partido que pierde su registro no puede solicitarlo de nueva cuenta, hasta después de transcurrido un proceso federal ordinario |

**Cuadro 8.1 RÉGIMEN DE PARTIDOS (Continuación)**

| Centro de Estudios para la Reforma del Estado abril 1995 - Instituto de Estudios para la Transición Democrática | 10 Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral PAN-PRD 22 agosto 1995 | esenta Puntos para la Reforma Político-Electoral. Resultados del Seminario del Castillo de Chapultepec *16 enero de 1996* | Iniciativas de reformas constitucional y legal presentadas por el PAN 1 y 2 de Abril de 1996 | Conclusiones de la Mesa para la Reforma Electoral. "Acuerdos de Bucareli" (PRI, PRD y PT) 22 de abril 1996 | REFORMAS A LA LEGISLACIÓN |
|---|---|---|---|---|---|
| | Facilitar las condiciones para formar coaliciones y para postular candidatos comunes. | Facilitar las condiciones para formar coaliciones y para postular candidatos comunes, señalando como único requisito la presentación de una propuesta común. Establecer términos de preclusión para la formación de coalicioes. | Disponer que cualquier coalición de candidatos a senadores que rebase las diez entidades federativas o de candidatos a diputados por mayoría relativa que rebase 100 distritos debe convertirse en coalición nacional (igual que propuesta del PRI). | Flexibilizar los requisitos para la formación de coaliciones: plataforma electoral común, coalición de diputados o senadores de mayoría relativa debe registrar como mínimo 11% de los candidatos, no habrá coaliciones distintas a los candidatos de mayoría relativa, la coalición para Presidente debe incluir por lo menos un 30% de candidatos a diputados y senadores. | Se mantiene en la reforma un conjunto de disposiciones complicadas para la realización de coaliciones. |
| | | Aprobar el registro de candidatos independientes, acreditando el apoyo de por lo menos el 2% de los votantes en la demarcación territorial respectiva. | | | No se incluyó en la reforma y se mantuvo por parte de los partidos políticos, la exclusividad del registro de candidatos. |
| Restituir la figura de las Asociaciones Políticas Nacionales y Regionales, que sólo podrán participar electoralmente coaligadas con algún partido político nacional. | Rescatar la figura de la Asociación Política como germen de los partidos políticos. | Introducir la figura de Asociaciones Políticas. | Introducir las Asociaciones Políticas Nacionales con 10 mil asociados y tener delegaciones en cuando menos diez entidades del país. | Establecer y regular las Agrupaciones Políticas Nacionales, sosteniendo como requisito un mínimo de 7 mil afiliados por lo menos en diez entidades federativas. Pudiendo coaligarse con los partidos y gozar de exenciones fiscales y apoyos editoriales. | Se recogió la propuesta, con la denominación de Agrupaciones Políticas y con el requisito de un mínimo de 7 mil afiliados por lo menos en diez entidades federativas. |

**Cuadro 8.2 FUENTES Y LÍMITES DE FINANCIAMIENTO**

| Centro de Estudios para la Reforma del Estado abril 1995 - Instituto de Estudios para la Transición Democrática | 10 Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral PAN-PRD 22 agosto 1995 | Sesenta Puntos para la Reforma Político-Electoral. Resultados del Seminario del Castillo de Chapultepec 16 enero de 1996 | Iniciativas de reformas constitucional y legal presentadas por el PAN 1 y 2 de Abril de 1996 | Conclusiones de la Mesa para la Reforma Electoral. "Acuerdos de Bucareli" (PRI, PRD y PT) 22 de abril 1996 | REFORMAS A LA LEGISLACIÓN |
|---|---|---|---|---|---|
| | Fijar que el financiamiento privado no pueda superar el monto del Financiamiento Público. | Prever un tope al Financiamiento Privado. | No debe prevalecer el Financiamiento Público sobre el Privado). | Privilegiar el Financiamiento Público sobre el Privado (90% Público y 10% Privado). | Quedó plasmado en la Constitución sin especificar la relación entre ambos, de ahí que tal previsión prácticamente permite igualar los recursos públicos y los privados. |
| | | Disminuir el financiamiento y los topes de gastos vigentes y responder con austeridad en los costos de la democracia. | | Incrementar el monto del financiamiento público, con el propósito de contribuir a fortalecer a los partidos políticos y la transparencia del origen de sus recursos financieros. Aumentar la partida de actividades específicas, reembolsando un 75% de recuperación. (en vez de 50%). | Se incrementó el monto de Financiamiento Público. |
| Conservar las partidas proporcionales e incrementar las partidas de carácter igualitario. | Establecer la igualdad como principio para el otorgamiento del financiamiento público a los partidos políticos. | Distribuir el financiamiento 60% de acuerdo con la fuerza electoral y 40% de manera igualitaria. | Modificar las fórmulas para la asignación del Financiamiento Público: 30% de manera igualitaria y 70% proporcional. | Distribuir el "financiamiento para gastos de operación", 70% proporcional a la fuerza electoral y 30% con un criterio inverso a la misma. Entregándolo trianualmente 25%, 35% y 40% el año electoral (en vez de 20,30 y 50%). | Financiamiento Público: 70% proporcional a la fuerza electoral y 30% de manera igualitaria. |

**Cuadro 8.2 FUENTES Y LÍMITES DE FINANCIAMIENTO (Continuación)**

| Centro de Estudios para la Reforma del Estado abril de 1995 - Instituto de Estudios para la Transición Democrática julio de 1995 | 10 Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral PAN-PRD 22 agosto 1995 | Sesenta Puntos para la Reforma Político-Electoral. Resultados del Seminario del Castillo de Chapultepec 16 enero de 1996 | Iniciativas de reformas constitucional y legal presentadas por el PAN 1 y 2 de Abril de 1996 | Conclusiones de la Mesa para la Reforma Electoral. "Acuerdos de Bucareli" (PRI, PRD y PT) 22 de abril 1996 | REFORMAS A LA LEGISLACIÓN |
|---|---|---|---|---|---|
| Revisar las contribuciones que las personas físicas, morales y privadas pueden dar a los partidos y a los candidatos, estableciendo topes muco más bajos, pues el tope existente es sumamente elevado (personas físicas 1%, persona moral 5% del total del financiamiento público). Establecer una exención regresiva de impuestos. | Marcar topes estrictos a las donaciones privadas en efectivo y en especie y que sólo puedan hacer donativos privados las personas físicas. | | | Limitar el monto total de aportaciones de simpatizantes que en dinero, pueden recibir los partidos políticos, en el 10% del financiamiento correspondiente al partido mayoritario. Limitar las aportaciones en dinero que cada simpatizante, ya sea persona moral o física, puede otorgar anualmente a los mismos, en un 0.05% y en un 0.025% de la cantidad total de financiamiento para gastos de operación. | Se fijó el 10% como monto máximo de aportaciones de los simpatizantes, pero del financiamiento total de los partidos políticos. |
| Eliminar el anonimato de os posibles ontribuyentes. Establecer ue si bien las rganizaciones sociales ueden aportar recursos a os partidos, lo hagan única exclusivamente con el onsentimiento uno a uno e sus miembros. | Asentar que ninguna persona pueda aportar donaciones en dinero o en especie sin autorización del partido político. | Prohibir aportaciones de personas morales. | | Prohibir las aportaciones anónimas permanentemente. | Se prohibieron las aportaciones anónimas. |
| Fortalecer las facultades de la autoridad electoral en relación a la fiscalización. Hacer una revisión de ingresos y gastos cercana a la jornada electoral. | Fiscalizar ingresos y gastos de los partidos políticos. | Fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos y de los candidatos. | | Fortalecer los mecanismos para la transparencia en el origen de recursos y gastos de los partidos, para ello, los partidos deben contar con un sistema de organización y administración de sus finanzas. Establecer un sistema homologado de cuentas. Presentar anualmente los informes sobre manejo de los recursos de los partidos en año no electoral. | La normatividad recogió la propuesta de fiscalización. |
| Afinar la tipificación de los delitos que en materia electoral puede incurrir un funcionario público. | | Establecer un sistema gradual de sanciones al incumplimiento de la normas de financiamiento. | Sanciones que pudiesen llevar a la nulidad de la elección en caso de que se rebasen los topes de campaña. | | Sin incluirse. |

**Cuadro 8.3 ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

| Centro de Estudios para la Reforma del Estado abril de 1995 - Instituto de Estudios para la Transición Democrática julio de 1995 | 10 Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral PAN-PRD 22 agosto 1995 | Sesenta Puntos para la Reforma Político-Electoral. Resultados del Seminario del Castillo de Chapultepec 16 enero de 1996 | Iniciativas de reformas constitucional y legal presentadas por el PAN 1 y 2 de Abril de 1996 | Conclusiones de la Mesa para la Reforma Electoral. "Acuerdos de Bucareli" (PRI, PRD y PT) 22 de abril 1996 | REFORMAS A LA LEGISLACIÓN |
|---|---|---|---|---|---|
| Multiplicar el acceso a la radio y a la televisión de los candidatos y sus partidos en el momento de las contiendas electorales. | | | Otorgar a los partidos políticos 15 minutos mensuales en radio y televisión del tiempo que corresponde al Estado, en horarios que garanticen adecuados índices de audiencia. | Incrementar sustancialmente el tiempo oficial gratuito durante las campañas, buscando además mejores horarios. | Aprobación de horas adicionales durante la campaña y de la adquisición por parte del IFE del tiempo para mensajes promocionales |
| | Determinar que el principio de equidad rija el acceso de los partidos políticos y de los candidatos a los medios de comunicación colectiva. | Asignar del tiempo 60% proporcional a su cantidad de votos obtenidos y 40% igualitariamente. | Garantizar la equidad en tiempo y contenido de la información que se difunda en los medios. | Distribuir el tiempo oficial gratuito con un criterio 70% proporcional a la fuerza electoral y un 30% en forma inversa. | La iniciativa presidencial recogía la propuesta 60%-40%, sin embargo con la ruptura del consenso quedó en 70% proporcional y 30% de modo igualitario. |
| Establecer un tope específico para la compra de publicidad en radio y televisión. Por ejemplo, que ningún partido pueda contratar más del 50% o menos del total contratado por los partidos. | | | | Limitar el tiempo comercial que puedan contratar en radio y televisión en un 10% del total del financiamiento público de cada partido político. | Sin incluirse. |
| Publicitar las mediciones de audiencia. | | Realizar por parte el IFE monitoreos ermanentes de la nformación noticiosa e campañas lectorales. | Realizar el monitoreo permanente sobre el desempeño de los medios de comunicación electrónicos y escritos. | Formalización en la ley de la realización de monitoreos aleatorios por parte del IFE, a los noticieros de radio y televisión. | Se determinó legalmente la realización y su difusión, de monitoreos en los medios de comunicación sobre las campañas. |
| Si no legislar, alentar los debates entre candidatos. | Establecer los debates públicos obligatorios por los medios electrónicos. | Obligación del IFE para organizar y convocar a debates públicos con los candidatos. | Obligación de los candidatos a debatir públicamente sobre sus propuestas. | Establecer que el IFE estaría obligado a apoyar la realización de debates públicos, siempre y cuando haya acuerdo entre partidos y candidatos. | Sin incluirse. |

**Cuadro 8.3 ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN (Continuación)**

| Centro de Estudios para la Reforma del Estado abril de 1995 - Instituto de Estudios para la Transición Democrática julio de 1995 | 10 Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral PAN-PRD 22 agosto 1995 | Sesenta Puntos para la Reforma Político-Electoral. Resultados del Seminario del Castillo de Chapultepec 16 enero de 1996 | Iniciativas de reformas constitucional y legal presentadas por el PAN 1 y 2 de Abril de 1996 | Conclusiones de la Mesa para la Reforma Electoral. "Acuerdos de Bucareli" (PRI, PRD y PT) 22 de abril 1996 | REFORMAS A LA LEGISLACIÓN |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Asentar la suspensión de a difusión de propaganda ontratada durante los 20 las previos a la jornada lectoral, a excepción de os cierres de campaña. | La iniciativa recogía esta demanda, pero finalmente no se incluyó. |
| Legislar en relación al comportamiento de los noticiarios de radio y televisión, preservando el valor de la libertad de expresión y el derecho a la información. | | | Recomendar al Consejo General las medidas necesarias para subsanar las anomalías detectadas en dicho desempeño. | | No se modificó, porque suponían una difícil conciliación entre libertad de expresión y lo que podría constituir un control o incluso una censura de carácter inconstitucional en cuanto a revisar los medios y juzgar la manera como se están comportando. Igualmente la garantía de equidad en el tiempo y contenido de las informaciones resulta muy difícil de alcanzar. |
| Legislar en relación al derecho de réplica, estableciendo la facultad para que la autoridad electoral o directamente el partido o candidato que se sienta dañado por la emisión de alguna noticia, tenga inmediatamente la posibilidad de que su versión aparezca en el mismo medio. | Legislar los derechos de réplica, rectificación, aclaración y reclamación de los partidos y los candidatos frente a informaciones falsas, deformadoras, calumniosas o difamatorias, de los medios de comunicación colectiva. | | Otorgar el derecho de rectificación porr información inexacta, incompleta o deformada. | Establecer el derecho de aclaración en todos los medios de comunicación social. | Lo que más se avanzó fue lograr una regulación del derecho de aclaración en el artículo 186 del COFIPE |
| Obligar a las empresas privadas y estatales a otorgar espacios preferentes, fijos y abundantes para la propaganda y la discusión en temporadas de campaña. | | Conformar un canal público de televisión y una estación de radio, ambos de cadena nacional y dependientes del Congreso de la Unión, para el fomento de la cultura democrática. | | Explorar la posibilidad y la viabilidad de abrir un nuevo canal de televisión y una estación de radio para la difusión de las actividades políticas. | Sin incluirse. |

## 8.2 Los Partidos y las Agrupaciones Políticas

### 8.2.1 Registro de partidos políticos

En materia del sistema de partidos políticos, las disposiciones que fueron modificadas, correspondieron a la legislación electoral, con la excepción de la reforma constitucional al artículo 41, donde se determinó que la afiliación a los partidos políticos debe ser "libre e individual", esta determinación se confirmó en el COFIPE al enumerarse los requisitos que deben incluir los estatutos partidarios, entre los que debía mencionarse: "Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros así como sus derechos y obligaciones (Art. 27.1 inciso b).

Con este señalamiento, las posibilidades de la afiliación colectiva (corporativismo) quedaron notoriamente reducidas, y consecuentemente resultó un gran avance para el ejercicio del derecho político-electoral de los ciudadanos a asociarse para tratar asuntos políticos del país, ya que se ampliaron las oportunidades para que los ciudadanos ejerzan sin coacciones o restricciones su derecho al voto. Sin embargo, no se tipificó la afiliación corporativa, es decir, se estableció un precepto pero sin sanción.

Ahora bien, en esta materia, la reforma a la legislación electoral en primer lugar suprimió la figura del "registro condicionado", para dejar en la legislación exclusivamente el "registro definitivo", este ahora denominado simplemente registro, se convierte en la única vía de acceso para nuevos partidos (Art. 22). Esta figura del "registro condicionado" provenía desde la reforma electoral de 1977,[77] desapareció en el Código Federal Electoral de 1987 y como se indicó, reapareció en la reforma de 1990 con el COFIPE.

A cambio de la desaparición del registro condicionado, se recurrió nuevamente a la figura de las agrupaciones políticas como formas embrionarias de desarrollo de los partidos, analizadas más adelante. Otra "mecánica compensatoria", fue la reducción de los requisitos necesarios para la obtención del registro.

El requisito de implantación nacional que deben acreditar las agrupaciones que aspiren a obtener su registro como partidos políticos, disminuyó, solicitando 3 mil afiliados en 10 entidades o 300 en 100 distritos electorales uninominales (Art. 24.1 inciso b)). Antes de la reforma se requerían 3 mil afiliados en por lo menos la mitad de las entidades federativas o 300 en cada uno de la mitad de los distritos electorales. Es decir, al reducir el número mínimo de distritos o entidades, ahora un partido político podría acreditar afiliados en cien distritos, sumando los del Distrito Federal, Estado de México, Veracruz y Guanajuato y con ello, en sólo cuatro entidades federativas altamente pobladas, podría conseguir cubrir este requisito.

[77] Esta figura de naturaleza provisional, que no obliga a la presentación de listas de ningún tipo, se creó con el objeto de facilitar el registro de partidos políticos que deseaban entrar a la lucha política nacional, y se entiende en algunos casos, concretamente el del Partido Comunista Mexicano, que no estaban dispuestos a dar a conocer las listas de sus integrantes por temor a algún tipo de represalia política.

En relación con el número de afiliados, antes de la reforma de 1996 el mínimo que debía acreditar la agrupación interesada en obtener el registro definitivo era de 65 mil ciudadanos, y con esta reforma ya no se estableció una cantidad cerrada, simplemente que no podía ser inferior al 0.13% del padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior (Art. 24.1 inciso b).

Sin embargo, esta flexibilización es aparente, ya que con esta normatividad, y tomando en cuenta el padrón de 1994 (45'729,057 ciudadanos), una organización interesada en registrarse como partido político debió acreditar 59,447 ciudadanos; pero con el padrón de 1997 (53'022,198 ciudadanos), el porcentaje mínimo de afiliados creció hasta llegar casi a los 69 mil. De esta forma, los nuevos partidos políticos que compitieron en el 2000, requirieron un mínimo de 69,534 ciudadanos, y las organizaciones que pretendan su registro para el año 2003, tomando en cuenta el padrón electoral del 2000 (59'584,542 ciudadanos), deberán registrar como mínimo 77,460 ciudadanos.

En este mismo contexto, también se fijaron en la legislación las fechas en las que la organización interesada en constituir un partido debe notificar dicho propósito al Instituto Federal Electoral, debiendo ser entre el 1 de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección (Art.28.1). Esto implica, que la organización que pretenda convertirse en partido político prácticamente debe iniciar sus tareas por lo menos con dos años de anticipación al proceso electoral.

A partir de dicha notificación, la organización interesada dispone de todo el año anterior a la elección para realizar las asambleas estatales y distritales, ya que con la reforma de 1996, el COFIPE estableció el término para la presentación de la solicitud de registro, al indicar que: "Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, la organización interesada, en el mes de enero del año anterior a la elección presentará ante el Instituto Federal Electoral la solicitud de registro.." (Art. 29).

Con el requisito de "conocimiento" y el de presentación de la solicitud, se estableció de igual forma un término fijado en 120 días para que resuelva el Consejo, así como la fecha en que surte efectos el registro del partido, esto es, al igual que las agrupaciones políticas, el primero de agosto del año anterior a la elección (Art. 31).

En cuanto a la pérdida del registro, se modificó la cantidad mínima de votos necesarios para mantenerlo. De la misma manera como se fijó en 2% el porcentaje para tener acceso a los diputados de representación proporcional, se elevó de 1.5% a 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la barrera debajo de la cual no puede mantenerse el registro como partido político nacional (Art.32.1). Esta causalidad sobre la pérdida del registro de los partidos por no obtener el mínimo de votación requerido, se reitera precisamente en el apartado de causas de pérdida de registro (Art. 66.1 inciso b).

Un aspecto relevante de esta reforma, es que la pérdida de registro no surte efecto alguno por cuanto a los triunfos que los candidatos hayan obtenido en las elecciones según el principio de mayoría relativa (Art.32.2).

Además, se incluyó en el COFIPE, una disposición por medio de la cual el partido político que pierda su registro no puede solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso federal ordinario (Art. 32.3)

Estas disposiciones, sobre el incremento del umbral de votación y prohibir la solicitud de registro en la elección inmediata posterior, son favorables en el sentido que pretenden cerrar el paso a partidos sin verdadera representación ciudadana, y romper el ciclo de estos partidos que aparecen una y otra vez.[78]

### 8.2.2 Agrupaciones Políticas

Ahora bien, para minimizar el efecto determinante de prevalecer un solo registro, también se retomó la figura de las agrupaciones políticas[79]. En la ley se define a las agrupaciones políticas nacionales como "formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada" (Art. 33.1)

Las agrupaciones políticas no se conciben ya con la aspiración de convertirse en partidos,[80] sino con una finalidad coadyuvante en el desarrollo de la vida democrática. Y si bien 20 años antes no tuvieron una participación importante, ahora, dado el auge de las organizaciones no gubernamentales, las agrupaciones políticas abren un espacio de participación ciudadana en varios aspectos de la vida colectiva del país.

Los requisitos para la obtención del registro ante el Instituto son (Art.35.1):
- un mínimo de 7,000 afiliados en todo el país,
- órgano directivo de carácter nacional,
- delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas,
- documentos básicos,
- denominación distinta a cualquier otra organización o partido (Art.33.2).

[78] Algunos analistas difieren de esta percepción favorable al considerar que la desaparición del registro condicionado advierte un retroceso al proteccionismo electoral aunque ahora para tres fuerzas y no sólo para el PRI. En cuanto al requisito de implantación, se argumenta que "los partidos modernos en todo el mundo tienden a reducir sus militancias directas, basadas en el antiguo modelo del activismo político, para convertirse en compactos grupos de contraelite capaces de disputar el poder a través de ideas fuerza atractivas para los electores. Los viejos aparatos burocráticos capaces de controlar el voto están en decadencia, mientras la nueva legislación electoral mexicana los protege y les da patente de exclusividad", en Javier Romero Jorge, *"El Nuevo Proteccionismo Electoral"*, en Revista Voz y Voto abril de 1998, p.18.
[79] En la LFOPPE se denominaron asociaciones políticas nacionales (Art. 50 al 55).
[80] La LFOPPE definía a la asociaciones políticas nacionales como "formas de agrupación política, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos" (Art. 51).

A estas agrupaciones se les permite participar en los proceso electorales federales, siempre y cuando lo hagan mediante acuerdos de participación con un partido político con registro, pero se prohíbe suscribir tales acuerdos con coaliciones (Art.34). Cabe señalar que esta negativa no se contemplaba en la iniciativa original, pero ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo final, el PRI suprimió la alternativa de que dichos acuerdos de participación puedan realizarse con coaliciones argumentando que la coaliciones deben ser una figura exclusiva de los partidos políticos.

La ley prevé también que las agrupaciones políticas cuenten con financiamiento para el apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política. Para lo cual se dispone de un fondo por la cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes (Art.35.6-8)

### 8.2.3 **Coaliciones**

Por otro lado, uno de los puntos más debatidos en la reforma electoral de 1996, fue el de las coaliciones.[81] En términos generales, los partidos de oposición consideraban las normas aplicables a las coaliciones como demasiado rígidas y severas. Y cierto es que a partir de las elecciones de 1988 las normas relativas a las coaliciones fueron dificultando la posibilidad de formarlas.

Las modificaciones en esta materia fueron dos: Primero, la legislación en la materia hizo extensivo el derecho de formar coaliciones a las elecciones de senadores por el principio de representación proporcional (Art. 59-A). De hecho estableció puntualmente las reglas para cada caso en particular, señalando con precisión el procedimiento de coalición correspondiente.

Esta posibilidad, sin embargo, no introdujo cambio alguno a los efectos totalizadores, pues de concretarse la coalición de senadores de representación proporcional, se debe registrar "...las candidaturas de diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, las 200 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, así como las 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa" (Art. 59-A.2).

Por lo que hace a la elección de Presidente de la República y senadores y diputados de representación proporcional (coaliciones totales), además de abarcar todas las fórmulas tanto de representación proporcional como de mayoría relativa (300 diputados de mayoría relativa, 200 de representación proporcional, 96 senadores de mayoría y 32 de la lista proporcional), el COFIPE reformado en 1996 determina que la coalición debe actuar con el emblema que haya adoptado o en su defecto, con los emblemas de los partidos coaligados, así como bajo la declaración de principios, estatutos y programa de acción que se haya aprobado (Art. 59.1 inciso d).

[81] El tema de las coaliciones, junto con el del financiamiento, fueron las causas por las que la ley no pudo ser aprobada por consenso entre todos los partidos políticos.

De igual manera, los partidos interesados deben acreditar que sus respectivas Asambleas Nacionales aceptaron contender bajo el esquema de coalición y al amparo del emblema y documentos básicos de que se trate (Art.59.2).

El segundo cambio en esta materia, se refiere a la puntualización de las coaliciones parciales, contempladas ya en la legislación anterior,[82] es decir, la legislación en materia electoral estableció que los candidatos a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, pueden realizar coaliciones parciales. Las cifras dentro de las cuales se permite la coalición parcial son:

a. Para la elección de senador, debe registrar entre 6 y 20 fórmulas de candidatos (Art. 58.10 inciso a),
b. Para elección de diputados, debe registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos, (Art. 58.10 inciso b).

Fuera de este rango, la coalición deja de ser parcial y tiene que abarcar todas las demás fórmulas y las listas de candidatos a ambos cargos de elección.

En esta materia, contrario a algunas percepciones,[83] en realidad no hay cambio alguno, pues ambas modificaciones fueron como consecuencia lógica de la nueva integración de la Cámara de Senadores. El hecho de que el artículo 58 se refiera a veinte fórmulas de candidatos al Senado, es porque hay dos fórmulas en cada entidad y, en consecuencia, la coalición sigue comprendiendo diez entidades. Por eso mismo, en el artículo que regula la coalición parcial para la postulación de senadores (Art. 61), se limita esta coalición parcial a diez entidades federativas.

En el caso de la coalición para la postulación de diputados de mayoría relativa, además se mantienen las restricciones de no poder registrar más del 30% de candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinominal y, que del número de candidaturas postuladas para una sola circunscripción, no se pueda registrar más de la mitad en distritos de una misma entidad federativa.

Finalmente, las reglas relativas a los frentes que pueden formar los partidos y a las fusiones entre los mismos no fueron modificadas con la reforma electoral de 1996.

[82] El COFIPE reformado en 1993, contempló la coalición para candidatos a diputados de mayoría relativa en menos de cien distritos (Art. 62) y para senadores en menos de diez entidades (Art. 61). Véase supra. Capítulo II.5.4.
[83] Por ejemplo: "con la reforma electoral de 1996, se flexibilizaron los requisitos y las condiciones para que los partidos se coaliguen con fines electorales" Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general, FCE, México, 1997, p.88.

## 8.3 El Sistema de Financiamiento

El otro punto del debate en la reforma electoral de 1996, que impidió el consenso de los principales partidos, junto con el de las coaliciones, fue el del financiamiento de los partidos políticos.

En este sentido, un primer desacuerdo entre los partidos políticos fue el que en el artículo décimo transitorio de las reformas al COFIPE, se estableció que el Consejo General del IFE debía aplicar como base de sus cálculos los costos mínimos de campaña aprobados por el propio Consejo para 1995, por lo que se argumentó que el legislador imponía condiciones al Consejo General que no concordaban con el texto constitucional.

Y si bien en el contexto general del artículo 41 constitucional, dado el carácter de autoridad en la materia que tiene el IFE, puede deducirse que a él corresponde fijar el financiamiento público destinado a las actividades ordinarias permanentes, es cierto que el inciso a) de la fracción segunda de dicho artículo, no dice que autoridad debe hacer la fijación, ya que la referencia al Consejo General sólo está vinculada al cálculo de los costos mínimos de campaña.

Pero en consecuencia, el PAN y el PRD emplearon por primera vez la posibilidad de impugnar ante la Suprema Corte una ley electoral mediante la acción de inconstitucionalidad, oponiéndose a la aprobación de los artículos del COFIPE que sentaban la base para el financiamiento vinculándolo a los costos fijados para 1995. La Suprema Corte sostuvo la constitucionalidad de las normas relativas al financiamiento contenidas en dicho Código, en sus resoluciones emitidas en la primera quincena de enero de 1997.

Cabe señalar, que la argumentación de éstos partidos, nunca aludió a una falta de equidad en su distribución, sino solamente a lo que les pareció una desproporción en los montos de gastos de campaña, sobre todo en relación con otras necesidades del país.

El desacuerdo en sí, fue cuando el PRI insistió en un monto de 2 mil millones de pesos como propuesta de financiamiento público a los partidos, justificando que dicha cantidad permitiría evadir conflictos mucho más costosos sobre la legalidad y legitimidad de los resultados electorales derivados de la procedencia de las aportaciones privadas a partidos y candidatos.

La cantidad propuesta por el Partido Revolucionario Institucional, se sustentaba como se indicó, en un costo mínimo de campaña establecido por el IFE en enero de 1995, pero para la oposición, panistas y perredistas, esta cifra era excesiva y exigían un monto menor.[84]

[84] El PRD propuso mil millones y el PAN 900 millones de pesos, Reforma, 7 de noviembre de 1996, p.1.

Es innegable que para el PRI, en las nuevas condiciones de competencia, la reducción de los recursos repercutiría en sus resultados electorales,[85] pero tampoco se puede negar que "El PAN... (quería) un financiamiento reducido, congruente con sus tradicionales posiciones al respecto, pero sobre todo atento al efecto que sobre su principal adversario tendría privarlo del dinero que oxigena sus campaña.".[86]

El origen de la discordia esta en la reforma constitucional al artículo 41 que marcó el predominio del financiamiento público sobre el privado, ya que esta "estatización" de las finanzas partidistas limita los ingresos por otras fuentes a un máximo del 10 por ciento, de tal manera que pareció procedente ampliar el financiamiento público.

Ahora bien, si se compara lo que recibirían los partidos políticos en 1997 sin esta reforma de 1996 y lo que recibieron (Cuadro 8.4), efectivamente se tiene un incremento notable del 476%, pero, en los mismos términos proporcionales, el incremento del subsidio benefició más a los partidos de oposición que al Partido Revolucionario Institucional.

Cuadro 8.4 **COMPARATIVO DE FINANCIAMIENTO PARA 1997**

| PARTIDO | ORIGINAL* | NUEVO | INCREMENTO |
|---|---|---|---|
| PAN | $ 92'434,836 | $ 520'799,290 | 463% |
| PRI | $ 179'980,377 | $ 873'343,620 | 385% |
| PRD | $ 59'888,919 | $ 388'450,456 | 549% |
| PT | $ 9'765,115 | $ 186'254,292 | 1,807% |
| **TOTAL** | **$ 342'069,247** | **$ 1,968'847,658** | **476%** |

* Corresponde al 50% a asignar en 1997, actualizado por inflación. DOF de 1995 y 1996.
Fuente: Revista Voz y Voto, en exclusiva para Reforma, 15 de noviembre de 1996.

De igual manera, el precio de cada voto conforme a su distribución, corrobora que los votos de los partidos pequeños cuestan más que los de los partidos mayoritarios, ya que al PAN le cuesta $59.89, al PRI $51.64, al PRD $69.22, mientras que al PT $207.09, al PVEM $69.45, al PC $86.04, al PPS $ 70.74 y al PDM $110.28.[87]

De esta forma, se vuelve a confirmar que la discrepancia principal se ubicó sobre el monto otorgado al conjunto de los partidos y no en cuanto a su distribución. Monto de 2 mil 225 millones de pesos en 1997, que por cierto representaba en realidad el 0.3 por ciento del presupuesto nacional, por eso también resulta incomprensible que no se haya podido dar ningún acercamiento en las posiciones.

[85] El entonces coordinador de la bancada priísta en la Cámara de Diputados consideró un agravio inaceptable el bajar el monto del financiamiento alcanzable para el PRI, pues al contar con poco dinero para sus campañas, reconoció, el PRI estaría abiertamente encaminado hacia la derrota electoral, La Jornada, 23 de octubre de 1996, p.7.
[86] Alcocer V. Jorge, *"Los dineros de la discordia"*, en Reforma, 7 de noviembre de 1996, p.16.
[87] Reforma, 15 de noviembre de 1996.

En cuanto a la justificación que argumentó el PRI sobre este ensanchamiento presupuestario, no se puede considerar que exista una garantía para que el financiamiento público elimine sujeciones y compromisos indeseables, además que los fondos privados pueden establecer ciertos vínculos saludables entre la sociedad civil y los partidos políticos.

Los riesgos del financiamiento privado no se evitan dejando que el Estado absorba la totalidad de las finanzas partidistas, sino con un sistema de control eficiente y riguroso sobre estas finanzas, asunto en el que por cierto los partidos decidieron preservar el fuero legal que los exime del control general que el poder legislativo ejerce a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En todo caso, el argumento que puede defender este incremento presupuestario, sería el de contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos y a su competitividad, así como propiciar su profesionalización y su arraigo.

Ahora bien, el financiamiento como pieza insalvable de toda la negociación de la reforma, no contradice la importancia en las modificaciones que se dieron en esta materia:

En primer lugar, como se señaló, se determinó que el financiamiento público prevalece sobre los otros tipos de financiamiento (Art.49.1 inciso a). Aquí cabe hacer una observación, desde la reforma de 1993 se distinguen cinco formas de financiamiento, a saber: a) financiamiento público; b) financiamiento por militancia; c) financiamiento de simpatizantes; d) autofinanciamiento y e) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. De estos cinco incisos, el b), d) y e) se pueden englobar bajo el criterio general de autofinanciamiento, ya que en todos los casos suponen fuentes internas del propio partido que generan los recursos.

Así, ninguno de estas tres formas tiene connotación de financiamiento privado, el financiamiento por militancia no tiene un origen externo que condicione las decisiones del partido, sino que son sus propios miembros y organizaciones los que aportan los recursos, de la misma forma, en el autofinanciamiento, esta constituido por ingresos que los partidos obtienen de sus actividades promocionales, y es el propio partido el que genera sus recursos sin acudir a una fuente externa. En cuanto a los rendimiento financieros, éstos también provienen de la inversión realizada en fondos y fideicomisos y no tiene una fuente exterior.

En consecuencia, el financiamiento que proviene de los simpatizantes, es el único financiamiento privado, propiamente dicho. Financiamiento que se conforma con las aportaciones y donativos en dinero y especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país (Art. 49.11 inciso b).

De esta forma, se tiene que el financiamiento de simpatizantes, único de carácter privado, puede darse en dinero o en especie, y aquí el COFIPE distingue el tratamiento que se le da a cada una de ellas (Art. 49.11 inciso b):

a) Las aportaciones que se dan en dinero, están limitadas a que cada partido no pueda recibir anualmente, aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos, y
b) Respecto de las aportaciones en especie, la ley reglamentaria sólo indica que estas aportaciones de bienes muebles e inmuebles, debe destinarse únicamente para el cumplimiento del objetivo del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Esto quiere decir que el límite del 10% solo opera para las aportaciones en dinero, más no para las aportaciones en especie. Por lo que la restricción relativa a que el financiamiento público prevalezca sobre el privado, se cumple tan solo con que la suma de las aportaciones en dinero y en especie que hagan los simpatizantes, se mantenga por abajo del monto del financiamiento público.

Aunado a que "las aportaciones en especie no parecen ser objeto de ningún tipo de limitación y no hay indicaciones en cuanto a su conversión en valor comercial para fines de control de gastos de campaña, lo que puede generar obvios problemas de aplicación de la ley."[88]

Pero dentro de los cambios con la reforma de 1996, cabe indicar que sobre este financiamiento de simpatizantes y de particulares se estableció que las aportaciones de dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrían un límite anual equivalente a 0.05% del monto del total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda (Art.49.11 inciso b). Anteriormente los límites en estos montos eran muy altos, el 1% para personas físicas y el 5% para personas morales.

Continuando con las modificaciones en materia de financiamiento, la reforma electoral de 1996 también eliminó la posibilidad de recibir aportaciones de personas no identificadas (anónimas), con excepción solamente de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública (Art.49.3), y se aprobó que las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, sean deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del 25% (Art.49.4).

Por otro lado, se redefinieron las modalidades del financiamiento público, de los cinco rubro anteriores (por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación del estado y para el desarrollo de los partidos), con la reforma de 1996 se conformó en tres modalidades el flujo de recursos:

- ***Para el desarrollo de actividades ordinarias permanentes*** de cuyo monto total se asigna 30% de forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en tanto que 70% se distribuye de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido político representado en el Congreso (Art. 49.7 inciso a).

[88] Prud'Homme Jean Francois, "*Financiamiento a media luz*", en Revista Voz y Voto, noviembre de 1993, p.17.

- ***Para gastos de campaña.*** Para estos efectos a cada partido se le otorga, el año de la elección, un monto equivalente al recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes (Art. 49.7 inciso b).
- ***Para actividades específicas*** como entidades de interés público. Comprende apoyos a los gastos por actividades de educación y capacitación política; investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos. El Consejo General puede autorizar apoyos hasta por 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos (Art. 49.7 inciso c).

En consecuencia, se modificó el mecanismo para otorgar el financiamiento público, cuyo monto cambia su base de trianual a anual. Primero, para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el Consejo General determina anualmente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente, tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México (Art. 49.7 inciso a).

"Esto quiere decir..., que el cálculo de las cifras que sirven de base para la determinación inicial en el año inmediatamente posterior a las últimas elecciones, se tendrá que aplicar los factores de inflación para mantener una igualdad de financiamiento en términos reales cada año sin que se deterioren por el proceso inflacionario".[89]

El costo mínimo de una campaña para diputado y de una para senador, se multiplican a su vez por el total de diputados y senadores a elegir respectivamente, y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión (Art. 49.7 incisos a.II y a.III). Para determinar el costo mínimo de gastos de campaña para Presidente, el costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplica por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, se divide entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, y se multiplica por los días que dura la campaña para Presidente (Art. 49.7 inciso a.IV).

La suma del resultado de las operaciones mencionadas, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes (Art. 49.7 inciso a.V).

En este punto también se produjo una diferencia entre los partidos políticos, dado que se sostuvo, por parte de los partidos de oposición, y con la misma intención de reducir el ensanchamiento presupuestario, que la Constitución sólo se refería a las campañas de senadores y diputados para establecer el costo mínimo y que no debería contemplarse la campaña presidencial como se estableció en la legislación ordinaria.

Sin embargo, el texto referido, señala que "la fijación anual del financiamiento público se hará aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior

[89] Andrade Sánchez Eduardo, "La Reforma Política de 1996 en México", UNAM, México, 1997, p.121.

de dirección del IFE, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras de Congreso de la Unión, y la duración de las campañas electorales". Así, tenemos que "cuando se refiere a los costos mínimos de campaña no alude directamente a los senadores y diputados, habla de ellos como otro de los factores que deben ser tomados en cuenta, igual que lo hace respecto del número de partidos políticos..., y después, cuando se refiere a la duración de las campañas, tampoco alude concretamente a las de senadores y diputados...De manera que no hay una vinculación específica entre la mención de la palabra campaña o campañas y la concreción de éstas a los diputados y los senadores".[90]

Continuando con las reformas, cabe señalar, que para los partidos que obtienen su registro posterior a la última elección, se determinó su financiamiento público conforme a las siguientes bases (Art. 49.8):

a) Se les otorga a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña; y
b) Se les otorga el financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público.

Así, de esta forma se establecieron con mayor precisión las actividades de los partidos, las cuales se dividen en dos tipos: actividades ordinarias, es decir, las realizadas en períodos interelectorales; y las actividades extraordinarias, siendo aquellas de carácter fundamentalmente electoral. Y además, de esta forma, la manera de asignar estos recursos mejoró su distribución generando mayor equidad, ya que, en términos generales la fórmula 70-30 es acertada, ya que "Sigue premiando el desempeño electoral, elemento fundamental si creemos que las elecciones son un asunto de competencias, y distribuye igualmente entre partidos una cantidad suficiente de recursos para asegurar su presencia."[91]

Hay que recordar que bajo la vigencia del Código Federal Electoral de 1987 (Art.61), el 100% del subsidio se distribuyó por fuerza electoral, posteriormente el COFIPE de 1990 distribuyó 90% por fuerza electoral y 10% por cuota fija (Art. 49.1 incisos a y b), finalmente en 1994 sólo el 11.2% del financiamiento a los partidos fue entregado de manera igualitaria, contra el 86.24% que fue ministrado de manera proporcional a la votación.

Ahora bien, para efectos de fiscalización del manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, así como de recepción, revisión y dictamen de los informes que deben rendir, el COFIPE dispuso la conformación de la Comisión de Fiscalización de Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual funciona de manera permanente (Art. 49.6), y cuenta entre otras, de las siguientes atribuciones (Art. 49-B.2):

a) Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes,
b) Vigilar que los recursos se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la ley,

[90] Ibidem, p.122.
[91] Prud'Homme Jean Francois, "Dinero y Partidos", en Revista Voz y Voto, octubre de 1996, p.27.

c) Revisar los informes que presenten los partidos y las agrupaciones políticas, sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña,
d) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas,
e) Ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes,
f) Presentar al Consejo General los dictámenes que formula respecto de las auditorías y verificaciones,
g) Informar al Consejo general de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y las agrupaciones que a su juicio procedan,
h) Proporcionar orientación y asesoría para el cumplimiento de estas obligaciones a los partidos y agrupaciones políticas.

En relación con los informes de gastos de campaña que deben entregarse a esta Comisión, por parte de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se redujo de 90 a 60 días el plazo requerido para la presentación tanto del informe anual como del informe de gastos de campaña, y se dispuso además que el plazo para este último concepto cuanta a partir del día que concluyan las campañas electorales (Art. 49-A.1).

Finalmente, no obstante no corresponder al capítulo segundo del COFIPE, cabe señalar que se transfirió al Consejo General la facultad de determinar los límites a los gastos de campaña de todas las elecciones federales[92], estipulando de manera más clara y precisa las reglas que debe observar para determinarlos, y además se redujeron drásticamente dichos límites para propiciar mayor equidad en la contienda.[93]

## 8.4 Acceso a los medios de comunicación

En la reforma de 1996, los medios de comunicación en las normas electorales, representaron un tema cuyo imprescindible ajuste fue reconocido por la mayoría de los interesados, el propio Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 señalaba al respecto que: "diversos partidos políticos y grupos sociales han insistido en la necesidad de perfeccionar nuestro régimen jurídico en esta materia, a fin de eliminar inequidades que aún subsisten y que pueden traducirse en desventajas para uno o varios partidos. El Ejecutivo federal propone realizar los cambios necesarios para garantizar acceso equitativo a los medios de información bajo el criterio de hacer compatibles los derechos e intereses legítimos de los partidos, las libertades de los medios y sus propietarios, así como las posibilidades del

[92] En 1994, dichos topes fueron determinados (salvo el presidencial), por los Consejos Locales y Distritales, los que generó un incremento sustantivo en el tope global (la suma de los límites, y por tanto la erogación total de los partidos) y grandes diferencias entre cada uno de los topes distritales.
[93] La reducción en los gastos que pueden hacer los partidos políticos se explica por la fórmula de determinación del límite que se multiplica por un factor deliberadamente bajo (2.5), por el llamado costo mínimo de campaña y sobre todo, por la homologación del tope a los gastos de campaña en los distritos. De esta forma, si para la elección de 300 diputados uninominales en 1994 se fijó un monto total equivalente a N$ 255'067,986.12, para la elección de 1997 se fijó un techo global de $ 202'827,456, siendo esta suma menor incluso si sólo la comparamos con los precios corrientes. Véase Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La Reforma Electoral de 1996..., op.cit, pp.114 - 116.

Estado. Sobre todo deberán promoverse las modificaciones que aseguren la objetividad y la imparcialidad de la información sobre partidos, campañas y candidatos sin menoscabo de las libertades y de sus derechos."[94]

Ante esta demanda, si en 1993 solamente se atendieron la desigualdad de los recursos para la compra de publicidad y la parcialidad flagrante de los noticieros, dejando de lado el tema de la utilización por parte de los partidos del tiempo público en radio y televisión, con la reforma electoral de 1996 se adoptó un conjunto más preciso y equitativo de disposiciones para regular su acceso.

A pesar de que en esta materia el texto constitucional permaneció idéntico, en la ley electoral se pueden señalar cambios no sólo cuantitativos sino también cualitativos, en primer lugar, se suprimió la disposición del artículo 44 fracción 2 del COFIPE, que ordenaba el incremento de la duración de los tiempos de transmisiones en periodos electorales de manera proporcional a la fuerza electoral de cada partido político.

También se atendió el reclamo de los partidos en cuanto a que sus programas se transmitían en horarios de mínima audiencia o infantiles, acordando que los concesionarios destinarían horarios preferenciales para la transmisión de dichos programas (Art. 46.2).

De igual manera, atendiendo la argumentación, sobre la dificultad para que el auditorio televisivo o radiofónico permanezca atento a un programa partidista durante 15 minutos, y por intereses publicitarios,[95] se procedió a fraccionar ese tiempo hasta donde la ley lo permite, esto es, hasta 5 minutos, pudiendo ser también de 7.5 y 10 minutos (Art. 47.4)

Respecto a la asignación de tiempos para las campañas electorales, por primera vez se fijó un determinado del que dispondrán los partidos para sus campañas, al asignar, cuando se elija Presidente, 200 horas en televisión y 250 en radio (Art. 47.1 inciso a), y cuando solamente se elijan integrantes del Congreso de la Unión (elecciones intermedias) el 50% de lo anterior, es decir, 100 horas de televisión y 125 de radio (Art. 47.1 inciso b).

Otra novedad en este sentido, fue el acuerdo para que durante las campañas electorales, se adquirieran, por conducto del IFE, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión con duración de 20 segundos, para ponerlos a disposición de los partidos políticos mensualmente. Cabe señalar que el financiamiento destinado a estos promocionales no puede ser mayor del 20% del financiamiento público para campañas políticas en año de elección presidencial, y el 12% en año de elecciones intermedias (Art. 47.1 inciso c).

---

[94] Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995, p.35.
[95] "El principal propósito de los diferentes partidos no era tanto contar con tiempo para programas extensos de difusión de sus ideas y programas, sino con mensajes específicos equivalentes a los anuncios comerciales para poder llegar al auditorio en pequeñas pero constantes dosis, que son característica de la difusión contemporánea para lograr resultados de *marketing*" , Andrade Sánchez Eduardo, La Reforma Política de 1996..., op.cit., p.134.

En cuanto a la demanda de equidad en la asignación del tiempo a cada uno de los partidos políticos, se introdujo un criterio similar al que se determinó como equitativo para la distribución del financiamiento público, esto es, del total del tiempo a distribuirse 30 por ciento en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral (Art. 47.3).

"Con esta modificación se incrementa significativamente las oportunidades para un acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación. El punto es particularmente importante, puesto que ha sido frecuentemente considerado que uno de los puntales básicos de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional se encuentra precisamente en el acceso privilegiado que ha tenido a los medios de comunicación"[96].

Por otro lado, para la contratación de tiempos horarios en radio y televisión por parte de los partidos políticos, se determinó con la reforma electoral de 1996, que la Secretaria Ejecutiva del IFE (ya no la Dirección General) solicite a la Secretaria de comunicaciones y Transportes su intervención para que los concesionarios o permisionarios de todo el país proporcionen sus y tarifas para su contratación por los partidos políticos para dos periodos (Art. 48.2):

1) del 1 de febrero al 31 de marzo (antes del 15 de enero al 15 de abril) y
2) del 1 de abril hasta tres días antes de la jornada electoral (antes del 16 de abril).

Es importante señalar que para elecciones intermedias únicamente se solicita y utiliza el segundo catálogo de horarios, tiempos y tarifas (Art. 48.11).

A partir de esta información, igual que en la legislación anterior, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos pone a disposición de los partidos políticos el "Catálogo General de Medios Electrónicos de Radio y Televisión", y éstos deben comunicar en los tiempos señalados a dicha Dirección, las estaciones, canales y horarios que les interese contratar (Art. 48.3-4).

Sin embargo, en el caso de que dos o mas partidos manifiesten interés en contratar un mismo tiempo, la reforma de 1996 modificó el procedimiento de asignación: simplemente se divide el tiempo total disponible para contratación en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo, y el resultado es el tiempo que cada partido puede contratar (Art. 48.5 inciso a).

Además, en ningún caso se permite la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros (Art.48.13)

Ahora bien, por lo que toca a la información en los medios relativa a las campañas y los candidatos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableció

[96] Valdes Zurita Leonardo, *"La Reforma Electoral de 1996"*, en Castañeda Fernando (coord..), El Debate Nacional. 2.Escenarios de la Democratización, DIANA, México, 1998, pp.167-182.

también, a partir de la reforma electoral de 1996, una innovación importante, consistente en la determinación legal para que la Comisión de Radiodifusión realice monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, y que una vez realizados éstos, se informe al Consejo General (Art. 12). Y si bien, esta disposición no tiene ningún efecto jurídico concreto, si tiene una utilidad como base para desarrollar algunas pautas que permitan corregir conductas deliberadamente inequitativas.

Otra novedad, que va más allá del ámbito propiamente electoral, fue la posibilidad de ejercer, por parte de los partidos políticos, el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación cuando se considere que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a su actividad o atributos personales, este derecho se enmarcó en el apartado del COFIPE referente a las disposiciones que regulan las campañas electorales (Art. 168.3).

Ahora bien, en la aprobación de la reforma al COFIPE, como se indicó, el PRI modificó algunos aspectos en los que había cedido para volver a su punto inicial antes de acceder frente a peticiones de la oposición. Entre estos puntos, varios hacen referencia al acceso a los medios de comunicación y a la forma de distribución del tiempo disponible en ellos.

En primer lugar, la iniciativa de reforma recogía la demanda para que los tiempos de radio y televisión se distribuyeran 60% con el criterio de proporcionalidad y 40% de manera igualitaria, sin embargo, el Partido Revolucionario Institucional decidió hacer la distribución congruente con el sistema de financiamiento: 30% de manera igualitaria y 70% según la fuerza electoral.

En segundo lugar, se eliminó de la iniciativa la referencia para que el IFE, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del mismo Instituto, tuvieran a su cargo la producción de los programas de radio y televisión, dejando solamente la obligación de difundirlos (Art.43.1). Por lo que los propios partidos políticos son los responsables de la producción y consecuentemente, deben cubrir sus costos.

Otro punto modificado por la fracción priísta, fue ante la demanda de la oposición para evitar la difusión de propaganda relativa a los programas sociales días antes de la elección. Ya que la iniciativa recogía esta demanda en el párrafo catorce del artículo 48 que indicaba "veinte días antes de la jornada electoral se suspenderán las campañas de comunicación social en radio y televisión de las acciones especiales de políticas de apoyo social del gobierno federal", párrafo que simplemente se suprimió del texto del artículo 48.

De esta forma, con este contexto legal en materia de partidos políticos se presentaron la elecciones de 1997 y 2000. Y si bien no se pudo hablar de la instauración por consenso de nuevas reglas, si fue éste el entramado legal que llevó al país en 1997, a las primeras elecciones realmente transparentes y regulares en la historia de México.

En la evaluación general de la reforma electoral de 1996 se coincidió en describir varios avances muy importantes, sin embargo en materia de partidos políticos, por obvias razones, muchos estudioso señalaron sus dudas. Así, por ejemplo Jorge Alcocer se refirió a esta reforma: "La reforma de 1996 contribuye a normalizar aspectos sustantivos de nuestro sistema electoral en al menos tres aspectos fundamentales: el de la constitución de autoridades confiables, en el de las reglas del proceso electoral, y en el establecimiento de derechos políticos plenos para los ciudadanos del Distrito Federal. En cambio, resulta prematuro atribuirle perspectiva de largo plazo en lo que al sistema de partidos –registro, financiamiento, prerrogativas- se refiere, así como en lo que hace a las formas de integración de las dos cámaras en el Congreso."[97]

Y concluía, al interrogarse sobre el futuro del sistema de partidos en nuestro país, con una percepción generalizada: ¿Podemos considerar cerrado el ciclo de las reformas electorales, asumir que, por fin, iniciamos la era de la normalidad democrática en esta materia?. Me temo que la respuesta es negativa. Sin acuerdo respecto a un punto fundamental de las condiciones de la competencia –el financiamiento público para los partidos- el camino para nuevas querellas ha quedado abierto"[98]

Sin embargo, las elecciones subsecuentes de 1997 y del 2000, que se analizan a continuación, presentaron una serie de particularidades en donde la redefinición y reorganización del sistema de partidos, ubica a las modificaciones legales en esta materia en una nueva era de reformas electorales.

[97] Alcocer V. Jorge, *"El ciclo de las Reformas Electorales"*, en revista Voz y Voto, diciembre de 1996, p.18.
[98] Ibidem, p.19.

# IV. DE LA TRANSICIÓN A LA INSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA

## 9. ELECCIONES DE 1997

Con la fractura final en la aprobación de la reforma electoral de 1996, se generó un clima adverso y un contexto que parecía caracterizarse por el desacuerdo y la discordia. A esta interpretación se sumaba por supuesto el que la elección federal de 1994, se había caracterizado, como se mostró, por una inequidad de los recursos con que los partidos asistieron a las campañas.

No obstante, en el proceso electoral de 1997 se dieron una serie de elementos que conllevaron a las primeras elecciones limpias, regulares, confiables y equitativas en la historia de nuestro país, y si bien la volatilidad en el voto y el incremento de la competitividad de todos los partidos se percibió desde finales de 1994, con la reforma de 1996 evidentemente se aceleró y consolidó dicho proceso.

Aunque debe reconocerse que la celebración de las primeras elecciones libres y correctas en el país no necesariamente consolidaban un tránsito exitoso a la democracia, por lo pronto sugerían un proceso inconcluso en el que se combinaban algunas prácticas propiamente democráticas con otras de carácter ambiguo.[1] Además, hubo que tener presente que el proceso electoral de 1997 fue, en estricto sentido, más producto de un proceso de apertura gradual, prolongado y limitado del régimen político mexicano (liberalización), que de un proceso efectivo de democratización. Así mismo, se debe reconocer que en estas elecciones el capital político en riesgo no era tan grande para el gobierno, ya que se trataba de unas elecciones intermedias.

Pero, y considerando estas salvedades, ¿cómo fue posible este cambio y porqué no se dio en el pasado reciente cuando hubo mayores elementos de riesgo?, se pueden señalar por un lado, varios elementos que hicieron inviable un fraude electoral y que asistieron a unas elecciones confiables y equitativas,[2] por otro lado, como se señaló, el gobierno de Ernesto Zedillo heredó una crisis política que lo obligó a ser mas consecuente en los hechos que con el discurso hasta entonces retórico de la transición, de tal forma que el costo de no respetar las elecciones era más riesgoso que el de manipularlas. Y además, este proceso de apertura electoral, aunque lento, gradual, controlado y con irregularidades, ciertamente fue generando

[1] Algunas de estas inercias del pasado son el clientelismo, el patrimonialismo (grupos políticos que rebasan los marcos institucionales formalmente establecidos), la personalización y centralización de la política (presidencialismo), el reformismo institucional como mecanismo de legitimación, etc.

[2] 1) Las autoridades electorales fueron producto del consenso de los partidos políticos, 2) La estructura ejecutiva del IFE estuvo sujeta a un examen amplio y riguroso, 3) El proceso electoral fue mucho más equitativo que los precedentes, 4) Los medios electrónicos fueron ya una palanca electoral utilizada por todos los partidos, 5) Los medios de comunicación masiva se convirtieron en espacios abiertos y equilibrados en la cobertura y difusión de la contienda electoral, 6) El padrón electoral volvió a pasar las más rigurosas pruebas de su confiabilidad, y dejó de ser el eje de la impugnación de los partidos, y 7) Nadie pudo votar dos veces, en Becerra Ricardo y Salazar Pedro *"6 de julio o la inviabilidad de un fraude"*, en Cuaderno de Nexos, julio 1997, pp.14-16.

una lógica de competencia, participación y multipartidismo innegable e imposible de subestimar.

Pero precisamente en lo referente al sistema de partidos políticos, la respuesta está fundamentalmente en las condiciones de competencia en las que se desarrolló el proceso electoral, ya que "se trato de un prolongado periodo de tiempo en el que la competencia se desplegó sobre unas condiciones inéditas, es decir, sobre una base material, sobre una "infraestructura" electoral que multiplicó la capacidad competitiva de todos los partidos".[3]

Las elecciones de 1997 intensificaron su competitividad, en gran parte por las condiciones institucionales y legales surgidas principalmente de la reforma electoral de 1996, el nuevo contexto así lo permitió, contexto caracterizado fundamentalmente por un mayor financiamiento público, mejor distribuido, con topes claros a los gastos, recursos suficientes para un acceso inusitado al radio y televisión y un trato mucho más equilibrado de parte de los noticiarios electrónicos.

Este contexto y sus consecuencias se analizan a continuación, al abordar las aristas ya delimitadas: en primer lugar, el registro de partidos políticos, y en este caso el de las nuevas Agrupaciones Políticas Nacionales; en segundo lugar el financiamiento a los partidos políticos y finalmente su acceso a los medios de comunicación. Posteriormente se concluye con una evaluación de los cambios introducidos en el sistema de partidos por estos comicios.

## 9.1 Registro De Partidos Políticos

### 9.1.1 Partidos Políticos

Antes de que el Congreso de la Unión aprobara las reformas al COFIPE en noviembre de 1996, la legislación electoral contemplaba dos tipos de registro para los partidos políticos: definitivo y condicionado. Como se puntualizó, este último constituía una alternativa para facilitar la participación de organizaciones políticas que aún no cumplían con los requisitos que establecía la Ley para obtener el registro definitivo.

De tal forma que, de conformidad con lo prescrito por el COFIPE entonces vigente (Art. 33.1), el Consejo General del IFE aprobó en su sesión extraordinaria del 26 de marzo de 1996, la convocatoria para que aquellas organizaciones que pretendieran participar en las elecciones federales de 1997, pudieran obtener el registro condicionado como partidos político. En esta convocatoria,[4] el Consejo General estimó conveniente incorporar algunos elementos adicionales que demostraran con la mayor amplitud posible la representatividad de las organizaciones solicitantes.

[3] Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio político en México, 2ª Edición, Cal y Arena, México, 2000, p. 457.
[4] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1996.

De esta forma, los requisitos fijados para la obtención del registro condicionado como partidos político fueron los siguientes:

- Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos, en los términos de los artículos 25, 26 y 27 del COFIPE,
- Representar una corriente de opinión con base social, presentando listas y manifestaciones formales de afiliación de cuando menos 900 ciudadanos afiliados en diez entidades federativas o de 90 ciudadanos en la tercera parte de los distritos electorales uninominales. En ningún caso el número de afiliados del país podía ser menor a 9,000,
- Haber realizado actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político, durante los dos años anteriores a la presentación de la solicitud de registro,
- Demostrar con documentación pública fehaciente, la existencia del domicilio social de la organización política solicitante,
- Demostrar con documentación pública fehaciente, la personalidad de quien o quienes suscribieron la solicitud de registro por la agrupación política.

Asimismo, el Consejo General del IFE, integró una comisión de consejeros encargados de analizar y dictaminar sobre las organizaciones y agrupaciones políticas que presentaran solicitud de registro.[5]

Con apego a la convocatoria, 15 organizaciones formularon su respectiva solicitud, siendo éstas las siguientes: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (dos corrientes), Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Popular Socialista, Partido Demócrata Mexicano, Partido del Foro Democrático, Frente México Unidos, Partido Liberal Democrático, Partido Águilas Mexicanas, Partido Amplio de la Izquierda Socialista, Partido Sociedad Nacionalista, Partido de la Revolución Socialista, Partido Antigobiernista Mexicano, UNO y Partido Obrero Socialista Zapatista.

El 14 de junio de 1996 la comisión dictaminadora puso a consideración del Consejo General del IFE, el Dictamen y Proyecto de Resolución, mediante el cual se otorgaba al PPS y al PDM, el registro condicionado como partido político. Sin embargo, durante la discusión en la sesión del Consejo, se argumentó que dichas asociaciones políticas habían incumplido con la declaración de protesta de decir verdad, contenido en la Base 2 de la convocatoria mencionada, esto en virtud de que habían presentado un número importante de manifestaciones formales de afiliación cuyas firmas resultaban a la vista distintas de las que constaban en los recibos de las credenciales de elector de los supuestos afiliados. En consecuencia, el Consejo General determinó negarles el registro condicionado, así como a las demás organizaciones solicitantes.

Resultado de lo anterior, trece organizaciones presentaron recursos de apelación, los cuales fueron turnados al Tribunal Federal Electoral, el cual en su sesión del 9 de julio desechó cuatro por considerarlos notoriamente improcedentes, confirmó en siete las

[5] Dicha comisión se integró por los seis consejeros ciudadanos y los cuatro consejeros propietarios del Poder Legislativo, que entonces formaban parte del Consejo General.

resoluciones del Consejo General en las que se les había negado el registro, y en los recursos interpuestos por el PPS y el PDM, después de su análisis, los declaró fundados y determinó que debía modificarse la resolución impugnada. De esta manera, el Consejo General del IFE, en su sesión ordinaria del 12 de julio de 1996, otorgó el registro condicionado como partido político tanto al PPS como al PDM,[6] con lo que estas organizaciones pudieron participar en el Proceso Electoral Federal de 1997.

Posteriormente, con la reforma electoral de 1996 se eliminaría la fórmula de registro condicionado para los partidos políticos. Pero así, con el registro de estas dos organizaciones se completó el espectro de partidos que participaron en el Proceso Electoral Federal de 1997, donde ocho partidos con su registro correspondiente, participaron en una contienda singular: el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Cardenista, el Partido del Trabajo, el Partido Verde ecologista de México, el Partido Popular Socialista y el Partido Demócrata Mexicano.

Sin embargo, con la misma reforma se dio origen a una nueva figura, las Agrupaciones Políticas Nacionales, con lo que se dio reconocimiento y apoyo financiero a organizaciones cívicas que se dedicaban a promover la cultura democrática. Cabe detenerse a un análisis detallado de esta nueva figura por sus implicaciones futuras en el régimen de partidos políticos.

### 9.1.2. **Agrupaciones Políticas Nacionales**

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableció con la reforma electoral de 1996, el derecho de los ciudadanos mexicanos de constituir Agrupaciones Políticas y afiliarse a ellas, al igual que a los partidos políticos, individual y libremente (Art.5.1). Como se indicó (supra 8.2), las Agrupaciones Políticas Nacionales (APN's) gozan de un régimen fiscal especial, de financiamiento público, que en 1997 ascendió a más de 20 millones de pesos para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política e investigación socio-económica y política,[7] y están al mismo tiempo obligadas a presentar anualmente un informe de sus gastos realizados y los comprobantes de los mismos (Artículos 38, 49-A y 49-B, 49.2, 49.3)

Del mismo modo, la ley electoral estableció que la agrupación de ciudadanos que pretenda obtener su registro como tal, deberá: comprobar que la organización cuenta con un mínimo de 7 mil asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional, delegaciones en cuando menos diez entidades federativas y disponer de documentos básicos, así como de una denominación distinta a cualquier otra organización o partido político (Art. 35.1), y se le otorgó además al Consejo General la facultad de señalar otros requisitos para su constitución y registro (Art. 35.2).

[6] Resoluciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1996.
[7] El monto del financiamiento público para las Agrupaciones Políticas Nacionales fue de $20'365,015.80 pesos, correspondiéndole a cada una de las doce la cantidad de $1'719,584.65 pesos.

En consecuencia, en la sesión extraordinaria del 22 de noviembre de 1996 la máxima autoridad electoral acordó los requisitos que deberían cumplir las asociaciones de ciudadanos que pretendieran obtener su registro como Agrupación Política Nacional, siendo los siguientes:

a) Presentar a más tardar el 15 de diciembre de 1996, la solicitud de registro como Agrupación Política Nacional;
b) Demostrar la constitución de la asociación de ciudadanos de que se trate;
c) La personalidad de quien o quienes suscriben la solicitud de registro como APN;
d) Contar con un mínimo de 7000 asociados en el país, presentando los originales de las respectivas listas de asociados integradas con el nombre y apellido paterno y materno, en orden alfabético; la clave de la credencial para votar con fotografía y su domicilio particular. Dichas listas deberían estar agrupadas por entidad federativa y se acompañarían de las cédulas u hojas formales de asociados en original autógrafo;
e) Contar con un Órgano Directivo a nivel nacional y tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas, lo cual debería demostrarse con documentación fehaciente en original, que acreditara la existencia del domicilio social de la asociación de ciudadanos solicitante a nivel nacional y el de delegaciones a nivel estatal,
f) Disponer de declaración de principios, programa de acción y estatutos; y
g) Ostentar con una denominación distinta a cualquier otra organización o partido político no pudiendo utilizarse bajo ninguna circunstancia las denominaciones "partido" o "partido político" en ninguno de sus documentos.[8]

Así, para el proceso electoral de 1997, veintitrés organizaciones solicitaron al Consejo General del IFE su registro como Agrupación Política Nacional (APN), presentando la documentación requerida en la convocatoria para su evaluación. Las veintitrés organizaciones que acudieron a esta solicitud fueron:

1. **Agrupación Política Causa Ciudadana A.C.,**
2. Alianza Cívica, Agrupación Política Nacional,
3. Amigos de la Ley Natural A.C.,
4. Asociación Nacional Revolucionaria General Leandro Valle,
5. **Asociación Política Alianza Zapatista A´PAZ,**
6. Colosio, Justicia y Democracia A.C.,
7. Consejo del Pueblo Águilas Mexicanas,
8. **Convergencia por la Democracia A.C.,**
9. **Convergencia Socialista,**
10. **Coordinadora Ciudadana, A.C.,**
11. **Cruzada Democrática Nacional A.C.,**
12. **Diana Laura,**
13. **Frente Liberal Mexicano Siglo XXI A.C.,**

[8] Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de noviembre de 1996.

14. Frente Revolucionario de Organizaciones Ciudadanas A.C.,
15. Movimiento Nacional Indígena,
16. **Organización Auténtica de la Revolución Mexicana,**
17. **Organización Política, UNO,**
18. Política Obrero Socialista,
19. **Sociedad Nacionalista,**
20. Solidaridad,
21. **Unidad Obrera y Socialista (¡UníoS!),**
22. Unión General de Obreros y Campesinos de México Jacinto López Moreno A.C.,
23. Unión Nacional Indígena Revolucionaria.

La diversidad de organizaciones solicitantes iba desde grupos empresariales, lideres de opinión, académicos e intelectuales, organizaciones obreras e indígenas, novedosos agrupamientos ciudadanos, desprendimientos partidarios, viejas organizaciones políticas cíclicas (que desaparecen y aparecen con facilidad en el espectro político nacional).[9]

Pero de estas 23, solamente a 12 (en negritas) se les otorgó el registro como nuevas organizaciones de participación político-electoral. Sin embargo, la respuesta alentadora, reflejó en primera instancia el deseo de una ciudadanía, demandante de nuevas ofertas políticas, de tomar parte en los asuntos públicos de forma pacífica y organizada.

En una primera instancia, en la sesión extraordinaria del 15 de enero de 1997[10] el Consejo General resolvió conceder el registro a 9 de las 23 organizaciones solicitantes el registro como Agrupaciones Políticas: 1) Frente Liberal Mexicano Siglo XXI, A.C., 2)

[9] Causa Ciudadana se conformó por intelectuales, exconsejeros ciudadanos y militantes de diversos partidos políticos y la encabezó el exprista Demetrio Sodi; Alianza Zapatista fue una agrupación compuesta en su mayoría por grupos indígenas y campesinos; Convergencia por la Democracia surgió como una escisión del PRI dirigida por Dante Delgado (exgobernador de Veracruz); Convergencia Socialista tuvo sus antecedentes en el PRT, convergiendo en ella militantes e intelectuales de izquierda, dirigentes del entonces PRT, feministas, sindicalistas, entre otros; Coordinadora Ciudadana, se conformó por grupos empresariales, asociaciones de cristianos como el Movimiento de Solidaridad Cristiana y Organismos defensores de derechos humanos, y la encabezó un exdirigente de la Confederación Patronal de la República Mexicana, Antonio Sánchez Díaz de Rivera; Cruzada Democrática Nacional se compuso por grupos académicos en su mayoría abogados; Diana Laura que nació como una organización de ciudadanos cuyo nombre no tiene que ver con la fenecida Diana Laura de Colosio, sino con los nombres de sus miembros fundadores; Frente Liberal Mexicano Siglo XXI, se conformó por grupos masones tradicionalmente ligados al PRI; Organización Auténtica de la Revolución Mexicana fue una escisión del PARM, cuando después de las elecciones de 1994 pierde su registro y los grupos de Carlos Guzmán Pérez y José Eliel Flores se disputaron la representación legal, imponiéndose el primero; Organización Política UNO tuvo sus antecedentes en la escisión panista que dio origen al Partido del Foro Democrático, en el que se encontraban figuras como Jesús González Schmal y Pablo Emilio Madero, y en el antiguo movimiento sinarquista; Sociedad Nacionalista nace como una asociación de ciudadanos que adoptan como ideología el nacionalismo, y que en dos ocasiones fallidamente busco su registro (1995 y 1996), su dirigente, Gustavo Riojas Santana, había encabezado el PARM; Unidad Obrero Socialista provino de un antiguo desprendimiento del PSUM.

[10] Cabe señalar que en esta ocasión el Consejo General contó solo treinta días para determinar cuáles organizaciones satisfacían los requisitos establecidos por la Ley para obtener su registro. Ya que, si bien de acuerdo al artículo 35.3 del COFIPE el Consejo General debe resolver lo respectivo al registro de las Agrupaciones Políticas Nacionales, en un plazo máximo de 60 días, contados a partir de la fecha en que se conozca de dichas solicitudes, por esta única ocasión debió sesionar el 15 de enero para cumplir con lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio del propio COFIPE.

Convergencia por la Democracia A.C., 3) Coordinadora Ciudadana, A.C., 4) Agrupación Política Causa Ciudadana, A.C., 5) Organización Política, UNO, 6)Unidad Obrera y Socialista ¡UnioS!, 7) Diana Laura, 8) Organización Auténtica de la Revolución Mexicana, y 9) Alianza Cívica, al considerar que cumplieron con los requisitos exigidos por la ley.[11]

Ahora bien, la reforma electoral de 1996 también dotó a las organizaciones políticas de un sistema normativo para la defensa de sus derechos político-electorales: La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, ley que sustituyó al Libro séptimo del COFIPE ("De las nulidades, del sistema de medios de impugnación"). En dicha ley se establece el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, el cual puede ser promovido, entre otras causas, cuando "habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, considere que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política" (Art.80.1 inciso e).

Con base en lo anterior, nueve organizaciones promovieron ante el Tribunal Electoral juicios en contra del Consejo General,[12] de los cuales solamente cuatro resultaron fundados. Los agravios que se reclamaban fueron principalmente dos:

a) Haberles restado indebidamente afiliaciones que les impedían comprobar 7,000 asociados en el país; y
b) Declarar sin fundamentos sólidos que había omisiones en su declaración de principios, programa de acción y estatutos, al no cumplir con los extremos de los artículos 25, 26 y 27 del COFIPE.

En los casos de Alianza Zapatista, Cruzada Democrática y Convergencia Socialista, el Tribunal, después de un nuevo conteo de la cédulas de afiliación junto con una investigación judicial a los listados del Registro de Electores, revocó las resoluciones del Consejo General y ordenó su registro como Agrupaciones Políticas Nacionales.[13]

Resaltan sin embargo dos casos particulares, en primer lugar el de Sociedad Nacionalista, al cual el Consejo General le negó el registro como Agrupación Política Nacional, por no haber comprobado la manera en que fueron electos los llamados delegados

[11] Acta de Sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, México, D.F., 15 de enero de 1997.

[12] Las asociaciones que promovieron juicio fueron: 1)Frente Revolucionario de Organizaciones Ciudadanas (FCOC); 2) Agrupación Política Alianza Zapatista A'PAZ; 3) Unión General de Obreros y Campesinos de México, Jacinto López Moreno A.C.; 4) Convergencia Socialista; 5)Asociación General Revolucionaria General Leandro Valle; 6) Sociedad Nacionalista; 7) Alianza Cívica, Agrupación Política Nacional; 8) Cruzada Democrática Nacional; 9) Alianza Cívica A.C.. Cabe señalar que Alianza Cívica promovió dos medios de impugnación: un recurso de apelación como asociación civil y un juicio político-electoral como Agrupación Política Nacional.

[13] Resoluciones del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación de los asuntos radicados en los expedientes: SUP-JDC 004/97, A'PAZ Agrupación Política Alianza Zapatista vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral; SUP-LDC 005/97 Convergencia Socialista vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral; SUP-JDC 008/97 Cruzada Democrática Nacional A.C. vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral; Resueltos en su sesión del 14 de febrero de 1997 celebrada en el auditorio de ese Tribunal, México, D.F., 1997.

estatales que participaron en la Asamblea Nacional Extraordinaria en la que se transformó la personalidad jurídica de partido político a agrupación Política Nacional.[14] El Tribunal declaró fundado parcialmente el recurso e instruyó al Consejo General a dictar un nuevo acuerdo debidamente fundado y motivado. Finalmente en votación dividida, 4 votos a favor y 3 en contra,[15] la Sala Superior resolvió otorgar el registro como APN a Sociedad Nacionalista, ordenando al Consejo General restituirle sus derechos político-electorales.[16]

El segundo caso es el de Alianza Cívica, que apeló las resoluciones del Consejo General, que le condicionó el registro a la renuncia a vigilar elecciones,[17] alegando que se limitaba y privaba a los miembros de las asociaciones del derecho de participar de manera personal e independiente de la agrupación política, como observadores electorales.

De esta forma, al considerar la naturaleza de las APN´s y de la Asociaciones Civiles distintas,[18] y puesto que el COFIPE no preveía ningún procedimiento para que las APN practicaran la observación electoral, por el contrario, al tener el derecho implícito de postular candidatos a puestos de elección popular a través de acuerdos de participación con un partido político, lo cual restaría imparcialidad en la contienda, la Sala Superior del Tribunal Electoral declaró infundados los recursos de Alianza Cívica y confirmó la resolución del Consejo General.[19] Pero ante la negativa de Alianza Cívica de borrar de sus documentos como una de sus actividades la observación electoral, el Consejo General de IFE a propuesta de la Junta General Ejecutiva declaró la pérdida del registro de la Agrupación Política Alianza Cívica.[20]

Por otro lado, la participación electoral de las APN, también encontró su cause en la reforma electoral de 1996 al establecerles el derecho a participar en proceso electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, no con coaliciones

[14] En dos ocasiones había buscado su registro como partido político: el 9 de junio de 1995 buscó su registro definitivo y en marzo de 1996, el registro condicionado al resultado de la elección, ambos le fueron negados por la autoridad electoral al no cumplir con los requisitos de ley.
[15] Los que votaron a favor validaron la asamblea extraordinaria y los acuerdos ahí tomados para cambiar la personalidad jurídica de partido político a agrupación política, los que votaron en contra la descalificaban por considerar que se agraviaban los derechos políticos de los afiliados.
[16] Resolución del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación sobre el asunto recaído en el expediente SUP-JDC 0011/97, Organización de la Sociedad Nacionalista vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión del 14 de febrero de 1997 celebrada en el auditorio de ese Tribunal, México, D.F., 1997.
[17] En la sesión del 15 de enero de 1997, el Consejo General del IFE, resolvió otorgar el registro como APN, a Alianza Cívica AC, "a pesar de que no se hacía explícito en sus estatutos el contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio, recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña, tal como lo mandata la Ley Electoral. Además en dicha Ley, se establece que ningún partido u organización política puede realizar observación electoral; sin embargo, Alianza Cívica hacía referencia explícita a esa actividad en su programa de acción", Instituto Federal Electoral, Memoria del Proceso Electoral Federal 1997, IFE, 1998, p.181.
[18] Las APN pertenecen al orden de las personas morales y las AC al de las personas físicas de derecho privado, además de diferir en derechos, obligaciones y procedimientos de formación.
[19] Resolución del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación sobre el asunto radiado en el expediente SUP-JDC 004/97, Alianza Cívica Agrupación Política Nacional vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión del 14 de febrero de 1997 celebrada en el auditorio de ese Tribunal, México, DF, 1997.
[20] Declaración Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 1997.

(Art. 34.1). El mecanismo legal para estos efectos es un Acuerdo de Participación, en el que el partido político y la agrupación política dan su consentimiento para registrar y apoyar a determinados candidatos comunes en la lucha por puestos de elección popular.

En consecuencia, en el proceso electoral de 1997 se celebraron algunos acuerdos entre partidos políticos y las Agrupaciones Políticas. De estos acuerdos, solamente dos se ajustaron a los tiempos y requerimientos de la ley, así, la autoridad electoral tuvo conocimiento de los Acuerdos de Participación celebrados entre el Frente Liberal Mexicano y el Partido Revolucionario Institucional, para proponer 11 candidatos en las listas de diputados de representación proporcional, entre los que se encontraba su presidente nacional Salvador Ordaz Montes de Oca; y el del Partido Cardenista con la Organización Auténtica de la Revolución Mexicana, para postular cuando menos 12 fórmulas de candidatos a diputados de representación proporcional propuestos por su dirigente nacional Carlos Guzmán Pérez, quien además ocupó el segundo lugar de la lista de senadores de representación proporcional.[21]

Los demás convenios, fueron acuerdos pero con candidatos ciudadanos, es decir, se trató de arreglos político-electorales negociados por las dirigencias nacionales de los partidos políticos registrados con algunos miembros (en lo individual), de agrupaciones políticas, sin necesidad de dar parte a la autoridad electoral, por lo que se desconocen los compromisos contraídos por cada parte tanto por la falta de evidencia de un registro, como los acuerdos de participación, como por la inexistencia de un acto público que lo avale.[22]

En resumen, no obstante las restricciones legales a las coaliciones electorales y candidaturas independientes, la mayoría de las agrupaciones políticas logró promover a algunos de sus miembros a ocupar cargos de elección popular. Y aunque los partidos políticos son las entidades por excelencia para la representación política, la incorporación de las APN´s generó una expectación en diversas organizaciones sociales y ciudadanas al despertar su interés por incursionar en los asuntos públicos del país por vías pacíficas y legales.

[21] Resolución del Consejo General del IFE, por la que se registraron los acuerdos de Participación para el proceso electoral de 1997, que suscribieron el Partido Revolucionario Institucional y la Agrupación Política Nacional Frente Liberal Mexicano Siglo XXI, y el Partido cardenista y la Agrupación Política Nacional Organización Auténtica de la Revolución Mexicana, en sesión ordinaria celebrada en la Sala del Consejo el 25 de marzo de 1997, y publicada en el Diario Oficial de la Federación en México D.F., el 3 de abril de 1997.

[22] Por ejemplo, Causa Ciudadana apoyó candidaturas independientes (distrito 26 y 30 del DF) y algunas candidaturas externas, por el PRD (a Demetrio Sodi y Alejandro Ordorica para diputados federales del DF, Carlos Heredia, Agustín López Guerra, Carlos Morales y Raúl Irragón candidatos a diputados federales por Tamaulipas, Querétaro, Chiapas y Morelos), por el PAN (Magdalena García diputada plurinominal), por el PVE y el PT (Jesús García y Germán Ansaldo diputados por Guanajuato), entre otros; Convergencia Socialista colocó en la Cámara de Diputados a través de la lista plurinominal del PRD a Patria Jiménez, integrante del Comité Central de Convergencia Socialista y luchadora del movimiento lesbico-gay y del movimiento feminista; Convergencia por la Democracia en una alianza con el PRD obtuvo dos diputaciones federales entre las que se encontró la su dirigente nacional Cuauhtémoc Velasco Oliva; de igual manera, Cruzada Democrática Nacional accedió a que su dirigente nacional, Jaime Miguel Moreno Garavilla, fuera postulado como candidato a diputado federal por el PRI; y Coordinadora Ciudadana gracias a la alianza con el PAN consiguió una diputación federal.

Cabe reconocer sin embargo, que como organizaciones generadoras de corrientes de pensamiento, sus tesis no son muy abundantes en cuanto a proyectos políticos y presentan poca diferencia con las fuerzas políticas existentes. Por lo que no se vislumbran nuevos referentes ideológicos programáticos, más bien, la reaparición de corrientes ideológicas que vuelven a encontrar un canal institucional para difundir sus ideas y proyectos políticos.

Hablar del peso electoral de las APN´s en 1997, resulta prematuro por haber sido su primer proceso electoral, pero en primera instancia se reconoce que el número de afiliados no debiera ser criterio confiable ni absoluto para que la autoridad electoral pueda en función de ello otorgar o negar el registro como APN, si no hay actividades políticas previas, principios que den identidad a la asociación y reglas internas claras que garanticen la legitimidad de sus dirigentes, si se desconoce la composición social, la representatividad y el trabajo político en la sociedad, se crean organizaciones ficticias que no contribuyen al desarrollo democrático de la nación.

En segundo lugar, ya que la inversión para su promoción y desarrollo ha sido considerable, resulta imprescindible exigirles una mayor responsabilidad en la promoción de espacios para la participación ciudadana y el desarrollo democrático de la nación. Y en tercer lugar, el caso de Alianza Cívica, evidenció el desacierto de incluir en la misma figura de Agrupaciones Políticas, sin distinciones, a aquellas organizaciones orientadas a la participación activa en procesos electorales junto a aquellas que precisan de la imparcialidad e independencia partidista para la realización de sus funciones.[23]

## 9.2 Financiamiento

### 9.2.1 Distribución del Financiamiento

La magnitud del financiamiento a los partidos políticos se siguió debatiendo, especialmente en el Consejo General,[24] su tratamiento mereció un seguimiento muy delicado donde destaca la actuación de la autoridad electoral. Luis Salazar bien la resume así:

a) " El 7 de noviembre de 1996 el IFE debía enviar al Ejecutivo, para remitirlo a la Cámara de Diputados, su proyecto de presupuesto. La autoridad electoral decidió enviarlo con una salvedad muy importante: mandar en ceros el programa de financiamiento público a los partidos políticos...
b) Cuando la nueva ley electoral fue aprobada en el Congreso, El Consejo General procedió a completar el anteproyecto de su presupuesto. Realizó el cálculo de la bolsa general de recursos que señalaba la ley, de modo que la Secretaría de Hacienda

[23] Julio Faesler distingue tres tipos de agrupaciones políticas: 1) Las expresiones de partidos políticos que depende administrativa y financieramente del partido en cuestión, como las dedicadas a elaborar sus plataformas y difundir su ideario; 2) Las que nacen para evolucionar y convertirse en un nuevo partido, suscribir acuerdos políticos o simplemente apoyar a candidatos externos; 3) Las que deben caracterizarse por su absoluta imparcialidad para desarrollar ciertas funciones de promoción de la cultura democrática con entera independencia de interese partidistas, en Faesler Julio, "La observación electoral", en Diario Reforma del 21 de enero de 1997.
[24] Cfr. Reforma, 23 de noviembre de 1996.

hiciera las inclusiones pertinentes al Presupuesto de Egresos de 1997. En medio, el PAN y el PRD interpusieron ante la Suprema Corte recursos de inconstitucionalidad...

c) El 23 de diciembre el Instituto tuvo que cumplir una mandato más de la ley. Había que definir el financiamiento retroactivo a los meses de noviembre y diciembre de 1996 porque el gasto correspondiente tenía que ser colocado en el presupuesto de ese mismo año...

d) Por fin, a mediados de enero de 1997, la Corte emitió su veredicto: la ley electoral sobre el financiamiento público era constitucional y por lo tanto todos los pasos que había dado el Consejo del IFE habían sido absolutamente legales. Una vez conocida esa sentencia, el día 23 de ese mismo mes y año –todavía dentro del plazo legal– se procedió a determinar las ministraciones para cada partido en el ejercicio de 1997."[25]

De esta forma, se aprobaron las prerrogativas financieras adicionales para noviembre y diciembre de 1996, en una sola ministración retroactiva adicional por un monto de $294'744,355.30, y de igual manera se determinó, el 23 de enero de1997, aplicando la ley, el monto del financiamiento correspondiente a los partidos políticos para el ejercicio de 1997.[26]

Con las nuevas reglas que determinan para la distribución del financiamiento un 70% ministrado conforme a la votación de cada partido, y el 30% con un criterio estrictamente igualitario para todos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó la cantidad de 2 mil 111 millones 493 mil 862 pesos, como financiamiento a los partidos políticos para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas (Cuadro 9.1).

Cuadro 9.1 **FINANCIAMIENTO PUBLICO PARA 1997**

| Partido Político | Actividades Ordinarias Permanentes | | Gastos de Campaña | | Actividades Específicas | | Total Financiamiento Público 1997 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | $ | % | $ | % | $ | % | $ | % |
| **PAN** | 259'956,828.81 | 25.2 | 259'956,828.81 | 24.9 | 7'334,453.45 | 20.3 | **527'248,111.07** | 25.0 |
| **PRI** | 437'011,758.76 | 42.4 | 437'011,758.76 | 41.9 | 18'089,139.75 | 50.0 | **892'112,657.27** | 42.5 |
| **PRD** | 194'531,523.78 | 18.9 | 194'531,523.78 | 18.6 | 2'272,992.90 | 6.3 | **391'336,040.46** | 18.5 |
| **PT** | 92'994,946.66 | 9.0 | 92'994,946.66 | 8.9 | 3'947,624.70 | 10.9 | **189'937,518.02** | 9.0 |
| **PC** | 15'751,920.92 | 1.5 | 19'689,901.16 | 1.9 | 2'382,957.21 | 6.6 | **37'824,779.29** | 1.8 |
| **PVEM** | 15'751,920.92 | 1.5 | 19'689,901.16 | 1.9 | 2'151,111.94 | 5.9 | **37'592,934.02** | 1.8 |
| **PPS** | 7'875,960.46 | 0.8 | 9'844,950.58 | 0.9 | ---------- | -------- | **17'720,911.04** | 0.8 |
| **PDM** | 7'875,960.46 | 0.8 | 9'844,950.58 | 0.9 | ---------- | -------- | **17'720,911.04** | 0.8 |
| **Total** | **1,031'750,820.77** | **100** | **1,043'564,761.49** | **100** | **36'178,279.95** | **100** | **2,111'493,862.21** | **100** |

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 1997,p.184

El monto total del financiamiento público, resultó primero de multiplicar el costo mínimo de la campaña para diputado ($270,46.61) por 500 puestos a elegir y por 4 partidos

[25] Salazar Luis (coord.), 1997: Elecciones y Transición a la Democracia en México", Cal y Arena, México, 1998, pp. 50-51.
[26] Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1997.

resultando un monto de $540'873,232.79 (quinientos cuarenta millones ochocientos setenta y tres mil doscientos treinta y dos pesos 79/100); en segundo lugar se multiplicó el costo mínimo de una campaña para senador ($529,341.16) por 128 y por 4, dando como resultado un monto de $266'414,674.04 (doscientos sesenta y seis millones cuatrocientos catorce mil seiscientos setenta y cuatro pesos 04/100). En tercer lugar, se determinó el consto mínimo de gastos para la campaña de Presidente, considerando que la campaña para diputado dura 76 días y la de Presidente 166, en un monto de $177'206,151.27 (ciento setenta y siete millones doscientos seis mil ciento cincuenta y un pesos 27/100).

La suma de estas tres cantidades dieron como resultado la cantidad de $984'495,058.02 (novecientos ochenta y cuatro millones cuatrocientos noventa y cinco mil cincuenta y ocho pesos (02/100), que constituye el monto de financiamiento para 1997, por actividades permanentes, para los partidos políticos con representación en el Congreso (PAN, PRI, PRD y PT). Dicho monto se distribuyó en un 30% de forma igualitaria y en un 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido con representación en las cámaras, en la elección de diputados inmediata anterior.[27]

El financiamiento para Gastos de Campaña de los partidos políticos para 1997 se determinó en la misma cantidad de $984'495,058.02 (novecientos ochenta y cuatro millones cuatrocientos noventa y cinco mil cincuenta y ocho pesos (02/100), conforme al artículo 49.7 inciso b) del COFIPE. Así mismo, se estableció la cantidad de $31'644,210.35 (treinta y un millones seiscientos cuarenta y cuatro mil doscientos diez pesos 35/100) como monto del financiamiento público por Actividades Específicas.

Finalmente, para los partidos que conservaron su registro después de la elección de 1994, pero que no alcanzaron representación en las Cámaras, estos es, a los partidos Cardenista y Verde Ecologista de México, se determinó para cada uno la cantidad de $15'751,920.92 (quince millones setecientos cincuenta y un mil novecientos veinte pesos 92/100) por concepto de Actividades Ordinarias, un monto de $19'689,901.16 (diecinueve millones seiscientos ochenta y nueve mil novecientos un pesos 16/100) para Gastos de Campaña, y la suma de $2'151,111.94 (dos millones ciento cincuenta y un mil ciento once pesos 94/100) por Actividades Específicas.

Para los partidos que obtuvieron su registro condicionado durante 1996 (PPS y PDM), se determinaron las cantidades de $7'875,960.46 (siete millones ochocientos setenta y cinco mil novecientos sesenta pesos 46/100) por Actividades Ordinarias Permanentes, y $9'844,950.58 (nueve millones ochocientos cuarenta y cuatro mil novecientos cincuenta pesos 58/100) para Gastos de Campaña.

De esta forma, resulta evidente el gran incremento en el financiamiento, ya que en la elección anterior de 1994, el financiamiento sólo representó el 16.5% ($201,308,004) de los recursos públicos asignados para 1997. Incremento donde el PAN recibió más de 12 puntos

[27] Se entiende por votación nacional emitida la que resulta de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no obtuvieron el porcentaje necesario para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, y los votos nulos.

porcentuales del financiamiento público, el PRI cinco puntos menos, el PRD más de nueve y el PT casi siete más. Y si bien esta cantidad representó un incremento extraordinario (más de cinco veces lo que establecía la ley de 1994), el reparto fue también mucho más equitativo que en el pasado.

Los efectos sobre la equidad fueron más positivos: los partidos políticos, nunca habían contado con tal cantidad de recursos, y nunca mejor distribuidos y con un ambiente político mediático más receptivo y exigido que el de 1997. Cumpliéndose además el objetivo de más dinero y mejor distribuido. Esto explica en gran parte el despliegue de los partidos políticos y su creciente competitividad.

También cabe señalar, que el Consejo General del IFE diseño y aprobó los "lineamientos" bajo los cuales partidos y agrupaciones habrían de presentar y organizar sus propias finanzas. Este instrumento consistió en una serie de medidas y obligaciones rigurosas, profesionales y detalladas, con una vigencia permanente, y tendientes a propiciar una inspección a fondo y sin omisiones del dinero. La importancia de estos lineamientos, base de cualquier fiscalización, radica no sólo en cuanto a la vigilancia del origen de los recursos partidistas, sino también como un elemento considerable para modular la competencia, conocer la observancia a los límites de los gastos, y propiciar así, un ambiente electoral más equitativo.

Otro elemento fundamental para garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral, fueron los topes a los gastos de campaña que estableció el Consejo General del IFE: para diputado federal de mayoría relativa $676,091.52, y para senador de representación proporcional $176'265,567.95.[28] Así, los topes "para las campañas de diputados representaron un descenso real del 54% con relación a 1994. Para la elección de senadores, a precios constantes, resulta que en 1997 el tope de gasto para la campaña por senador fue 61% más bajo que en la elección anterior..."[29]

Por otro lado, en cuanto al financiamiento privado y conforme a la reforma electoral de 1996 se establecieron límites muy claros a los montos que podría recibir un partido político,[30] siendo el límite de aportación de una persona física y de una persona moral la cantidad de $ 515,875.41 (quinientos quince mil ochocientos setenta y cinco pesos 41/100), y el límite anual de aportaciones privadas por $103'175,082.07 (ciento tres millones ciento setenta y cinco mil ochenta y dos pesos 07/100).

[28] Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1997.
[29] Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., p. 458. Aunque cabe señala que para la elección de 1997 se eligieron 32 senadores de representación proporcional votados en una sola circunscripción nacional, por lo que es difícil calcular la disminución exacta del tope de gastos en relación con elecciones anteriores.
[30] Estos límites consistieron en determinar que un partido podrá recibir financiamiento de fuentes privadas hasta un monto equivalente al 10% del total del financiamiento público que reciban los partidos por actividades ordinarias permanente. Adicionalmente, la ley establece límites a las aportaciones que los partidos políticos puedan recibir en efectivo de personas físicas y morales y simpatizantes (Art. 49.11 inciso I, III Y IV). Límites publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1997.

En conclusión, al regular el conjunto de recursos puestos en juego durante el año electoral, ningún partido pudo superar ampliamente a sus contendientes. Así, "los números aprobados por el Consejo General revelaron una realidad que había sido omitida en la discusión que siguió a la ruptura del consenso, pues bien vistas las cosas, el drástico aumento al financiamiento público está ligado con mejores condiciones de reparto, fuertes restricciones de las aportaciones privadas, y a un control más riguroso de los gastos; elementos que en conjunto, consolidaron las condiciones que permitieron una contienda más justa en 1997 que la de 1994".[31]

### 9.2.2 **Multas a los Partidos Políticos**

Ahora bien, en cuanto a la fiscalización cabe hacer mención a una sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional, en el mes de mayo de 1997, debido a que no rindió en tiempo y forma sus cuentas del año anterior. Este hecho fue de gran relevancia no solo por el monto de la multa[32] sino también por la importancia política que representó sancionar al partido hegemónico entonces en el gobierno.

También cobró gran importancia por el hecho de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TPJF), después de dos polémicas resoluciones anteriores, que debilitaron su credibilidad y que se considero, pudieron favorecer al partido en el gobierno,[33] ratificara ahora la sanción impuesta por el Consejo General.

Fue en la sesión del Consejo General del IFE del 30 de mayo de 1997, cuando se dio a conocer la sanción que la Comisión de Fiscalización, presidida por el consejero Alonso Lujambio Irazábal, impuso al PRI por irregularidades en su rendición de cuentas correspondientes a 1996, así como otras multas al PT y al PPS.[34] El dictamen de la Comisión de Fiscalización estableció al PRI "una sanción consistente en la reducción del 3% de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda por concepto de gasto ordinario durante un mes, y del 4% de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda por concepto de gasto ordinario permanente durante tres meses a partir del mes siguiente al en que esta resolución haya quedado firme, o, si es recurrida, del mes siguiente al en que el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación notifique la sentencia en la

[31] Salazar Luis (coord.), 1997: Elecciones y Transición...", op.cit., p. 53.
[32] Alonso Lujambio, en un momento resta importancia al monto cuando señala "tuvimos que llegar a una sanción, por lo demás razonable y moderada, de 5 millones de pesos, monto nada escandaloso si se piensa en el total de recursos públicos con que cuenta el PRI en 1997.", sin embargo después reconoce que la multa de un tercio de lo no comprobado fue una sanción "en primer lugar de orden moral, y en segundo lugar, de orden pecuniario, no muy alto como para producir una dislocación en las finanzas de los partidos, pero suficientemente alto para desincentivar la comisión repetida de irregularidades", en Huchim Eduardo, Las Nuevas Elecciones, Plaza & Janés, México, 1997, pp. 88-92.
[33] En una resolución con votación dividida se falló contra el acuerdo del IFE que exhortaba a los gobiernos de todo nivel a suspender, treinta días antes de la elección, la publicidad sobre las obras gubernamentales. El otro acuerdo desechado por el Tribunal establecía una comisión de consejeros para conocer de los actos que generan presión coacción a los electores.
[34] Hecho que por filtraciones de la prensa ya se había anticipado, en *La Crónica de hoy*, del 27 de mayo de 1997, "Multa al PRI por más de 5 millones de pesos".

que resolviere el recurso"[35], junto con otras sanciones menores al Partido del Trabajo y al Popular Socialista.

La multa al Revolucionario Institucional, fue votada y aprobada por ocho sufragios a favor y uno en contra[36], El PRI rechazo esta sanción fundamentando principalmente cuatro argumentos:[37]

a) *Retroactividad*: Porque se aplicaron al PRI normas incorporadas al COFIPE el 22 de noviembre de 1996, es decir, a poco más de un mes de concluir el ejercicio en que se detectaron irregularidades;
b) *Facultades*: Se cuestionaron las facultades de la Comisión de Fiscalización para imponer tales sanciones;
c) Derecho de audiencia: le fue negado al PRI, según alegaron sus representantes, porque ni siquiera informalmente se les quiso escuchar; y
d) *Parcialidad*: Porque el PAN fue favorecido en el examen de sus cuentas por la Comisión de Fiscalización, a diferencia del rigor usado con las cuentas priístas.

Este último punto fue aclarado en su momento por el representante del PAN en el Consejo General, Juan Antonio García Villa, quien señalo que cuando la Comisión de Fiscalización solicitó informes, por alguna razón, los otros partidos políticos dedujeron que esa solicitud equivalía a entregar la documentación en las instalaciones del IFE, pero que uno de los lineamientos en esta materia, el 21, señala que los partidos políticos pueden elegir entre invitar a sus oficinas al personal de apoyo de la Comisión de Fiscalización para recibir la documentación solicitada o enviarla a las oficinas del secretario técnico de la Comisión. Y explicó, que Acción nacional optó por acogerse a la modalidad establecida invitando al personal de la Comisión a las oficinas panistas, sin reservarse ningún condicionamiento.[38]

Posterior al rechazo, siguió una serie de reprobaciones del PRI tanto a la sanción impuesta, como a algunos consejeros,[39] y después, la impugnación de dicha resolución ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así, el TEPJF el 26 de junio del mismo año, falló unánimemente contra el Partido Revolucionario Institucional, ratificando la sanción que el impuso el IFE. El fallo del Tribunal se fundamentó esencialmente en tres razones:[40]

a) No se violó el principio de retroactividad de la ley en perjuicio del partido político apelante, ya que la obligación del PRI a presentar su informe anual nació

[35] Acta de Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, México, DF, 30 de mayo de 1997.
[36] El voto en contra fue del Consejero José Barragán, quien consideró se violaba la garantía de audiencia, el derecho de no retroactividad y además argumento que la Comisión de Fiscalización no era competente para proponer alguna sanción. Acta de Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, México, DF, 30 de mayo de 1997.
[37] Cfr. Huchim Eduardo, Las Nuevas Elecciones, op.cit., pp. 73-92.
[38] Acta de Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, México, DF, 30 de mayo de 1997.
[39] Véase por ejemplo: "El PRI declara guerra al IFE", *Novedades* 31 de mayo de 1997; Chávez Isidro, "El PRI denuncia conspiración de consejeros electorales", *Novedades* 31 de mayo de 1997; "Desiste el PRI de juicio contra consejeros", *Reforma* 3 de junio de 1997, Ibarra Pedroza Enrique, "Libertad de expresión", *La Crónica de hoy*, 31 de mayo de 1997.
[40] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, boletín de prensa número 023/97, 26 de junio 1997.

dentro de los 60 días siguientes al 31 de diciembre de 1996, momento en el que también surgió el derecho de la autoridad de fiscalizar el origen y monto de los ingresos y egresos del partido político,

b) No se violó el derecho de audiencia del partido recurrente, ya que éste contó con la posibilidad de ofrecer pruebas que estimara conducentes durante el plazo que se le otorgó para que presentara las aclaraciones y exhibiera documentación comprobatoria de ciertos egresos presentados en su informe, en virtud de que en dicho informe la Comisión detectó diversos errores u omisiones,

c) La sala estima que las autoridades electorales fundaron y motivaron debidamente el dictamen y resoluciones atacadas por el partido político apelante, toda vez que el Consejo General analizó a la luz de la ley la falta de algunos documentos e irregularidades en que incurrió el PRI en su informe financiero anual, falta que calificó correctamente como moderada, en virtud de la serie de atenuantes que al efecto consideraron.

En el caso de las otras multas impuestas al PT y al PPS, que también fueron apeladas, el Tribunal confirmó la sanción impuesta al Partido del Trabajo, y en el caso del Partido Popular socialista modificó la resolución del IFE en lo relativo a la multa de 5 mil días de salario mínimo,[41] pero mantuvo la otra parte de la sanción (reducción durante dos meses del 4% de sus ministraciones).

Ahora bien, se debe aclarar que las sanciones impuestas tanto al PRI como al PT y al PPS, se originaron porque estos partidos no proporcionaron a tiempo la información de sus gastos electorales y no porque hayan manejado mal sus recursos, es decir, no se debe presumir que el dinero no comprobado haya sido malversado o utilizado para fines no establecidos por la ley.[42]

Lo cierto es que el nuevo contexto de fiscalización por parte del IFE, impactó al interior de los partidos políticos, ya que difícilmente tenían clara una cultura de rendición de cuentas, por lo que tuvieron que hacer ajuste organizacionales, algunos muy profundos, para cumplir con los nuevos requerimientos de la autoridad electoral

## 9.3 Acceso a los Medios de Comunicación

Con la distribución más equitativa del financiamiento público, se dio pie a un nuevo contexto al instalarse prácticamente la campaña de 1997 en los medios, ya que los partidos políticos, vieron la posibilidad de sostener el ritmo creciente de las campañas electorales, al multiplicar su propaganda, y sobre todo, al adquirir espacios en los medios masivos de comunicación. Si en 1994 los partidos gastaron 24% en propaganda de radio y televisión, en 1997 esta inversión fue del 55% (y en el 2000 el 54%).[43]

[41] El TEPJF consideró que la Comisión de Fiscalización no estaba facultada para exigir información sobre las sumas de dinero obtenidas con anterioridad del inicio del ejercicio que se revise.
[42] Como incluso lo reconoce Alonso Lujambio en Huchim Eduardo, Las Nuevas Elecciones, op.cit., p.91; y Arturo Sánchez Gutiérrez, en Jiménez Norma, "Las multas del IFE", Reforma 16 de junio de 1997.
[43] Véase Dictamen del Consejo General del IFE sobre gastos de campaña, de 1994, IFE, junio 1995, y Dictamen y proyecto de resolución sobre gastos de campaña del 2000, IFE, mayo 2001.

Al igual que el financiamiento, en los medios de comunicación no sólo se dio un incremento considerable, si no que, gracias a la fórmula de reparto (70% proporcional a la votación y 30% igualitario), se logró además una mejor distribución de los mismos, donde el partido con menos tiempo otorgado por el IFE contó con 10.58% y el que más con 18.55.[44]

Analicemos estos incrementos, por partes:[45]

1) Programas Permanentes: A pesar de que el marco legal no específica el número de estaciones de radio y canales de televisión a través de los cuales se deben transmitir los programas que corresponden al esquema permanente, se logró un incremento en el número de emisoras, para cubrir así todo el territorio nacional. Aunado a este incremento en tiempos permanentes de 114 a 905 horas, también se mejoró su calidad al trasmitirse en mejores horarios.

Gracias a las negociaciones de la Comisión de Radiodifusión con las autoridades gubernamentales competentes y con los concesionarios y permisionarios, a partir de la segunda semana de abril de 1997, los programas permanentes y especiales de los partidos se transmitieron por vía de 51 canales de televisión (en 1994 sólo fueron 2 y hasta marzo de 1997 eran 3) y en 123 estaciones de radio (en 1994 eran sólo 16 y hasta marzo de 1997 fueron 19).

2) Programas Especiales: Los programas especiales, se transmitirían en 17 emisoras (15 de radio y 2 en televisión), por lo que los partidos hubieran contado con poco más de 28 horas en 51 programas, en ves de las 214 horas, a través de 423 programas (354 en radio y 69 en televisión), que en realidad se transmitieron durante dicho periodo. Este incremento de 28 a 214 horas representa cerca de un 700% adicional;

3) Tiempos Complementarios: Si bien estos tiempos no se incrementaron (125 horas en radio y 100 en televisión), con la fórmula establecida en el COFIPE (Art. 47.2 y 47.3), el 4% debió distribuirse entre cada uno de los partidos que no estuvieron representados en el Poder Legislativo y el resto se distribuyó considerando un 30% para dividirlo en forma igualitaria, y un 70% para dividirlo según la proporción de votos que haya obtenido cada uno en la última elección federal de diputados por el principio de mayoría relativa

Así, a cada uno de los partidos sin representación en el Congreso (PC, PVEM, PPS y PDM) le correspondieron 4 horas en televisión y 5 horas en radio (el 4% a cada partido), al PAN 22 hrs.13´ en televisión y 27 hrs.46´ en radio (22%); al PRI 37 hrs. 15´ en televisión y 46 hrs. 35´ en radio (37%); al PRD 16 hrs. 34´ en televisión y 20 hrs. 43´ en radio (17%); y finalmente al PT 7 hrs. 56´ en televisión y 9 hrs. 56´ en radio (8%).

[44] Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., p. 460.
[45] La información de estos incrementos se extrae de Instituto Federal Electoral, Memoria del Proceso Electoral Federal 1997, op.cit., pp.188-220; y Trejo Delarbre Raúl, *"Los medios también votan. Las campañas de 1997 en televisión y prensa. Un informe preliminar"*, en Salazar Luis (coord.), 1997: Elecciones y Transición..., op.cit., pp. 267-294.

4) Promocionales con cargo al IFE: En 1994 hubo 5,684 *spots* y en 1997 se alcanzaron 16,792, esto es un incremento de 31 a más de 93 horas.

Por otro lado, la Comisión de Radiodifusión del IFE replanteó los nueve lineamientos generales aplicable en los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos, sugeridos en las elecciones de 1994,[46] y agregó uno más: *Difusión de los lineamientos y del monitoreo sobre su cumplimiento*, entendiéndose que los diez lineamientos, así como los resultados de los monitoreos que realizaría el IFE, en términos del artículo 48, párrafo 12, del COFIPE, deberían ser dados a conocer a la opinión pública y a los propios concesionarios de los medios de comunicación.

En consecuencia, y producto de la reforma electoral de 1996, se creó la infraestructura para realizar monitoreos del comportamiento de los noticiarios. La Comisión de Radiodifusión acordó realizar dos monitoreos, uno a nivel nacional (abarcando las cinco circunscripciones) y otro en el Distrito Federal. El primero se realizó considerando una muestra de 266 noticieros (163 de radio y 103 de televisión), para lo cual se contrataron los servicios, vía licitación pública, de las empresas Marketing Solutions y Grupo Industrial MUSA, S.A. de C.V. El segundo monitoreo cubrió 34 noticieros (19 de radio y 15 de televisión), y estuvo a cargo de la propia Comisión de Radiodifusión del IFE.[47]

Los resultados generales de estos monitoreos fueron los siguientes:

Cuadro 9.2 **Comparativo de los resultados obtenidos en el monitoreo realizado en el D.F y a nivel nacional en 1997**

| PARTIDO | DISTRITO FEDERAL | | NACIONAL | |
|---|---|---|---|---|
| | % Radio | % Televisión | % Radio | % Televisión |
| PAN | 26.73 | 23.94 | 22.65 | 20.86 |
| PRI | 29.50 | 24.08 | 42.77 | 41.32 |
| PRD | 27.64 | 24.83 | 22.07 | 17.71 |
| PC | 3.71 | 5.18 | 1.75 | 3.53 |
| PT | 4.37 | 5.64 | 5.47 | 10.37 |
| PVEM | 4.71 | 7.65 | 2.45 | 2.28 |
| PPS | 1.24 | 3.61 | 1.45 | 1.91 |
| PDM | 2.11 | 5.08 | 1.39 | 2.02 |
| TIEMPO TOTAL | **321h 11'31"** | **62 h 42'14"** | **616 h 50'55"** | **258 h 13' 43"** |

Fuente: DEPPP, Anteproyecto Monitoreo de noticieros de radio y televisión sobre los tiempos dedicados a cada partido durante las campañas electorales de los partidos políticos en el año 2000, 14 abril 1999.

[46] Objetividad, Calidad uniforme en el manejo de información, Derecho de aclaración, Sección especial de las campañas políticas, Manejo equitativo de los tiempos de transmisión, Importancia de las noticias, Responsabilidad de los partidos políticos y los medios de comunicación electrónicos, especificación de las informaciones pagadas y Respeto a la vida privada. Véase supra Capítulo III (7.1.3).

[47] Para lo cual el IFE acondicionó una oficina propia para monitorear asimismo las campañas a Jefe de gobierno y a la asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Con estos resultados generales obtenidos por los monitoreos, se determina, en cuanto a equidad, que el tiempo total dedicado a las campañas políticas se concentró en los tres partidos con mayor porcentaje de votación, y aun cuando el Partido Revolucionario Institucional tuvo la mayor presencia en los medios electrónicos, se puede hablar de una notable presencia en los partidos de oposición en los noticiarios,[48] sobre todo en entidades como el Distrito Federal.

En conclusión, es indudable que a partir de 1988 se fue construyendo una receptividad constante y equitativa, a los mensajes de todos los partidos políticos registrados. Característica evidente en 1997, cuando "se experimentó una creciente, constatable y en algunos casos incluso inesperada flexibilidad de los medios, que condujo a dejar atrás la antaño proverbial identificación acrítica con el partido del gobierno."[49] Aunque cabe señalar que esta reacción de los medios al nuevo contexto político con una apertura adicional, sin bien con limitaciones, se da más como una hábil flexibilidad, incluso de mutación de afinidades y fidelidades políticas que como una subordinación de sus prioridades al interés público.

## 9.4 Equidad y Competitividad en 1997

Las elecciones federales de 1997 transformaron dos pilares del sistema político mexicano: el presidencialismo y la hegemonía del partido dominante. El debilitamiento del presidencialismo se hizo patente al desaparecer el control del poder Ejecutivo al Legislativo a través de un mismo partido, condición necesaria del presidencialismo mexicano. La erosión del apoyo electoral del PRI, fenómeno identificado antes de 1988,[50] tocó en 1997 su apoyo electoral más bajo al obtener tan sólo 39% de los votos.

El resultado político del proceso electoral de 1997 fue sin lugar a dudas, un reparto efectivo del poder, ya que una gran parte del Congreso de la Unión y varias gubernaturas del país fueron ocupadas por partidos distintos al PRI,[51] generando y confirmando un equilibrio de poderes y un reparto en las responsabilidades de gobierno. Reparto que fue producto de un proceso combinado de votación masiva (30 millones de ciudadanos), reformas electorales y reglas claras, esto es, sin violencia y democráticamente.

[48] Por ejemplo en radio el PAN tuvo gran presencia en la zona norte y occidente de México, especialmente en Zacatecas (40.9%), Jalisco (38.3%), Chihuahua (38.2), Aguascalientes (30.7%), Durango (30.3) y Coahuila (24.3%), el Partido del Trabajo en Durango (30.2%) y Zacatecas (21.2), el PRD también tuvo espacios considerables en Michoacán (32.2%), Morelos (24.5%), Oaxaca (33.9%), Tabasco (26.7%), Quintana Roo (24.9%), Veracruz (23.5%) y Nayarit (23.3%), Instituto Federal Electoral, Memoria del Proceso Electoral Federal 1997, op.cit., p. 204.

[49] Trejo Delarbre Raúl, Mediocracia sin mediaciones, Cal y Arena, México, 2001, p. 350.

[50] Véase supra Capítulo 1.1

[51] El proceso federal de 1997 coincidió con las elecciones gubernamentales de Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y el Distrito Federal, donde el Partido Acción Nacional obtuvo las gubernaturas de Nuevo León y Querétaro, mientras que el Partido de la Revolución Democrática obtuvo su triunfo más importante, el gobierno de la Ciudad de México. Aunado a estas victorias, cuatro estados ya eran encabezados por gobernadores del PAN (Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco), lo que representó con estas 7 entidades, que la oposición gobernara 3 de cada 10 mexicanos y un 47.8% del PIB. Véase Reforma del 9 de julio de 1997.

De esta forma, los efectos de la reforma electoral de 1996 no sólo equilibraron la contienda entre los partidos políticos, sino que acabaron produciendo un equilibrio en el ejercicio del poder político en México, es decir, los efectos de la esfera electoral saltaron a la esfera gubernativa.

Este nuevo equilibrio consolidó además la capacidad competitiva de la oposición, ya que por primera vez el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, y el PRD decuplicó los distritos donde alcanzó la mayoría mientras que el PAN los triplicó (Cuadro 9.3).

El Partido de la Revolución Democrática, al triunfar en los comicios de jefe de Gobierno del Distrito Federal, logró no sólo su primera entidad federativa, sino además 29 de las 30 diputaciones federales del DF (el distrito 15 fue ganado por el PAN). Y en el plano nacional pasó de 7 diputados de mayoría relativa en 1994, a 70 en 1997, y de 8 a 16 senadores. De hecho, fue el único de los tres grandes partidos que aumentó su votación en 1997 respecto de 1994.[52]

Cuadro 9.3 **RESULTADOS ELECTORALES DE 1997**

| | DIPUTADOS | | | | | | SENADORES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PARTIDO | Votos | % | M.R | R.P | Total | % | Votos | % | 1997 | 1994 | 1997-2000 | % |
| PAN | 7'698,840 | 26.62 | 64 | 57 | 121 | 24.20 | 7'881,121 | 27.52 | 9 | 24 | 33 | 25.78 |
| PRI | 11'305,957 | 39.09 | 165 | 74 | 239 | 47.80 | 11'266,151 | 39.34 | 13 | 64 | 77 | 60.16 |
| PRD | 7'435,456 | 25.71 | 70 | 55 | 125 | 25.00 | 7'548,986 | 26.41 | 8 | 8 | 16 | 12.50 |
| PT | 748,869 | 2.59 | 1 | 6 | 7 | 1.40 | 757,589 | 2.60 | 1 | 0 | 1 | 0.78 |
| PVEM | 1'105,688 | 3.82 | 0 | 8 | 8 | 1.60 | 1'119,180 | 4.12 | 1 | 0 | 1 | 0.78 |
| PC | 325,465 | 1.13 | --- | --- | --- | --- | | | --- | --- | --- | --- |
| PPS | 98,176 | 0.34 | --- | --- | --- | --- | | | --- | --- | --- | --- |
| PDM | 191,779 | 0.66 | --- | --- | --- | --- | | | --- | --- | --- | --- |
| No Reg. | 15,638 | --- | --- | --- | --- | --- | | | --- | --- | --- | --- |
| Total | 28'925,868 | 100 | 300 | 200 | 500 | 100 | 28'573,027 | 100 | 32 | 96 | 128 | 100 |

Fuente: Votación Definitiva para Diputados por el principio de mayoría relativa y Resultados de los cómputos distritales de la elección de Diputados y Senadores, IFE, Secretaría Ejecutiva, 13 julio 1997.

En el caso del Partido Acción Nacional, en números absolutos disminuyó su votación en 1 millón 300 mil sufragios, y perdió el DF después de que a principios de 1997 iba adelante en las encuestas, sin embargo, obtuvo las gubernaturas de Nuevo León y Querétaro, y en la Cámara de Diputados pasó de 20 a 64 diputados de mayoría relativa, y obtuvo 9 senadores más. Adicionalmente, de las siete capitales disputadas en 1997, el PAN ganó cuatro (Hermosillo, Monterrey, Querétaro y San Luis). Es decir, en números relativos el nivel de respaldo de Acción Nacional se estabilizó.

[52] Este incremento de la votación del PRD se advertía, sobre todo a partir de los comicios de octubre de 1996, particularmente los del Estado de México, Hidalgo y Morelos. Cabe destacar que más de tres cuartas partes del millón 657 mil votos que aumentó el PRD respecto a 1994 se originan en el Distrito Federal y el Estado de México, esto sin negar el aumento en otras regiones especialmente en la zona norte del país. Véase Berrueto Federico, *"Actores y Escenarios"*, en Voz y Voto julio de 1997, pp.30-35.

El Partido Revolucionario Institucional, a pesar de ser el perdedor de esta contienda ya que respecto de 1994 disminuyó en casi 6 millones de votos y en diez puntos porcentuales su presencia nacional, logró conservar la mayoría relativa en la Cámara de Diputados con 165 diputados de mayoría y 74 de representación proporcional, 239 curules equivalentes al 47.8% de los 500 asientos en la Cámara de Diputados, y además, ganó más escaños en el senado que los demás partidos, 13 de los 32 en disputa.[53] Pero a pesar de esta fuerte mayoría relativa, los cuatro partidos opositores en la Cámara de Diputados dificultaron la formación de una cámara bajo liderazgo priísta, al formar un bloque llamado el "grupo de los cuatro".[54]

Si bien el comportamiento en las zonas rurales comenzó a dejar su carácter de reserva estratégica exclusiva del PRI, ya que en las elecciones federales de 1997 descendió su votación en un millón 314 mil sufragios en los ochenta distritos rurales[55], el Partido Revolucionario Institucional siguió siendo la principal fuerza política y electoral del país, pues vale una observación: en 21 estados el PRD no ganó ningún distrito, y de igual manera, el PAN no ganó un solo distrito en 15 estados.[56]

Por otro lado, se confirmó la volatilidad del electorado, ya que "el PVEM obtuvo en total un millón 105 mil votos, 600 mil adicionales a los que recabó tres años antes. El PT tuvo casi 750 mil (146 mil menos que una lección previa). Pero el PRI perdió 5.8 millones de sufragios en relación a 1994. El PAN había perdido también casi un millón de votos, y el PRD, ganador neto de esa volatilidad, conquistó dos millones adicionales, no obstante que la tasa de participación había descendido del 76 al 58%".[57] Volatilidad que, cabe señalar, benefició y perjudicó a todas las fuerzas políticas del país, ya que incluso el PRI reconquistó plazas importantes[58]

Finalmente debe incluirse, como efecto de la reforma electoral de 1996, que el voto ciudadano decidió qué partidos deberían salir del circuito electoral y no poder solicitarlo de nueva cuenta hasta transcurrido un proceso electoral, por no obtener por lo menos el 2% de la votación emitida, así, las elecciones de 1997 dieron como resultado que en la sesión extraordinaria de fecha 2 de septiembre de 1997, la Junta General Ejecutiva del IFE declarara la pérdida del registro de el Partido Cardenista (PC), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) .[59]

[53] Para un análisis detallado sobre las cifras que reflejan la debacle priísta véase por ejemplo: Carlos Ramírez, Indicador Político, en El Universal del 14 de julio de 1997.
[54] Si bien dicho bloque no buscaba formar alianzas para fijar políticas gubernamentales, si serviría para controlar lo órganos de gobierno de la Cámara. Cfr. Amparo Casar María, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de diputados de México 1997 – 1999", en Política y Gobierno, Número 1 Vol. VII, primer semestre 2000.
[55] Cfr. Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., pp. 472-473.
[56] Cfr. Huchim Eduardo, Las Nuevas Elecciones, Plaza & Janés, México, 1997, pp. 31-53.
[57] Pacheco Guadalupe, Caleidoscopio electoral: elecciones en México 1979-1997, p.448.
[58] Saltillo y Monclova en Coahuila; Tula en Hidalgo; La Barca y Ciudad Guzmán en Jalisco; Coacalco y Valle de Bravo en el Estado de México; Azuayo y Zitácuaro en Michoacán; Cuernavaca en Morelos; las capitales de Durango, Oaxaca y Sinaloa. Para un análisis más detallado véase Berrueto Federico, "La nueva geografía del poder", en Voz y Voto agosto de 1997, pp.11-18.
[59] Diario Oficial de la Federación 5 de septiembre 1997.

Apartándose de esta situación, el Partido Verde Ecologista, que al obtener más de un millón cien mil votos, le permitió alcanzar ocho diputaciones de representación proporcional y una senaduría, y el Partido del Trabajo con más de 700 mil votos, que representaron junto con el triunfo distrital en Durango, 6 diputaciones.

Es así como se confirmó un formato electoral de tres partidos mayores actuando a nivel nacional y otros de menor influencia, pero que en cada uno de los distritos se yuxtapone una competencia bipartidista PRI-PAN o PRI-PRD.[60] Formato donde además, el PRI presentó una votación homogénea en gran parte del territorio nacional, mientras que el PRD y el PAN se disputaban el voto de manera localizada, básicamente en el centro y sur el PRD y en el norte del país el PAN.[61]

Algunos analistas consideran este sistema de tres partidos como un sistema de transición, en el que "más que proyectos y programas alternativos, expresa fundamentalmente los saldos y las consecuencias de nuestra prolongada y accidentada democratización, y que por ello mismo se presenta como un sistema fuertemente polarizado no por ideas o identidades políticas consolidadas, sino por los agravios y conflictos generados tanto por la modernización económica como por la forma en que se han desarrollado las reiteradas reformas político-electorales y los conflictos en torno a las mismas".[62]

En este sentido, se considera que la condición del sistema tripartidista reside fundamentalmente en el debate bidimensional en torno al cual se ha organizado la política en México: a partir de los años cuarenta el debate bidimensional giraba en torno a la clásica dimensión derecha izquierda y a una dimensión estratégica prosistema-antisistema, pero a partir de la década de los ochenta, se da un realineamiento donde la dimensión estratégica cobra mayor peso.[63] Y si bien, con las elecciones de 1997, la división parece ser regional (Norte-Sur), lo cierto es que aunque no esta garantizada la estabilidad de un sistema tripartidista, la consolidación de un sistema de partidos competitivo es el aspecto más duradero del escenario político en México.

Por el momento, el proceso electoral de 1997 distinguió el fin de una etapa en la construcción del soporte electoral, ya que una vez alcanzado el consenso básico sobre la estructura electoral, lo que sigue, en una segunda generación de reformas, era la discusión sobre la gobernabilidad en la nueva circunstancia del país, pluralista y competitiva, es decir, el diseño funcional del sistema de partidos.

[60] Salvo algunas disputas tripartidistas (PRI-PAN-PRD) en la Ciudad de México y su área metropolitana, o el Estado de Sonora (PRI 37.63%, PAN 30.90%, PRD 27.80).
[61] De los 67 triunfos distritales del PAN casi su totalidad los obtuvo en la zona norte y en los Estados de Jalisco y Guanajuato, con la excepción de Yucatán; Respecto al PRD, la abrumadora mayoría de sus triunfos distritales son en la zona centro y sur del país, destacando el DF, Michoacán, el Estado de México y Guerrero. Sin embargo, cabe señalar que este fenómeno delimitado empezó a encontrar algunas excepciones por ejemplo el PRD ganó varios distritos del sur de Sonora, mientras que el PAN ya había gobernado capitales de estados del sur como Oaxaca y Chiapas.
[62] Salazar Luis (coord.), 1997: Elecciones y Transición a la Democracia en México", op.cit, p. 26.
[63] Véase supra Capítulo 1.1

## 10. ELECCIONES DEL 2000

Las elecciones de 1997 marcaron un nuevo parteaguas en el largo y tortuoso camino de la transición democrática en México, ya que fueron éstas las que determinaron el tránsito de una etapa de conflictos y acuerdos entre los diversos actores políticos a una de acuerdos institucionales y a nuevas reglas del régimen democrático: la instauración democrática, etapa si bien incierta, pero fundamental para el ordenamiento democrático.[64]

Cabe señalar que aún así, poco antes de iniciar el proceso electoral del 2000, el 22 de abril de 1999, se presentó un nuevo intento de reforma electoral, esta vez a propuesta del llamado "grupo de los cuatro" o "bloque opositor" (PAN-PRD-PT-PVEM) en la Cámara de Diputados. El dictamen legislativo correspondiente a esta iniciativa fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el 29 de abril, pero fue devuelto por la Cámara de Senadores, el 8 de julio, con carácter de rechazado.

La iniciativa incluyó siete temas: coaliciones y candidaturas comunes; acceso equitativo a los medios de comunicación; fiscalización, en cualquier momento a los recursos de los partidos; impedir el uso de los programas de gobierno y su publicidad a favor de algún partido; voto de los mexicanos en el extranjero; integración de la Cámara de Diputados; y prohibir a los partidos políticos realizar afiliaciones colectivas.

El debate sin embargo fue muy pobre y las propuestas se limitaron a adicionar más que modificar el cuerpo legal,[65] y con el rechazo en la Cámara de Senadores se repetiría el

[64] Esta etapa de instauración democrática se caracteriza por dos procesos interrelacionados: a) la puesta en práctica de la nueva institucionalidad democrática (generar las rutinas necesarias para su funcionamiento adecuado), y b) la destitución autoritaria (contrarrestar y neutralizar las prácticas e inercias predemocráticas o autoritarias). Cfr. Cancino César, La Transición Mexicana 1977 – 2000, 2ª Edición, CEPCOM, México, 2000, pp. 277 – 293. Antonio Camou también al considerar a las elecciones de 1997 como un punto de inflexión, se refirió a la emergencia de tres cuestiones: a) los nuevos problemas de gobernabilidad democrática (donde comienzan a desplazarse los temas relativos a la definición de reglas de juego electoral, las disputas por organizar y vigilar las elecciones de manera democrática, y empiezan a emerger con más fuerza los problemas de gobernar democráticamente), b) la composición de la agenda pública (donde desde los problemas de la construcción de una nueva institucionalidad para el régimen político, volverán a primer lugar, los temas de la reconstrucción del Estado, los viejos adeudos de la desigualdad social, la unánime demanda de la población por el buen gobierno) y c) el cambio en la noción misma de democracia (donde con mayor insistencia se empieza a oír de "gobiernos democráticos", y menos de "la" democracia), en Camou Antonio *"El punto de inflexión"*, en Cuaderno de Nexos, julio 1997, pp.9-10.

[65] En materia de Coaliciones y Candidaturas Comunes se propuso: a) suprimir la equiparación que se hace de la coalición como un sólo partido, b) Permitir la posibilidad para que las agrupaciones políticas nacionales puedan celebrar acuerdos de participación en los procesos electorales con coaliciones, c) Reintroducir las candidaturas comunes, d) Permitir las coaliciones parciales, f) Suprimir la terminación automática de las coaliciones, g) Ajustar los tiempos en que la coalicione puede darse; sobre el acceso equitativo a los medios de comunicación: a) Aumentar de 15 a 30 minutos mensuales el tiempo para cada partido político en las frecuencias de radio y televisión del tiempo total que les corresponde al Estado en horarios de mayor audiencia, y b) Elevar el tiempo total de transmisión para todos los paridos durante el proceso electoral en el que se elija Presidente de la República de 200 a 300 horas; y sobre la fiscalización se propuso ampliar la fiscalización de la autoridad electoral sobre el ingreso y gasto de los partidos, incluyendo las precampañas. Véase del Riego Volga Cecilia, "*Una Reforma que lo era*", Etcétera Núm. 340, 5 agosto 1999, pp. 24 -25; Creel Miranda Santiago, *"Reforma*

mismo contexto legal de 1997 para las elecciones del 2000. Así, después de cuatro elecciones federales (1988, 1991, 1994 y 1997) en casi 15 años, la del año 2000 fue la primera que no requirió de una reforma legal previa. Ya que, como se describió, desde la reforma electoral de 1986, las cuatro elecciones posteriores demandaron transformaciones en puntos sustanciales del entramado electoral, y por consiguiente hasta la elección de 1997, todos los comicios fueron precedidos por una reforma constitucional y legal en materia electoral.

De esta forma las elecciones de 2000 fueron las primeras en que se eligió Presidente de la República, bajo el diseño legal e institucional surgido de la reforma de 1996. Por lo que se desarrolló sobre unas condiciones de la competencia electoral novedosas, sobre todo, en lo que hace al financiamiento público que recibieron los partidos políticos y el acceso de éstos a los medios de comunicación.

Sin embargo, debe considerase al proceso electoral del año 2000, como una prolongación de fenómenos que expandieron la democracia en México: reformas electorales que aseguran equidad y limpieza; partidos políticos con poder creciente, que son al mismo tiempo protagonistas y vigilantes del proceso electoral; aumento de su competitividad; copiosas votaciones, libres, plurales y diversas; alternancia en los niveles municipal y local del poder estatal, con oscilaciones en las preferencias y gobiernos divididos; ejercicio irrestricto de la crítica, del debate, de la libertad de expresión, etc..

Así, las condiciones democráticas para la alternancia estaban dadas, pues las reglas del juego dejaron de ser parte del conflicto (eran las mismas que en 1997), lo que en realidad faltaba era construir la decisión de votar mayoritariamente por un partido distinto al PRI, pero esto ya era parte de la propia lucha política.

## 10.1 Condiciones Democráticas

Ciertamente antes del 2 de julio del año 2000, México ya distinguía un nuevo contexto de representación, donde el PAN gobernaba el 29.6% de la población a nivel local; el PRI el 46.7%; el PRD el 20.7%, el PT el 0.52% y el PVEM el 0.36%. Antes de dicho proceso electoral, 583 municipios eran gobernados por algún partido diferente al PRI, cuando en 1988 solamente era 39; de igual forma 11 gubernaturas eran encabezadas por partidos diferentes al PRI, cuando en 1989 se obtuvo la primera.[66]

Además, México había logrado una normalidad jurídica y política en casi todas sus elecciones, entre 1994 y el año 2000, 30 de 32 elecciones locales se celebraron sin impugnaciones ni incidentes mayores.[67]

*Electoral Democrática*", Voz y Voto, Agosto 1999, pp. 31-32; y Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año II Núm. 16, 29 de abril de 1999, pp.1529-1588.

[66] Cfr. Lujambio Alonso, El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana, Océano, México, 2000.

[67] Las elecciones para la gubernatura de Tabasco a fines de 1994 y las de Guerrero en 1999, fueron impugnadas y generaron conflictos políticos graves. En menor medida también fueron escenario de conflicto, Campeche, Colima y Tlaxcala (impugnada por el PRI).

Pero la transición democrática no sólo hizo eficiente la representación de fuerzas, fomentó el pluralismo e instauró reglas claras y equitativas, si no también generó una ciudadanía que se reconoció en los instrumentos de la democracia representativa, esto es, los partidos y las elecciones. Si bien cabe aclara que "la ciudadanía no es un hecho histórico dado, no estaba ahí esperando la llegada de partidos nacionales ni de leyes electorales justas; la ciudadanía se ha creado sobre la marcha, en la medida en que las libertades públicas se ensanchan, que la vida política se oxigena y recibe el mensaje y los argumentos de todas las tendencias, que las elecciones se hacen más competidas y participar adquiere sentido, porque existe la confianza de que el voto será respetado. Es un hecho político y cultural masivo."[68]

Con estas características y para concluir, se analiza tanto el registro de nuevas organizaciones, como su financiamiento y el acceso a los medios de comunicación, en el proceso electoral del 2 de julio del año 2000, bajo las condiciones democráticas señaladas.

### 10.1.1 Nuevos Actores: Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales

El 16 de diciembre de 1997, el Consejo General del Instituto Federal Electoral expidió el Instructivo que deberían observar las Asociaciones de Ciudadanos que pretendían obtener el registro como Partido Político Nacional. El primer punto del señalado acuerdo precisaba lo siguiente:

"PRIMERO.- toda organización política que pretenda constituirse en partido político nacional deberá notificar al Instituto Federal Electoral dentro del periodo comprendido del 1° de enero al 31 de julio de 1998: 1. El escrito de notificación correspondiente...; 2. La agrupación u organización política solicitante deberá acompañar a su escrito de notificación a que se refiere el punto primero de este acuerdo, el documento mediante el cual se acredite su constitución en forma fehaciente (testimonio notarial, minuta o acta de la reunión de ciudadanos, etc.); 3. Se deberá acreditar, con documento fehaciente, la personalidad de quien o quienes representan legalmente a la organización o agrupación política".[69]

Así, el proceso para registro de nuevos partidos políticos, dio inicio en enero de 1998. Durante esta primera fase, 26 organizaciones hicieron su notificación, y se dieron a la tarea de registrar a sus afiliados y de organizar sus asambleas estatales o distritales. Pero finalmente fueron 8 organizaciones las que en enero de 1999 presentaron su solicitud de registro: "Convergencia por la Democracia", "Organización Política UNO", "Comite Promotor de Centro Democrático", "Sociedad Nacionalista", "Organización Autentica de la Revolución Mexicana", "Partido Alianza Social", "Organización para la Democracia Social" y "Frente Liberal Mexicano Siglo XXI".

De las cuales a seis se les otorgo el registro como partidos políticos nacionales, a saber: Partido Convergencia por la Democracia (CD), Partido del Centro Democrático

[68] Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica..., op.cit., pp. 490 - 491.
[69] Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1997.

(PCD), Partido Democracia Social (PDS), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido Autentico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Alianza Social (PAS). [70]

Cada nuevo partido tuvo que mostrar la afiliación de 69,534 ciudadanos (0.13% del padrón electoral existente en la elección federal previa); presentar una declaración de principios, un programa y estatutos propios (Art. 24); contar con una presencia en cuando menos la tercera parte del territorio nacional, lo cual se traduce en la obligación de realizar asambleas en cien distritos electorales a las que asistieron 300 afiliados, o diez en igual cantidad de estados del país, a las que debían asistir tres mil afiliados; además tuvieron que realizar una Asamblea Nacional Constitutiva (Art. 28). Todos los detalles jurídicos y organizativos fueron revisados; las asambleas tenían que ser desarrolladas ante notario o funcionarios del IFE; se verificaron millones de nombres, centenas de miles de afiliaciones, claves de elector, la validez y autenticidad de cada documento presentado.[71] Además, los partidos políticos tuvieron la información y la posibilidad de hacer su propia comprobación.

De esta forma no sólo se dio cumplimiento a la normatividad vigente que dispone que cada tres años se abra el sistema de partidos a nuevas corrientes y tendencias políticas. Evidentemente el registro a los partidos políticos dejó de otorgarse con criterios discrecionales y políticos por la Secretaria de Gobernación, ahora, los registros de los nuevos partidos políticos se autorizaron por el Consejo General del IFE, siguiendo el procedimiento establecido en la ley de manera transparente y ajustado al estado de derecho.

Con estos registros de nuevos partidos políticos que entraron en vigor a partir del primero de agosto de 1999, se completó el cuadro partidario que participó en las elecciones federales del año 2000. Los 11 partidos políticos que participaron en la contienda del año 2000, sin duda alguna, significaron una ampliación de la pluralidad política, característica ya distintiva de nuestro país. El proceso electoral ofreció a la ciudadanía una gama mas diversificada de contendientes, candidaturas y, desde luego, de propuestas político-programáticas, lo cual no solamente enriqueció el debate político nacional y la competencia política, sino además alentó una mayor participación de los ciudadanos.

Cabe señalar, que tres de los seis nuevos partidos eran antes Agrupaciones Políticas Nacionales (Convergencia por la Democracia AC, Organización Auténtica de la Revolución Mexicana y Sociedad Nacionalista), lo cual confirmó la eficiencia de esta figura organizativa, entre otras cosas como plataforma de entrenamiento para la formación de Institutos Políticos.

[70] Prácticamente la única objeción fue realizada por el PAN en contra del PARM y del PAS, en cuanto a que no se verifico que los miembros constituyentes conocieran debidamente los documentos básicos de estas organizaciones políticas, y que se delego indebidamente la fe pública. Véase Acta de Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, México, DF, 30 de junio de 1999.

[71] Se analizó detalladamente toda la documentación presentada, y se realizó una compulsa con el padrón electoral del 20 por ciento de los asistentes a las asambleas distritales o estatales, y del 100 por ciento de los afiliados en listas adicionales. Acta de Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, México, DF, 30 de junio de 1999.

En este sentido, paralelamente al registro de los nuevos partidos políticos, 46 asociaciones solicitaron registro como Agrupaciones Políticas Nacionales, sólo 32 de ellas cumplieron con los señalamientos establecidos en el ordenamiento legal, que con las 12 existentes desde 1997, conformaron el escenario a partir del primero de agosto de 1999.[72]

Agrupaciones Políticas Nacionales, tanto de derecha como de izquierda; de mujeres, de jóvenes, de campesinos; agrupaciones obreras o indígenas; agrupaciones con agendas específicas con objetivos generales. Pero sobre todo agrupaciones para el largo plazo y agrupaciones que pretenden ser una estación intermedia para luego convertirse en partidos políticos.

El avance democrático generó una multiplicación de asociaciones, que si bien, se venía gestando años atrás, encontró ahora los instrumentos legales e institucionales para su reproducción. Esta multiplicación de asociaciones evidencia un avance democrático, no porque logren asentarse como alternativas competitivas, sino porque, como se señaló su número y diversidad reflejan los ánimos de participación de la ciudadanía.

### 10.1.2 Coaliciones entre Partidos Políticos

En los términos establecidos en el COFIPE y conforme al "Instructivo que deberán observar los partidos políticos nacionales que busquen formar coaliciones para el proceso electoral federal del año 2000",[73] se presentaron ante la Presidencia del IFE, dos solicitudes de registro de coalición.

El 7 de diciembre del año 1999, los partidos políticos nacionales denominados Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social, presentaron solicitud de registro de la Coalición denominada "Alianza por México" para postular candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

[72] Las 32 organizaciones a las que en la sesión del Consejo General del IFE del 9 de abril de 1999, se les otorgó su registro fueron: Acción Afirmativa, Acción Republicana, Acción y Unidad Nacional, Agrupación Política Campesina, Alternativa Ciudadana 21, Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, Campesinos de México por la Democracia, Centro Político Mexicano, Democracia XXI, Diversa Agrupación Política Feminista, Expresión Ciudadana AC, Familia en Movimiento, Foro Democrático, Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Marginadas, Iniciativa XXI, Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático, Jacinto López Moreno, Movimiento de Acción Republicana, Movimiento Nacional de Organización Ciudadana, Movimiento Social de los Trabajadores, Mujeres en Lucha por la Democracia, Mujeres y Punto, Organización México Nuevo, Plataforma Cuatro, Praxis Democrática, Red de Acción Democrática, Sentimientos de la Nación, Unidad Nacional Lombardista, Unión de la Clase Trabajadora, Unión Nacional Independiente de Organizaciones Sociales "Unidos", Movimiento Mexicano el Barzón y Unión Nacional Sinarquista.

[73] El 9 de agosto de 1999, el Consejo General del IFE, aprobó el Acuerdo por el que se expidió el Instructivo que deberán observar los Partidos Políticos Nacionales que busquen formar Coaliciones para el proceso electoral federal del año 2000, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1999. Posteriormente ante el Recurso de Apelación Interpuesto por el PRI, el 7 de octubre de 1999 se modificó el Instructivo de referencia, cuyas modificaciones se publicaron el 20 de octubre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

Y el 8 de diciembre de 1999, el Partido Acción Nacional y el Parido Verde Ecologista de México, presentaron solicitud de registro de la Coalición denominada "Alianza por el Cambio" para postular candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ambas solicitudes fueron aprobadas por el Consejo General del IFE en sesión ordinaria el 17 del mismo mes y año.

Cabe señalar que el 21 de diciembre los partidos políticos Democracia Social, Auténtico de la Revolución Mexicana y Revolucionario Institucional, interpusieron recursos de apelación, contra el registro de la coalición "Alianza por el Cambio". En consecuencia, el 7 de enero del 2000 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió la procedencia legal del registro de la citada coalición, pero excluyó de su emblema la fotografía del candidato presidencial (Vicente Fox).

Aún así, la "Alianza por el Cambio" suprimió la fotografía del candidato pero dejó impresa la silueta, por lo que la referida Sala declaró el 12 de enero del mismo año, el incumplimiento de la sentencia dictada y otorgó a dicha coalición un plazo de 24 horas para exhibir el emblema modificado.

Por otra parte, es de resaltar la actuación que tuvieron los partidos minoritarios en esta elección, recordando que históricamente en México estos partidos no han sido particularmente útiles, ya que en su origen, o fueron partidos electoralmente marginales o simplemente instrumentos gubernamentales.

En el proceso electoral del 2000, los partidos que superaron el 2% que exige la ley para mantener el registro además del PAN, PRD y PRI, fueron los cinco partidos que se coaligaron ya sea con el PRD o con el PAN. Es decir, os partidos que se coaligaron justamente por su falta de fuerza real, son los que mantuvieron su registro y los que verdaderamente intentaron una propuesta alterna se quedaron sin registro.

Sobre los partidos minoritarios advierte Rincón Gallardo que "Su disyuntiva... es la de sumarse a candidaturas ya establecidas por los partidos mayores o tratar de promover nuevos bloques o polos electorales. En algunos casos señalados, han nacido sólo para integrarse a una candidatura predeterminada que, si bien les garantizará la confirmación del registro al permitirles alcanzar el 2 por ciento de la votación nacional, también les expropiará toda autonomía y capacidad de proponer programas y proyectos".[74]

En efecto, Convergencia para la Democracia, Sociedad Nacionalista, Alianza Social y el Verde Ecologista de México, se sumaron a candidaturas que las garantizaron con su votación, representantes en el Congreso y una parte del presupuesto destinado a estas organizaciones.

La critica a este tipo de alianzas es que por un lado los ciudadanos dejan de determinar mediante su voto, el número de partidos políticos y su peso, en los órganos del estado. Y por otro lado, que la presencia real de estos partidos no justifica sus prerrogativas.

[74] Rincón Gallardo Gilberto, *"Ampliación de la Democracia"*, en Reforma 3 de julio de 1999.

Además surge la incertidumbre si realmente hay en México tantos proyectos de nación completamente estructurados, como partidos políticos.

Otro hecho relevante en este sentido, fue un intento frustrado de crear un "frente nacional opositor" o "gran alianza opositora", entre los partidos de oposición donde el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional figuraban en primer plano. Esto con el argumento de que sólo mediante una coalición se podría derrotar al partido en el gobierno.

La idea de esta alianza prácticamente duró todo el año de 1999. Desafortunadamente los propósitos exhibieron más la búsqueda de un impacto propagandístico en torno a las personalidades políticas de los partidos. Al final, los principales polos (PAN y PRD) no pudieron salvar sus diferencias y enfrentarían la elección por separado, conformando las coaliciones mencionadas.

Si bien la obligación de que las coaliciones actúen como si se tratara de un único partido (para la representación de los partidos coaligados ante la autoridad electoral o ante las mesas de casilla, para el uso de espacios de radio y televisión o para la definición de su propia plataforma electoral), impuso una serie de retos, estas limitaciones no fueron en realidad el elemento que impidió concretar una alianza.

La experiencia de este intento de coalición demuestra que una política de alianzas debe suponer un mínimo denominador común, es decir, una serie de demandas o proyectos compartidos que puedan generar una plataforma electoral medianamente atractiva para los electores. Y que de no alcanzarse este acuerdo mínimo, las diferencias entre los partidos pesan más que las coincidencias y el fracaso de la coalición esta garantizado.

Con todo, las conformación de las dos coaliciones (Alianza por México y Alianza por el Cambio), alteraron significativamente las condiciones de competencia, sobre todo en la distribución de recursos, que como se verá, se llevó a niveles ya no de equidad sino de igualdad.

### 10.1.3 **Financiamiento a los Partidos Políticos**

Además de establecer los topes a los gastos de campaña,[75] el Consejo General del Instituto Federal determinó los costos mínimos de campañas para diputado ($301,124.92), para senador ($608,694.68) y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ($197'316,073.65).[76]

[75] Para presidente 491'816,879 pesos, para senadores 12'646,262 pesos y para diputados 738,737 pesos. Por lo que en términos reales solamente el tope para presidente se incrementó en 13%, mientras que los topes para diputados y senadores disminuyeron 73 y 51% respectivamente, en Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., p. 511.
[76] Acuerdo publicado en el diario Oficial de la Federación el 9 de febrero del año 2000.

En la misma sesión y con base en lo anterior, se determinó otorgar el financiamiento público para el sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, así como el financiamiento para Gastos de Campaña a los once partidos políticos nacionales que contaban con registro (Cuadro 10.1).[77]

De igual manera el Consejo General del IFE en sesión ordinaria del 30 de marzo del 2000, y conforme al Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público,[78] determinó otorgar el financiamiento público por Actividades Específicas a nueve partidos políticos. Al Partido Autentico de la Revolución Mexicana y al Partido Alianza Social, no se les ministró este financiamiento para el ejercicio del año 2000, en virtud de que dichos partidos no presentaron la documentación comprobatoria correspondiente.

Cuadro 10.1 **FINANCIAMIENTO PUBLICO 2000**

| Partido Político | Actividades Ordinarias Permanentes | | Gastos de Campaña | | Actividades Específicas | | Total Financiamiento Público 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | $ | % | $ | % | $ | % | $ | % |
| **PAN** | 335,767,829.30 | 22.38 | 335,767,829.30 | 22.38 | 21,177,590.59 | 33.52 | **692,713,249.19** | 22.61 |
| **PRI** | 455,120,507.44 | 30.33 | 455,120,507.44 | 30.33 | 10,873,263.37 | 17.21 | **921,114,278.25** | 30.06 |
| **PRD** | 326,705,109.66 | 21.77 | 326,705,109.66 | 21.77 | 3,442,281.55 | 5.45 | **656,852,500.87** | 21.44 |
| **PT** | 105,152,662.47 | 7.01 | 105,152,662.47 | 7.01 | 7,039,781.38 | 11.14 | **217,345,106.32** | 7.09 |
| **PVEM** | 116,946,859.98 | 7.79 | 116,946,859.98 | 7.79 | 13,349,515.35 | 21.13 | **247,243,235.31** | 8.07 |
| **CD** | 26,793,859.37 | 1.79 | 26,793,859.37 | 1.79 | 414,890.39 | 0.66 | **54,002,609.13** | 1.76 |
| **PCD** | 26,793,859.37 | 1.79 | 26,793,859.37 | 1.79 | 1,183,723.45 | 1.88 | **54,771,442.19** | 1.79 |
| **PSN** | 26,793,859.37 | 1.79 | 26,793,859.37 | 1.79 | 4,710,907.52 | 7.46 | **58,298,626.26** | 1.90 |
| **PARM** | 26,793,859.37 | 1.79 | 26,793,859.37 | 1.79 | 0.00 | 0.00 | **53,587,718.74** | 1.75 |
| **PAS** | 26,793,859.37 | 1.79 | 26,793,859.37 | 1.79 | 0.00 | 0.00 | **53,587,718.74** | 1.75 |
| **PDS** | 26,793,859.37 | 1.79 | 26,793,859.37 | 1.79 | 988,029.23 | 1.56 | **54,575,747.97** | 1.78 |
| **Total** | **1,500,456,125.07** | **100** | **1,500,456,125.07** | **100** | **63,179,982.83** | **100** | **3,064,092,232.97** | **100** |

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2000, IFE, p.181.

Evidentemente la contienda del año 2000 se desarrolló sobre unas condiciones de competencia electoral del todo novedosas. Por lo que hace al financiamiento público que recibieron los partidos políticos, al ser aplicadas las fórmulas de cálculo que establece la ley, el monto de recursos con los que contaron los partidos políticos se distribuyó de la siguiente manera:

| | |
|---|---|
| Alianza por el Cambio (PAN, PVEM): | 30.2 % |
| Partido Revolucionario Institucional: | 30.3 % |
| Alianza por México (PRD, PT, CD, PSN, PAS): | 34.1 % |
| PARM: | 1.8 % |
| PDS: | 1.8 % |
| PCD: | 1.8 % |

[77] ibidem.
[78] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1998.

Esto quiere decir que en las elecciones del 2 de julio del 2000, por primera vez un candidato de la oposición a la presidencia contó con más recursos públicos para financiar su propaganda que el candidato del partido en el gobierno. Aunque cabe precisar que sumando la aportación financiera que entrega el Estado y los recursos de origen privado que logró gestionar cada partido, el PRI gastó 473 millones de pesos, Alianza por el Cambio gastó casi 455 millones de pesos y Alianza por México invirtió 422 millones de pesos, en sus campañas presidenciales.[79]

De esta manera el equilibrio desde la base financiera se completó por un lado, con los límites que marca la ley a las aportaciones que pudieron hacer los particulares a los partidos: a) Para el conjunto de simpatizante de cada partido, 150 millones de pesos; b)una persona en lo individual pudo aportar a un partido un máximo de 750 mil pesos; c)están prohibidas las aportaciones anónimas (Art. 49.11 inciso b).

Y por otro, con algunas restricciones importantes: ninguna entidad del gobierno federal o estatal debe transferir recursos a partido alguno, no lo puede hacer el Congreso de la Unión, partidos políticos u organizaciones extranjeras; tampoco organismos internacionales, ministros de culto, ni empresas de carácter mercantil, ni mexicanos residentes en el extranjero (Art. 49.2).

Así mismo, los instrumentos de fiscalización se mejoraron: por primera vez la ley permitió la ejecución de auditorias directas a los partidos políticos, se creó un cuerpo técnico especializado en la fiscalización de las finanzas partidistas, se revisó la totalidad de los ingresos y de lo gastado en medios, se mejoró el régimen de sanciones por violaciones a la ley y el IFE volvió a tener acceso a la información sobre el patrimonio de los partidos.

Sin embargo, en la sesión del Consejo General del IFE del 6 de abril del 2001, el Dictamen de la Comisión de Fiscalización de los Partidos Políticos sobre el origen y aplicación del financiamiento de los partidos políticos correspondiente al ejercicio de 2000,determinó que se encontraron diversas irregularidades derivadas de la revisión de los Informes de Campaña presentados por los partidos políticos, coaliciones y organizaciones políticas que, a juicio de dicha Comisión, constituían violaciones a las disposiciones de la materia.[80]

[79] González Maria de la Luz, *"Vale cada legislador del tricolor 1.6 millones"*, en Reforma 5 de abril de 2000. El total, sumando el financiamiento estatal y las aportaciones privadas, del gasto en las campañas federales (presidencial, senadores y diputados), que en ningún caso superó los límites establecidos, fue el siguiente: PRI: 901 millones 392 mil pesos, Alianza por el Cambio: 673 millones 695 mil pesos, Alianza por México: 566 millones 756 mil pesos, PARM: 28 millones 612 mil pesos, Democracia Social y Centro Democrático: 28 millones de pesos cada uno.

[80] Véase Resolución del Consejo General del IFE respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña presentados por los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral federal de 2000, en Acta de Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, México, D.F., 6 de abril de 2001.

Por lo tanto, en la misma sesión se determinó imponer sanciones a: la coalición Alianza por el Cambio, al Partido Revolucionario Institucional y a la coalición Alianza por México, por las irregularidades reportadas en dicho dictamen. Los partidos políticos sancionados impugnaron, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las sanciones que les fueron impuestas por el Consejo General del IFE, y el Tribunal determinó solamente modificar algunas multas.[81]

Sin embargo, los puntos controversiales en esta materia se suscitaron en otras dos vertientes distintas que no acaban de concretarse: la negativa de la Secretaria de Hacienda a proporcionar datos sobre recursos económicos en la campaña de Fox y el presunto desvío de recursos económicos de PEMEX a la campaña de Labastida.

El 21 de junio de 2000, el PRI presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión cheques y otros documentos que probarían una cadena de transferencias de recursos del exterior a la campaña de Fox por más de 300 mil dólares, los cuales habrían sido canalizados a empresas "fantasmas" propiedad de Lino Korrodi, encargado de finanzas de la campaña panista. El asunto fue denunciado posteriormente por el PRI y el PRD ante el IFE y turnado a la Comisión de Fiscalización para su estudio y dictamen.

El IFE solicitó a la Secretaría de Hacienda información sobre la ubicación de las sociedades mercantiles K-Beta, SA de CV; Grupo Alta Tecnología en Impresos, SA de CV, y ST and K de México, SA de CV. De igual forma, solicitó la realización de una auditoria a la contabilidad de cada una de estas empresas por el periodo que comprendió el desarrollo de la campaña presidencial de 2000 y, en particular, sobre una revisión respecto a los presuntos depósitos y/o expedición de cheques en favor de la C. Carlota Robinson. La solicitud tenía por objeto determinar si las sociedades mercantiles en cuestión participaron en presuntas transferencias de recursos provenientes del extranjero a la campaña del entonces candidato a la Presidencia, Vicente Fox.

Sin embargo, la Secretaria de Hacienda reiteradamente negó la información al IFE, alegando el secreto fiscal,[82] a pesar de que el COFIPE (Art. 2 y 131), obliga a las autoridades federales, estatales y municipales a proporcionar los informes y prestar el apoyo y colaboración necesarios para el cumplimiento de sus funciones.[83]

[81] Boletín de Prensa No. 026/2001 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, DF, 13 de julio de 2001.
[82] En diversos comunicados de la Secretaria de Hacienda se argumentó que el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación obliga a guardar en todo momento el secreto fiscal.
[83] El IFE también basó su petición en el artículo 41, fracción II, último párrafo de la Constitución Política, que le otorga la facultad para, entre otras cosas, vigilar el origen y uso de todos los recursos con los que cuenten los partidos políticos, así como la de imponer las sanciones que procedan al incumplimiento de las disposiciones en la materia. De igual manera consideró la Controversia Constitucional 26/99, promovida por la Cámara de Diputados (dirigida entonces por el panista Carlos Medina Plascencia) en contra del Poder Ejecutivo Federal, cuyo criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que: "(...) el secreto bancario y el fiduciario, no son absolutos, pues la misma legislación reconoce que éstos no deben constituirse en obstáculos para la procuración e impartición de justicia".

Finalmente el 25 de julio del 2001 la Comisión de Fiscalización del IFE desechó as quejas presentadas por el PRI y el PRD y el 9 de agosto del mismo año el Consejo General del IFE declaró cerrada la investigación.

Desafortunadamente, quedó en entredicho el poder, la capacidad o el marco legal del IFE, que es la instancia máxima en términos de organización electoral. Quedó la duda sobre si hubo o no transferencias del exterior a la campaña del actual presidente de la República y que por una cuestión de carácter formal, una cuestión discutible, el propio Consejo General del IFE decidió finalmente no continuar un proceso de investigación, dejando con dudas la efectividad del sistema de fiscalización del propio sistema electoral.[84]

En el otro aspecto, el 20 de enero de 2002 el periódico Reforma divulgó anticipadamente una aparente desviación de recursos de PEMEX al Partido Revolucionario Institucional, a través del sindicato petrolero, de alrededor de 1 mil 100 millones de pesos (dos partidas, una de 640 millones y otra de 460).[85]

En consecuencia, el IFE solicitó a la Contraloría y a la Procuraduría General de la República la información al respecto. Esta petición de información es independiente del proceso del ministerio público, es decir, lo penal diferenciado de lo electoral.

Este escándalo trastoca uno de los ejes fundamentales del régimen político que parecía superado, el régimen patrimonialista, en donde el patrimonio público se adscribe a intereses parciales o partidarios, y también el corporativista porque está tocando a uno de los sindicatos más ricos y poderosos. Pero también demuestra que todos los filtros que se establecieron en la reforma electoral de 1996, no fueron suficientes para detectar este tipo de flujos, es evidente que los mecanismos de fiscalización que tiene el IFE no son suficientes para ver cuentas que no se les pueden dar el seguimiento adecuado. Ciertamente esta y otras disposiciones debe actualizarse, revisar nuevamente el sistema electoral, aunque aspectos como la fiscalización, evidencien insuficiencias en el proceso electoral del 2000.

### 10.1.4 Acceso a los medios de comunicación

La campaña electoral del año 2000 instaló la disputa por los votos en el espacio mediático. Los partidos y las coaliciones utilizaron a la radio y televisión como instrumentos fundamentales para atraer, convencer y ganar la adhesión de millones de ciudadanos.

[84] Afortunadamente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al considerar que no existían pruebas ni sustento legal para desechar a priori la demanda presentada por el PRI, y al señalar que el IFE evidenció argumentos insuficientes al archivar el expediente, y que su obligación era agotar todas las hipótesis posibles, ordenó al propio Instituto, el 7 de mayo del 2002, investigar el posible financiamiento ilícito. Esta sentencia inédita, ordenó también a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda entregar al IFE la información disponible sobre las personas y cuentas que podrían estar involucradas. Resolución que tuvo que ser ratificada por el propio Tribunal, el 24 de junio del mismo año, pero con un plazo perentorio de diez días.

[85] Trascendió que a través de un depósito inicial que PEMEX hizo hacia un banco de Houston , se regresó al PRI donde se hicieron algunas operaciones, rifas, etcétera y, aparentemente, este dinero se utilizó en las campañas políticas del 2000 en el PRI.

Prueba de ello es que del gasto total en sus campañas federales, los partidos invirtieron el 54% en la contratación de espacios en medios de comunicación, cuando el gasto en la elección presidencial anterior había sido tan solo del 24%. Es decir, "más de 71 millones de dólares fueron gastados en ese medio (la televisión) cuyo carácter central en la competencia política mexicana se revalidó y posiblemente se consagró para un largo tiempo".[86]

A lo largo de las campañas los partidos políticos contaron además con 1,620 horas de transmisión en radio y 420 horas en televisión a través de programas permanentes, programas especiales, tiempos complementarios y *spots* contratados por el órgano electoral. La distribución de estos espacios fue la siguiente: Alianza por México utilizó 18% de tiempo en radio y 20% en televisión; el Partido Revolucionario Institucional 19% en radio y 25% en televisión; Alianza por el cambio 20% en radio y 22% en televisión; y el Partido del Centro Democrático, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Democracia Social dispusieron cada uno de 14% en radio y 11% en televisión.[87]

De tal forma que, para las elecciones del 2000, no hay precedentes de tal cantidad de espacios electrónicos entregado por el IFE para las campañas políticas y mucho menos lo hay de la distribución tan equitativa.

Por otro lado, al igual que en las elecciones anteriores, el IFE patrocinó un monitoreo de la cobertura de campañas en los medios de electrónicos, en esta ocasión fue encomendado a la empresa Berumen y Asociados. Pero ahora su cobertura fue más amplia, ya que abarcó las transmisiones de 222 noticiarios: 134 de radio y 88 de televisión, del 19 de enero al 23 de junio del 2000.

Los resultados a nivel nacional de estos monitoreos muestran dos disparidades, la ventaja que el PRI tiene sobre sus principales contendientes (AC y AM), y el trato discriminatorio a los partidos con nuevo registro (Cuadro 10.2). Sin embargo, estos datos no están ponderados, es decir, no diferencian alcance ni cobertura, por lo que también se resaltan los resultados de los noticiarios de mayor impacto nacional que se difunden desde la Ciudad de México, que muestran una cobertura más equilibrada entre los tres principales contendientes, así como los monitores de las dos principales monitoreos de televisión (Cuadro 10.2).

Si se atiende a los noticieros de la Ciudad de México, la radio y la televisión presentan en promedio espacios muy similares a los tres principales candidatos, incluso la televisión algo más al candidato de Alianza por el Cambio.

[86] Trejo Delarbre Raúl, Mediocracia sin mediaciones..., op.cit., p. 392.
[87] Instituto Federal Electoral, Memoria del Proceso Electoral Federal 2000, IFE, 2000, pp.169-231.

**Cuadro 10.2 Cuadro comparativo de los resultados obtenidos en el monitoreo realizado a nivel nacional y en el DF en 2000**

| PARTIDO | NACIONAL | | | DISTRITO FEDERAL | | Televisa y |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | % RADIO | % TV | Radio y TV | % RADIO | % TV | TV Azteca |
| AC (PAN y PVEM) | 27.8 | 25.9 | 27.43 | 30.2 | 30.4 | 30.68 |
| PRI | 40.0 | 39.3 | 39.85 | 31.1 | 27.4 | 28.12 |
| AM (PRD y otros) | 20.2 | 19.9 | 20.18 | 21.1 | 22.3 | 22.89 |
| PCD | 3.7 | 5.3 | 4.06 | 4.9 | 6.1 | 4.93 |
| PARM | 4.8 | 5.4 | 4.92 | 7.3 | 8.4 | 7.26 |
| DS | 3.4 | 4.2 | 3.55 | 5.4 | 5.5 | 6.11 |

Fuente: Resultados del monitoreo de los espacios noticiosos de los medios de comunicación, IFE, agosto 2000

Debe reconocerse además, que si bien la campaña del PRI tuvo la mayor atención de los medios, esta cobertura no fue constante, ya que sufrió diversos altibajos a lo largo de los seis cortes, debido principalmente a los propios sucesos de las campañas.[88]

Los monitoreos revelaron también, que el 90% de las notas aparecidas en los noticiarios no tuvieron valoración alguna por parte del conductor, es decir, una nota con valoración, por nueve neutrales. Esta conducta de neutralidad, prevista desde 1997, no fue exclusiva de la exigencia legal y del contexto generado por los monitoreos, la propia audiencia ciudadana exigió un trabajo profesional y plural de los medios.

**Dos debates**

Del mismo modo, la incertidumbre desarrollada en la contienda, sobre todo a partir de los debates, propició que los candidatos y las campañas políticas estuvieran en el centro de la discusión pública. Aunque también debe considerarse que si bien los dos debates realizados fueron un espectáculo medianamente atractivo, fueron muy pobres en ideas.

Varios estudios muestran que los debates televisados entre candidatos modifican poco las simpatías de quienes ya tienen preferencias políticas definidas, pero en cambio, contribuyen a que los indecisos definan su voto.Por lo mismo, la batalla electoral entre los candidatos, era principalmente por el voto de éstos últimos.

En el primer debate, el 25 de abril del 2000, la mayoría de los candidatos optó por los improperios, sobre todo Fox y Labastida que se descalificaron mutuamente. Es rescatable la posición del candidato socialdemócrata, Rincón Gallardo, cuya defensa de las minorías

[88] Por ejemplo, la distribución porcentual del tiempo dedicado a cada partido o coalición en televisión en los seis cortes fue la siguiente: para el PRI: 31.5, 28.7, 47.2, 37.5, 39.1 y 42.6; Alianza por el Cambio: 23.6, 34.1, 32.2, 25.0, 26.3 y 25.2; para Alianza por México: 26.5, 24.8, 14.8, 17.8, 18.7 y 20.8. Reporte final que presenta la Comisión de Radiodifusión al Consejo General del IFE con relación a los resultados del monitoreo de los espacios noticiosos de los medios de comunicación, IFE, México, 23 de agosto de 2000.

llamó profundamente la atención, incluso puede considerarse que los votos de Democracia Social se debieron, en buena medida, a esta comparecencia.[89]

En el segundo debate del 26 de mayo, el litigio fue sobre la credibilidad. "Si en el debate de abril los principales candidatos iban directo a la construcción de un adversario propicio para, a partir de contrastarse con él, favorecer su propia imagen, en la segunda oportunidad hicieron denodados aunque no siempre exitosos intentos para dejar establecido un perfil definido delante de los tele-electores".[90]

En general, en estos debates predominaron las descalificaciones, sin embargo, tratar de regular o mejorar el contenido en estos debates, trasciende el ámbito meramente electoral. Por lo pronto surgieron dos hechos que si pueden ser considerados en este ámbito.

El primero se refiere a la preparación y programación de los debates. Si bien los equipos de campaña de los seis candidatos presidenciales acordaron previamente la realización de dos debates, con sus respectivas fechas,[91] en vísperas del segundo debate privó un desacuerdo total entre los candidatos de AC, AM, el PRI, e incluso el dirigente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión.[92]

El segundo elemento a considerar por la ley electoral, es la cobertura que se debe hacer de los debates. Televisa y Televisión Azteca se negaron a transmitir el debate en sus canales de mayor cobertura (dos y trece respectivamente). El PAN y el PRD exigieron canales de mayor audiencia e incluso, que el gobierno federal emplease sus atribuciones legales para ordenar una transmisión en cadena nacional de radio y televisión. Sin embargo, ni el gobierno atendió esas peticiones, ni las televisoras ofrecieron más que canales de menor audiencia.[93]

**Los mensajes del IFE**

Por otro lado, un hecho que enturbió el proceso electoral del 2000, en materia de medios de comunicación, fue la negativa por parte de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), a transmitir los mensajes de promoción del voto que el IFE tiene derecho a propagar dentro del tiempo que le corresponde al Estado en los medios de comunicación electrónica.

[89] A la pregunta "De los seis candidatos ¿quién le pareció el más positivo en el debate?", el 34% respondió que Rincón Gallardo, el 25% mencionó que Fox, el 15% que Cárdenas y el 1% que Labastida. En Jiménez Rafael y Cruz Israel, *"Ganan terreno Fox y Rincón Gallardo"*, Milenio del 26 de abril de 2000.
[90] Trejo Delarbre Raúl, Mediocracia sin mediaciones..., op.cit., p. 418.
[91] En el primero participarían todos los aspirantes a la presidencia y en el segundo sólo los tres que según las encuestas fuesen adelante en esa competencia (previsiblemente Cárdenas, Fox y Labastida).
[92] Para exposición más detallada de estos acontecimientos, véase Trejo Delarbre Raúl, Mediocracia sin mediaciones..., op.cit., pp. 410-418.
[93] Con todo, la audiencia del primer debate (25 de abril), fue de más de cuatro millones y la del segundo de más de siete millones, claro que con un padrón electoral de más de 50 millones de ciudadanos. *"Responde el auditorio"*, Reforma, 28 de mayo de 2000.

Las autoridades del IFE habían entregado a la Secretaría de Gobernación dichos mensajes, a fin de que los turnara a las estaciones de radio y televisión para ser difundidos desde principios del año. En abril advirtieron que no se estaban difundiendo, a lo que la CIRT respondió que optó por no hacerlo ya que, a su juicio, los anuncios del IFE no estaban entre los que tenía obligación de transmitir.[94]

La argumentación de la CIRT se basaba en el hecho de que cuando el IFE era parte del gobierno no hubo objeción para difundir estos mensajes, pero que debido a su autonomía, ya no existía obligación alguna para hacerlo.

Lo cierto es que el COFIPE en su artículo 46 señala que los programas de los partidos y del IFE deben tener preferencia dentro del tiempo estatal en radio y televisión, y que la propia Ley Federal de Radio y Televisión obliga a los empresarios de ese gremio a otorgar 30 minutos diarios para la difusión de mensajes estatales que proporciona la Secretaria de Gobernación, y además los radiodifusores tienen que poner a disposición del gobierno el 12.5% de su tiempo total de transmisiones.[95]

Finalmente los empresarios de la radiodifusión anunciaron a mediados de abril, que con tal de no interferir en el proceso electoral levantarían el veto a los mensajes de promoción del voto y que no los transmitirían como parte del 12.5% que constituye el espacio que ejerce el Estado, sino como cortesía suya. Sin embargo, los mensajes no fueron difundidos según la pauta establecida por el IFE.[96]

## 10.2 LA ALTERNANCIA EN EL PODER

A pesar de las preocupaciones internacionales y nacionales, apoyadas por decenas de años de incredulidad y desconfianza, sobre el escenario postelectoral, la contienda electoral del 2000 resultó sin incidentes.[97]

Fue una elección inobjetable, limpia, sin incidentes, sin violencia, con moderación y respeto a la diversidad. Una victoria del candidato de Alianza por el Cambio reconocida y aceptada de inmediato por sus principales contrincantes.[98] Una elección donde los electores

[94] Circular 3236 del 23 de febrero suscrita por el Director de la CIRT.
[95] Véase supra Capítulo 4.3.2, p. 76 - 78.
[96] Véase Acta de Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, México, DF, 27 de abril de 2000; donde se denuncia el incumplimiento en su totalidad y en los horarios requeridos; además el consejero Molinar Horcasitas censuró que la CIRT había asumido atribuciones que no le correspondían al tratar de regular sus propios actos, tarea que es responsabilidad de la Dirección de Radio Televisión y Cinematografía (RTC), y además acusó al titular de RTC por su omisión en este asunto, dejando en estado de indefensión al IFE.
[97] Sobre estas preocupaciones véase por ejemplo las declaraciones de James Nash, economista en jefe del Banco de Reserva Federal de Nueva York, en Reforma 27 de junio de 2000, y Rubio Luis *"¿Año de pactos?"*, Reforma 3 de enero de 2000, Meyer Lorenzo *"El pasado como futuro"*, Reforma 2 de febrero 2000, etc.
[98] Momentos después de que el IFE diera a conocer las tendencias generales de la votación, el propio Presidente, Ernesto Zedillo, las reconoció comprometiéndose a "una entrega transparente, pulcra y eficaz de la presente a la próxima administración federal", posteriormente Francisco Labastida hizo lo propio al aceptar que "Las tendencias electorales no son favorables a mi partido ni a mi candidatura... la ciudadanía tomó una

acudieron masivamente a votar, más de 37 millones de ciudadanos constituyeron la votación total a nivel nacional, esto es el 64% de la lista nominal.[99]

Es preciso añadir que una novedad en este proceso electoral fue la duración de la contienda, el caso más sobresaliente fue el de Vicente Fox, entonces gobernador de Guanajuato, quien protagonizó una campaña preelectoral intensa, nacional, con casi tres años de anticipación. Aunque debe entenderse que este fenómeno fue más que una precampaña, ya que ni la ley electoral ni los estatutos de los partidos prevén tal anticipación.

El PRI por su parte escenificó también una transformación, y por primera vez definió de manera abierta y clara su candidatura a la Presidencia. Si bien protagonizó una larga y ríspida precampaña, fueron los instrumentos electorales, los que determinaron resolver sus agudos diferendos que le habían generado diversas inconformidades.

Referencia particular merece el hecho de que en la recta final de la contienda electoral, el candidato del PARM, Porfirio Muñoz Ledo, anunció el retiro de su candidatura y llamó a apoyar a Vicente Fox.

Es en este contexto general en el que por primera vez en más de siete décadas el ganador de los comicios presidenciales no había sido postulado por el partido gobernante. El candidato de Alianza por el Cambio, Vicente Fox, resultó ganador, los cómputos distritales del IFE le dieron 15 millones 988 mil 544 votos, el 42.52% (Cuadro 10.3).

Cuadro 10.3 **ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2000**

| Partidos | Candidato | Votos | % |
|---|---|---|---|
| Alianza por el Cambio | Vicente Fox Quesada | 15,989,636 | 42.52 |
| PRI | Francisco Labastida Ochoa | 13,579,718 | 36.11 |
| Alianza por México | Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano | 6,256,780 | 16.64 |
| PCD | Manuel Camacho Solís | 206,589 | 0.55 |
| PARM | Porfirio Muñoz Ledo | 156,896 | 0.42 |
| DS | Gilberto Rincón Gallardo | 592,381 | 1.58 |
| No registrados | ---------- | 31,461 | 0.08 |
| Anulados | ---------- | 788,157 | 2.1 |
| Total | ---------- | 37,601,618 | 100 |

Fuente: Estadística de las Elecciones Federales de 2000

decisión que todos debemos respetar, yo pondré el ejemplo". De igual manera el resto de los candidatos también aceptaría el resultado. Véase diversos diarios del 3 de julio del 2000.

[99] Cifra relativamente baja si se consideran la participación de las pasadas tres elecciones federales y, en particular, la elección presidencial de 1994 (1991:65%, 1994: 78%, 1997:58%).

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

**[illegible] ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2000**

| Partidos | Candidato | Votos | % |
|---|---|---|---|
| Alianza por el Cambio | Vicente Fox Quesada | [illegible] | [illegible] |
| PRI | Francisco Labastida Ochoa | [illegible] | [illegible] |
| Alianza por México | Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano | [illegible] | [illegible] |
| PCD | Manuel Camacho Solís | [illegible] | [illegible] |
| PARM | Porfirio Muñoz Ledo | [illegible] | [illegible] |
| DS | Gilberto Rincón Gallardo | [illegible] | [illegible] |
| No registrados | ------------------------ | [illegible] | [illegible] |
| Anulados | ------------------------ | [illegible] | [illegible] |
| Total | ------------------------ | 37,601,618 | 100 |

*Fuente: Estadística de las Elecciones Federales de 2000*

---

[illegible] que todos debemos respetar, yo pondré el ejemplo". De igual manera el resto de los candidatos [illegible] el resultado. Véase diversos diarios del 3 de julio del 2000.

[illegible] Cifra relativamente baja si se consideran la participación de las pasadas tres elecciones federales y, en particular, la elección presidencial de 1994 (1991:65%, 1994: 78%, 1997:58%).

)7 la votación del PAN llegó a 7 millones 698 mil sufragios y el PVEM, un :il (Cuadro 9.3); esto representa para el 2000, un incremento de casi el 100%. btenida por el candidato presidencial de Alianza por el Cambio representa un gnificativo respecto de la votación histórica del PAN y PVEM, tanto en ivos como absolutos Es el aumento neto más importante en la historia de artido político alguno.

I, en la elección presidencial obtuvo una votación de 13.58 millones que 36.1 por ciento de los emitidos. De tal forma que la elección del 2000 tendencia del decremento histórico que, al combinarse con una relativa l voto opositor en torno a la Alianza por el Cambio, le significó la derrota en la lencial y en varios distritos mas.

racia Social por su parte, se quedó a una décima de refrendar el registro legal % en la boleta para diputados). El PARM y el PCD, partidos con reciente ieron una votación del 0.73% y 1.15% respectivamente, por lo que tampoco orcentaje necesario para conservarlo.

parte, la votación de Alianza por México, con 6.25 millones, representó la e 2 millones a la obtenida por el PRD y el PT en la elección federal de 1997. Y tó en nueve estados un incremento, éste es de muy poca relevancia, sobre todo el contraste donde el PRD tuvo bajas significativas en su votación, esto es, en eral y en el Estado de México, donde tuvo un millón de votos menos.

Cuadro 10.4 **RESULTADOS ELECTORALES DEL 2000**

| Diputados | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Votos | % Votación | Mayoría relativa | Representación Proporcional | Total | % escaños |
| ' 212,032 | 38.24 | PAN 136 | 70 | **206** | 41.2 |
| | | PVEM 6 | 11 | **17** | 3.4 |
| 3'722,188 | 36.92 | 132 | 79 | **211** | 42.2 |
| | | PRD * 23 | 26 | **50** | 10.0 |
| | | PT * 2 | 6 | **7** | 1.4 |
| ' 942,844 | 18.68 | CD 1 | 3 | **4** | 0.8 |
| | | PSN 0 | 3 | **3** | 0.6 |
| | | PAS 0 | 2 | **2** | 0.4 |
| 427,233 | 1.15 | — | — | — | — |
| 271,781 | 0.73 | — | — | — | — |
| 698,904 | 1.88 | — | — | — | — |
| 27,526 | 0.07 | — | — | — | — |
| 862,885 | 2.32 | — | — | — | — |
| 7'165,393 | **100** | **300** | **200** | **500** | **100** |

ón propia con datos de Estadística de las Elecciones Federales de México 2000, IFE.

Cuadro 10.4 **RESULTADOS ELECTORALES DEL 2000 (Continuación)**

| Partidos | Senadores | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Votos | % Votación | De mayoría | 1ª. minoría | Lista Nal. | Total | % escaños |
| Alianza por el Cambio | 14'198,073 | 38.11 | PAN 27 | 10 | 9 | **46** | 35.94 |
| | | | PVEM 1 | 0 | 4 | **5** | 3.91 |
| PRI | 13'94,003 | 36.75 | 32 | 15 | 13 | **60** | 46.88 |
| Alianza por México | 7'024,374 | 18.85 | PRD 4 | 7 | 4 | **15** | 11.72 |
| | | | PT 0 | 0 | 1 | **1** | 0.78 |
| | | | CD 0 | 0 | 1 | **1** | 0.78 |
| | | | PSN 0 | 0 | 0 | **0** | 0 |
| | | | PAS 0 | 0 | 0 | **0** | 0 |
| PCD | 518,744 | 1.39 | ------ | --- | --- | ---- | ------ |
| PARM | 274,352 | 0.74 | ------ | --- | ---- | ---- | ------ |
| DS | 669,724 | 1.80 | ------ | --- | --- | ---- | ------ |
| No Reg. | 29,179 | 0.08 | ------ | --- | --- | ---- | ------ |
| Nulos | 851,271 | 2.28 | ------ | --- | ---- | ---- | ------ |
| Total | 37'259,720 | **100** | **64** | **32** | **32** | **128** | **100** |

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadística de las Elecciones Federales de México 2000, IFE.

De esta forma, por segunda vez consecutiva el partido del titular del Ejecutivo no contaría con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y por primera vez tampoco la tendría en el Senado (Cuadro 10.4).[100] Esta integración plural del Congreso le da vigencia al concepto republicano de la división de poderes, esto es, un Presidente legítimamente electo, pero a la vez acotado por el Legislativo.

Una característica relevante de los comicios del 2000 fue el voto diferenciado que produjo un Congreso sin mayoría absoluta, ya que la diferencia del voto que favoreció a los candidatos a legisladores del PRI y la que le fue adversa a los candidatos de Alianza por el Cambio, impidió que estos últimos alcanzaran la mayoría absoluta en la Cámara Baja y ser la primera fuerza en el Senado de la República.

"Un millón 784 mil 956 votantes foxistas sufragaron por un partido distinto a la coalición Alianza por el Cambio en la Cámara de Senadores, y un millón 776 mil 68 ciudadanos variaron su voto para la Cámara de Diputados,....689 mil ciudadanos votaron por el PRD para la Cámara de Diputados, pero no por el ingeniero Cárdenas,...más de 144 mil piístas votaron por otro candidato (casi siempre Fox) para Presidente. Rincón Gallardo tuvo también 106 mil seiscientos votos menos que sus compañeros candidatos a diputados".[101]

[100] Cabe señalar que por primera vez en nueve años se normalizó la situación legal en el Senado, ya que en el año 2000 se integró en su totalidad, 128 senadores, en una sola elección.
[101] Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio..., op.cit., pp. 533-535.

Así, ningún partido político ni coalición tienen mayoría, ni los partidos minoritarios de nuevo registro (PSN, CD y PAS) que gracias a los convenios de coalición con el PRD mantuvieron su presencia e incluso alcanzaron posiciones en el Congreso, alcanzan a ser bisagra, ni siquiera todos juntos.

Por lo que cualquier iniciativa, para ser aprobada por la Cámara de Diputados, debe ser producto de un acuerdo parlamentario. Desde 1997 se vislumbró este nuevo marco político en México, donde las alianzas legislativas, los pactos interpartidistas, ya no sólo servirán para reformar la ley electoral, sino para gobernar el país.

Finalmente, debe tenerse presente que este cambio no se debió a los acontecimientos de un solo día, sino es la culminación de un proceso de democratización, asentado en reformas a la Constitución, a las leyes y a las instituciones, que se desarrolló a lo largo de dos décadas.

# CONCLUSIONES

El proceso electoral del 6 de julio de 1988 constituyó la quiebra del sistema de partido hegemónico, ya que éste fue incapaz de canalizar funcionalmente niveles de competencia tan altos. Esto se debió no sólo a la erosión del partido en el gobierno (debilitamiento de la base electoral del PRI), sino también a que en sus flancos se forjaron opciones muy grandes de votantes (realineamiento partidista). La característica trascendental de las elecciones de 1988, más que la sombra de duda sobre el proceso electoral y su culminación en el cómputo y la calificación, fue este reacomodo de fuerzas políticas.

Aunque debe observarse que desde mediados de la década de los ochentas, distintos partidos de oposición ya empiezan a ganar posiciones en varias zonas del país, diversificando el mosaico electoral y en consecuencia propiciando la exigencia por una normatividad y una práctica electoral acorde con las demandas ciudadanas.

Este realineamiento político de las elites partidarias aunado a las tendencias de largo plazo del sistema electoral deslegitimaron los comicios presidenciales, incluso antes de su realización. En este contexto de una crisis de legitimidad del conjunto de reglas que normaban el sistema electoral y partidario, las secuelas de las elecciones de 1988 favorecieron un debate amplio e intenso sobre la situación política y las perspectivas de la democracia. Se trató de la irrupción de una nueva realidad, gestada durante años de recesión económica y de un reclamo que fue abriendo paso en forma acelerada: la exigencia democratizadora.

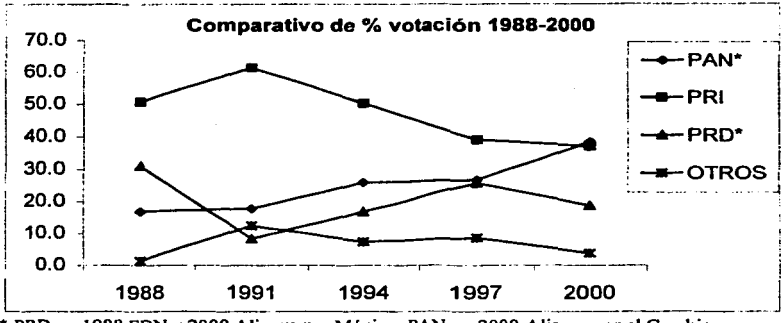
En 1982 México se enfrento a una crisis fiscal seguida por políticas de ajuste y reformas al modelo económico, y en 1988 a una crisis político - electoral. El agotamiento del modelo económico y el término del sistema de partido "casi único" condujeron la demanda de nuevas relaciones entre sociedad y Estado a un nuevo nivel, más consciente y articulado.

En consecuencia, las reglas tradicionales de la competencia entre los partidos políticos se transformaron, los términos de la competencia interpartidaria se redefinieron totalmente, tanto en sus aspectos cuantitativos como en los cualitativos.

Los resultados electorales de 1988, cambiaron el sistema de partidos, resultando tres referentes competitivos: el Partido Acción Nacional, el Revolucionario Institucional y el de la Revolución Democrática. A partir de entonces y por consiguiente, la Cámara de Diputados se convertiría en el centro del debate del cambio democrático, ya que las oposiciones verían incrementado su poder negociador en los procesos de reforma constitucional en general y electoral en particular.

Esta configuración de tres referentes electorales, dejó atrás tanto al monopolio priísta como a las corrientes testimoniales (Gráfica 11.1), de igual manera, se revaloró el voto, abriendo la posibilidad de arribar a un escenario democrático, en donde los partidos debían jugar un papel fundamental.

(Gráfica 11.1)




* PRD en 1988 FDN y 2000 Alianza por México; PAN en 2000 Alianza por el Cambio
Fuente: 1988 datos de la CFE, 1991-2000 IFE.

Cabe señalar que en ocasiones el propio gobierno había impulsado la participación de cierta oposición organizada y regulada desde su lógica, pero más por su incapacidad para prescindir de la legitimidad que obtenía de los procesos electorales y de la imagen formalmente democrática que éstos le conferían. Así, desde los años cuarenta estuvieron presentes tendencias contradictorias en el sistema político mexicano; unas que favorecían la participación electoral y otras que garantizaban la permanencia del PRI en el poder.

Sin embargo esta liberalización encuentra su punto de agotamiento en 1988, y es en este marco en el que surge una nueva legislación electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Con esta legislación, en las dos últimas décadas del siglo veinte, los procesos electorales en México registran grandes cambios, donde el sistema de partidos ha adquirido características completamente diferentes.

Si en 1977-1978 el tema del cambio era la incorporación de fuerzas que habían estado marginadas de la contienda electoral legal, y después, la composición de la Cámara de Diputados apareció ubicada como tema medular de la democratización; con posterioridad a raíz de proceso electoral de 1988 el gran asunto devino en el de las fórmulas para organizar y consolidar la imparcialidad y eficacia de la autoridad electoral. Pero a partir de 1996, el tema de las condiciones de la competencia (el financiamiento a los partidos y su acceso a los medios de comunicación) está en el centro de la agenda, del debate, de los compromisos y de los desacuerdos.

**Registro de Partidos**

La reforma electoral de 1989-1990, aunque modificó sustancialmente otros aspectos de la normatividad electoral, no introdujo cambios de fondo en el renglón de los partidos,

salvo la recuperación del registro condicionado y una reglamentación más estricta de las coaliciones sin olvidar por supuesto, la desaparición de las asociaciones políticas.

A partir de la promulgación del nuevo COFIPE, las propuestas de reforma en materia de registro se circunscribieron por un lado, en determinar el umbral mínimo de votación para que un partido político conservara su registro, tuviera representación en los órganos parlamentarios y acceso a las prerrogativas, este debate llevó implícita la discusión de la pertinencia o no del registro condicionado.

También se discutió el tiempo que debía esperar un partido político que pierde su registro para volver a solicitarlo, y se valoró el requisito de implantación y mínimo de afiliados, finalmente se proponía el restablecimiento de las asociaciones políticas nacionales.

En materia de registro, dado el realineamiento partidista y el inicio de la reconstrucción del sistema partidista, resultó pertinente en 1990 la reinclusión del registro condicionado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aunque debe reconocerse que los nuevos partidos que se acogieron a esta opción, se encontraron en desventaja al contar con un menor soporte financiero, prerrogativas y medios publicitarios. Otros inconvenientes junto con esta asimetría, fueron por un lado, la imposibilidad para que los partidos con registro condicionado pudieran realizar coaliciones con otros partidos, y por otro lado, la facultad discrecional del IFE para convocar a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendieran obtener dicho registro.

Un avance en el nuevo COFIPE fue que por primera vez se contempló la posibilidad de impugnar ante el entonces Tribunal Federal Electoral las resoluciones de la autoridad que negaran el registro definitivo a las agrupaciones solicitantes (Art. 31). De esta manera se buscó atemperar la discrecionalidad con que el IFE podía resolver en esta materia.

De 1991 a 1996 se adoptaron diversas determinaciones a partir del reconocimiento de que la convocatoria para registro condicionado era una facultad discrecional del Consejo General. Con vistas a las elecciones de 1991 el Consejo General resolvió expedir la convocatoria a registro condicionado, y más tarde, con vistas a las elecciones de 1994, resolvió no expedir la convocatoria al efecto, para las elecciones de 1997 el referido órgano colegiado resolvió de nueva cuenta formular una convocatoria a registro condicionado. Finalmente esta atribución discrecional se transformó en obligación con la Reforma Electoral de 1994.

Por otra parte, con la reforma electoral de 1993 se mantuvieron las dos vías de acceso: el registro definitivo y el registro condicionado. En dicha reforma el cambio relevante fue la ampliación para la pérdida de registro por no obtener el 1.5% de la votación nacional emitida ya no en una, sino en dos elecciones consecutivas, esto exclusivamente para los partidos que no participaran en coalición, aunque sí se exigía el 1% para mantener prerrogativas, derechos y obligaciones.

Esta modificación generó diversas críticas al considerarse que se hacía caso omiso al veredicto de la urnas, flexibilizando la permanencia de los partidos políticos con una mínima representatividad, se criticó la tendencia a polarizar el espectro partidario con organizaciones meramente testimoniales. Incluso en 1994 a pesar que el Consejo General resolvió no expedir la convocatoria para el registro condicionado, se contó con nueve partidos políticos de los cuales solamente tres concentraron el 93% de las preferencias electorales.

A través de la reforma legal de noviembre de 1996 se resolvió suprimir el régimen de registro condicionado dejando solamente un registro. Además se elevó a 2% el porcentaje para conservar el registro y se determinó que el partido político que lo pierda no podrá solicitarlo nuevamente hasta transcurrido un proceso electoral federal.

De igual manera el número mínimo de afiliados requeridos para obtener el registro, dejo de ser una cantidad cerrada (65 mil ciudadanos) y se estableció en un porcentaje mínimo del padrón electoral (0.13%). En este mismo sentido, se flexibilizó el requisito de implantación exigiendo los mismos 3 mil afiliados pero ahora en 10 entidades o 300 en 100 distritos (antes era en la mitad de las entidades o distritos).

El incremento al umbral de votación y la espera de una elección para volver a solicitar el registro, se encaminan a cerrar el paso a partidos sin representación, lo que resulta favorable ya que se debe buscar más flexibilizar la posibilidad de registro que la permanencia, ésta última no la puede prejuzgar la autoridad electoral, sino los electores mismos.

Por otro lado, respecto a las Asociaciones Políticas Nacionales creadas en la ley de 1977, el COFIPE determinó suprimirlas, al desaparecer esta figura jurídica clausuró precipitadamente un canal de acceso para que organizaciones pequeñas pudieran participar aliadas, en contiendas electorales; sobre todo aquellas agrupaciones que, al negarles el registro condicionado, quedaron sin personalidad jurídica.

Pero para contrarrestar el efecto de contar con un solo registro, la reforma de 1996 determinó regular de nueva cuenta la figura de las ahora Agrupaciones Políticas Nacionales. Si bien en un principio (1997) estas APN evidenciaron algunas deficiencias, posteriormente (2000) han mostrado ser un importante canal de expresión ciudadana.

Sin embargo, en cuanto a esta figura jurídica se refiere, siguen existiendo algunos vicios que deben subsanarse, sobre todo que la inversión para su desarrollo es considerable. En primer lugar, se debe revalorar los criterios para determinar los requisitos para el registro de estas organizaciones, ya que se recurre a diversas irregularidades como la duplicación de simpatizantes o las delegaciones estatales inexistentes.[1]

[1] Un avance en este punto se dio con la resolución del Tribunal Electoral el 11 de junio del 2002, al ratificar la existencia de irregularidades en la conformación de 33 APN que buscaban su registro, incluso en un caso, solicitó la intervención de la PGR al comprobar la falsificación de nombres y direcciones. Reforma, 12 junio 2002.

Además, en segundo lugar, el número de afiliados no representa una garantía absoluta para otorgar el registro como APN, debieran valorarse más las actividades políticas previas, los principios que dan identidad a la asociación y las reglas internas que garanticen la legitimidad de sus dirigentes. Ya que, como se ha señalado, si se desconoce la representatividad en la sociedad, se crean organizaciones que no contribuyen al desarrollo democrático.

Finalmente, no debiera reducirse en la misma figura de Agrupaciones Políticas, por un lado a las organizaciones orientadas a la participación activa en procesos electorales, es decir las que nacen para evolucionar y convertirse en un nuevo partido, suscribir acuerdos políticos o simplemente apoyar a candidatos externos, y por otro lado a las organizaciones que precisan de la imparcialidad e independencia partidista para la realización de sus funciones de promoción de la cultura democrática.

En conclusión, México vive un proceso de reacomodo de la fuerzas políticas, por lo que es conveniente mantener una puerta de entrada para que los ciudadanos que quieran participar, lo hagan organizados. Sin embargo, la legislación actual mantiene algunos elementos que dificultan la consolidación de un sistema de partidos, por ejemplo al contar con un mismo umbral tanto para conservar el registro como para tener acceso a las prerrogativas y también a la representación en el Congreso.

**Coaliciones**

De igual manera, existe un vacío que impide conocer la representatividad real de un partido que se conformar en coalición. Así ocurrió en la elección del 2000, con los nuevos partidos que formaron coaliciones sin demostrar un arraigo ante la sociedad, en este sentido lo que se debe buscar es eliminar esa duda y no la posibilidad de competir, esto se lograría por ejemplo con el restablecimiento de las candidaturas comunes.

Sin embargo, con la promulgación del COFIPE en 1990 desapareció la posibilidad de que dos o más partidos pudieran postular, sin mediar coalición, candidatos comunes. Esta determinación se entendió más como una respuesta a los resultados del Frente Democrático Nacional conformado en 1988, sobre todo, porque también se hizo más complejo el conjunto de reglas para formar coaliciones.

La nueva legislación en materia electoral desarrolló dos tipos de coaliciones, una parcial (menos de cien diputados de mayoría relativa y menos de diez senadores) y la otra total (para presidente de la República, diputados de representación proporcional, más de cien diputados de mayoría relativa y diez o más senadores), haciendo más complejo el conjunto de reglas que debían observar los partidos políticos con intención de coaligarse.

La justificación para estas limitantes fue el buscar ofertas políticas claras, y en este sentido indudablemente se permitió observar el comportamiento electoral de cada uno de los partidos, ya que además los partidos con registro condicionado no gozaban del derecho a coaligarse.

Así, a partir de 1988 cobró relevancia el tema de las coaliciones y a partir de la promulgación del COFIPE y sus restricciones en esta materia se consignaba la flexibilización de las normas correspondientes. Se demandó simplifica los requisitos y suprimir los candados, también se consideró la conveniencia de establecer más claramente la distribución del financiamiento para las coaliciones y las características de las plataformas electorales mediante convenio de coalición, por último se insistió en recuperar la figura de las candidaturas comunes.

Sin embargo, con la reforma electoral de 1993, se ampliaron aún más las restricciones para conformar coaliciones, se tendría que presentar al órgano electoral correspondiente (según el carácter de la coalición, nacional, local o distrital) sus documentos básicos (declaración de principios programa de acción y estatutos) además de su plataforma electoral, programa de gobierno o programa legislativo (según el caso).

Es decir, la conformación de coaliciones seguía siendo un trámite difícil y costoso para los partidos interesados. La reforma electoral de 1996, le dio continuidad a estas dificultades pero estableció puntualmente las reglas aplicables para cada caso en particular señalando con precisión el procedimiento que deben seguir los partidos políticos para coaligarse y los términos que debe abarcar.

**Financiamiento**

En México al regular los asuntos financieros de los partidos y las elecciones, más que buscar aislar al sistema político de influencias económicas indebidas, lo que se buscó fue crear las condiciones para que las elecciones mismas fueran competitivas, es decir, introducir competitividad al sistema nivelando sus recursos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, modificó la fórmula de asignación de recursos públicos a los partidos, estableciendo cuatro criterios: por actividad electoral, por subrogación, por actividades generales y por actividades específicas. Con la reforma electoral de 1993, se agregó un nuevo apartado: para el desarrollo de los partidos políticos.

Estos criterios combinaron elementos igualitarios con proporcionales, a fin de equilibrar las posibilidades de acción de los partidos políticos. La reforma electoral de 1993 representó un gran avance en el marco regulatorio de las finanzas partidistas, ya que por primera vez creó una fiscalización de los recursos financieros de los partidos.

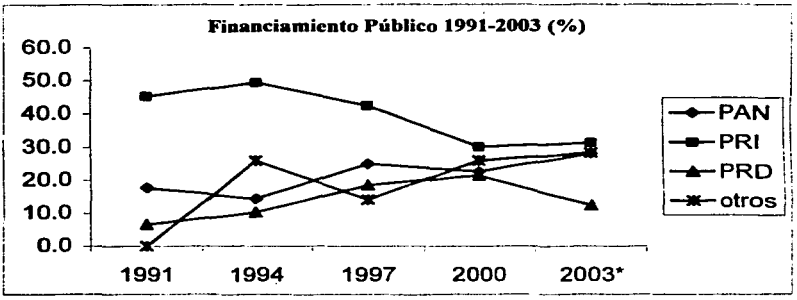
La reforma electoral de 1993 determinó que los partidos políticos debían presentar informes anuales y de campaña sobre el origen y monto de los ingresos que recibieran por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. Por consiguiente se obligó también a los partidos políticos a contar con un órgano interno responsable de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, y de igual manera de presentar los informes referidos.

En cuanto a la capacidad de vigilancia del organismo electoral, las reformas sucesivas de 1991 y 1994 le otorgaron mayores atribuciones y facultades al IFE. A raíz de

las elecciones de 1994, llamó la atención la preocupación respecto a lo insuficiente que resultaban los mecanismos de auditoria con los que contaba la autoridad electoral, ya que las posibilidades de evasión eran muy amplias.

La reforma electoral de 1996 atendiendo esta preocupación, contribuyó a crear condiciones de equidad en las contiendas electorales, las dos grandes aportaciones de esta reforma en materia de financiamiento fueron 1) la distribución equitativa de los recursos públicos (véase Gráfica 11.2) y 2) la reducción en la brecha que separa el financiamiento público y los topes de los gastos.

( Grafica 11.2)




* Para el 2003 en otros solamente se contabilizan 5 partidos (PT, PVEM, CD, PAS y PSN).
Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros 2.1, 3.4, 9.1, 10.1 y de la Comisión de Fiscalización del IFE.

La reforma de 1996 estableció el carácter permanente de la tarea de fiscalización y confirió atribuciones a la Comisión de Fiscalización entre las que se encuentra, elaborar lineamientos para la presentación de informes, ordenar la práctica de auditorias a las finanzas de los partidos políticos y ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de los informes (Art. 49-B).

Cabe señalar que en octubre de 1996, el Consejo General del IFE efectuó una reforma sustancial a los lineamientos, formatos e instructivos que deben ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, mismos que en enero de 1997 fueron adecuados a las nuevas disposiciones de la legislación electoral y que exigían cuentas de cheques, bitácoras de gasto, inventarios y de almacén, métodos de registro contable, catálogos de cuantas, guías contabilizadoras, recibos foliados, balanzas mensuales de comprobación, formatos de presentación y manuales de operación.

De esta forma, se logró establecer reglas más claras y menos discrecionales, aunadas a mecanismos as poderosos de fiscalización, además los partidos políticos se enfrentaron a la necesidad de modificar su organización interna y edificar sus estructuras de monitoreo y control.

Así, los avances en materia de regulación de finanzas partidistas, durante los últimos veinte años, están íntimamente ligados con la democratización de sistema político. México ha transitado de unas condiciones arbitrarias, carentes de reglas y exenta de toda rendición de cuentas, hacia un sistema bien regulado, provisto de reglas claras y atribuciones y competencias bien diferenciadas.

México ha transitado de un sistema en el que la diferencia en la disposición de recursos públicos y privados era uno de los factores que más predeterminaba el resultado de las elecciones, hasta un sistema en el que la relativa equidad en la disposición de recursos, la limitación en su monto, y la rendición de cuentas contribuyen a fortalecer la competitividad de las elecciones.

Sin embargo, existen algunos temas pendientes en esta materia, como son la regulación de las precampañas y la fiscalización del financiamiento privado, sobre todo este último que ha llevado a procesos legales aún sin resolver.

En el primer tema, existe un vacío legal sobre las precampañas electorales, si se quiere un sistema electoral equitativo se requiere de una reglamentación de los gastos de precampaña. Por supuesto que este tipo de regulación no es sencilla, ya que ni siquiera esta bien definido el término de precampaña, se podría entender que la precampaña se da en el momento en que un partido èmite la convocatoria para que los ciudadanos que quieran ser postulados por el mismo deseen competir en las filas de ese partido. Sin embargo, en el 2000 no se enmarco en esa definición, ya que los partidos todavía no lanzaban alguna convocatoria.

En el segundo tema, se ha visto como en México hoy se fiscaliza con extrema profundidad los gastos del financiamiento público y por lo mismo, existe la certeza de que los partidos políticos lo usan con apego a la ley. Sin embargo, en cuanto al financiamiento privado, los instrumentos no son tan poderosos, de hecho, el único mecanismo aplicado ha sido los monitoreos de gasto a los medios, que es una revisión indirecta.

Ahora bien, los partidos viven hoy un problemática expresada por las divisiones internas, pero también en un sentido estructural, esta problemática se manifiesta con la abundancia de recursos de que disponen. Estos recursos no solo genera una ambición privada, sino que además este millonario financiamiento público, no es fiscalizado adecuadamente por las limitaciones con que opera el IFE. Por ejemplo, invocando el secreto bancario, la Comisión Nacional Bancaria no entrega al IFE información detallada sobre las cuentas de los partidos, y las empresas privadas casi nunca responden a las preguntas que les hacen desde el IFE para verificar la autenticidad de las facturas.

Por otro lado, el moto del financiamiento público, hoy se fija a partir del costo mínimo de campaña de una unida básica, que se multiplica por 500 diputados y luego por el número de partidos que conservan el registro. Así, en el 2001 se sumaron con registro tres nuevos partidos (CD, PAS y PSN), entonces se multiplica por ocho. En el 2000 el presupuesto para financiamiento fue de poco más de mil 500 millones de pesos para gasto ordinario y en el 2001 se incrementó a 2 mil 250 millones, es decir, 50 por ciento más.

En el 2002 por el mismo rubro los partidos políticos obtuvieron 2 mil 303 millones 658 mil 823 pesos, y para el 2003 la fórmula del COFIPE prevé para el 2003 un monto de 4 mil 607 millones 317 mil 647 pesos para los ocho partidos con registro (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, CD, PAS y PSN),[2] más 92 millones para cada uno de los nuevos partidos.[3]

Por lo tanto, no solo se deben reformar las reglas referentes a las coaliciones, se debe también modificar la mecánica para fijar el financiamiento público, considerando por ejemplo solamente el número de partidos que cuentan con representación en el Congreso y no el total de los que conservan el registro.

Un tema pendientes en esta materia, la divulgación pública de los informes de los gastos de campaña han ido encontrando respuesta después del proceso electoral del 2000. La divulgación pública de ingresos y gastos de partidos, representa un poderoso instrumento de control, para realizar los fines de transparencia y equidad que la ley señala en la materia. En concordancia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó el 17 de abril del 2002,[4] que toda la información sobre ingresos, manejo de recursos y gastos de los partidos políticos estén al alcance de la opinión pública. De esta forma, la sociedad podrá conocer el monto de los financiamientos públicos y privado que reciben las diferentes fuerzas políticas, los ingresos por autofinanciamiento, estados de cuenta bancarios, facturas por espacios en medios, inventarios de adquisiciones y transferencias de recursos en campañas y en actividades ordinarias.

Sin embargo queda un vacío en los plazos, ya que será hasta que los informes sean fiscalizados, auditados y resueltos en última instancia (el Tribunal Electoral), cuando el ciudadano pueda acceder a dicha información. La determinación para dar a conocer estos informes hasta que causen estado, se justificó como precaución para no vulnerar a terceros y causar desinformación. Por el contrario, el PRD y el consejero Jaime Cárdenas demandaron que los informes se dieran a conocer cuando se entreguen al IFE, esto es, antes del dictamen, ya que los plazos significan una restricción y censura previa para los ciudadanos, ya que la no oportunidad es una restricción.[5]

También debe hacerse mención de la necesaria e imprescindible coordinación y comunicación que debe haber entre autoridades electorales, particularmente en elecciones concurrentes, ya que casi todos los partidos políticos son nacionales, pero transfieren dinero de cuantas locales a cuentas nacionales o viceversa.

Así, las fórmulas de reparto del financiamiento público (junto con la apertura de los medios de comunicación), han promovido indudablemente la equidad en la competencia entre partidos políticos. Pero la transparencia en el financiamiento total es fundamental para evitar que se introduzca desequilibrios en las condiciones de la contienda democrática.

---

[2] Comisión de Fiscalización del IFE.
[3] Diez organizaciones solicitaron su registro como partidos políticos ante el IFE: Partido México Posible, Partido Liberal Progresista, Partido de la Rosa, Fuerza Ciudadana, Justicia Social, Partido Republicano, Partido Campesino y Popular, Partido Popular Socialista, Partido de la Revolución Mexicana y Plataforma 4.
[4] Véase Acta de Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, México, DF, 17 de abril de 2002.
[5] El Universal, 18 de abril de 2002

**Acceso a los Medios de Comunicación**

En materia de medios, el avance si bien vertiginoso es reciente, en 1990-1991 con el COFIPE, solamente se adicionaron espacios asignando 15 minutos mensuales del tiempo estatal en radio y televisión, ampliándolo durante la campaña y asignando ese tiempo proporcionalmente.

Y es hasta 1994 cuando a raíz de diversos acuerdos entre el gobierno y los partidos políticos que se logra dar un gran avance en la materia, mismo que posteriormente se plasmaría en la ley con la reforma electoral de 1996.

Para el proceso electoral de 1994 se establecieron los Lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos; en plena campaña el Consejo General realizó varias exhortaciones públicas hacia los medios; esta mima instancia por un lado y organismo no gubernamentales por otro (Alianza Cívica) acordaron desplegar monitoreos que verificaran el comportamiento informativo de los noticiarios; las dos grandes cadenas de televisión cedieron tiempo gratuito a los partidos políticos; se realizó entre los tres principales candidatos a la presidencia un debate televisado nacionalmente; se acordó otorgar 180% de tiempo adicional (al que se otorgó en 1991) para los programas proselitistas en radio y televisión.

De esta forma, el tema de los medios de comunicación entró urgente y repentinamente a la agenda para la reforma electoral. Por consiguiente en 1996 se realizaron diversas modificaciones en esta materia: se suprimió el incremento proporcional en tiempos de campaña y se asignó un tiempo determinado para elección presidencial (200 horas en televisión y 250 en radio) y para elecciones intermedias (100 horas de televisión y 125 de radio); se creó además una bolsa de tiempo en radio y televisión (promocionales) que el propio IFE compra, que no pude ser superior al 12% del financiamiento público para campañas electorales y que se distribuyen 70% proporcional y 30% igualitariamente.

De igual manera, la ley regula todo el procedimiento para que los partidos adquieran tiempos independientemente de los estatales. Finalmente dos innovaciones importantes en esta reforma fueron la puesta en vigor y su publicación de los monitoreos muestrales de los noticieros y el reconocimiento a los partidos políticos, candidatos y coaliciones, la posibilidad de ejercer el derecho de aclaración.

Es un hecho ineludible que los medios masivos de comunicación juegan un papel cada vez más importante en la dinámica electoral de nuestro tiempo, en las campañas del 2000 los partidos gastaron 1 200 millones de pesos en espacios publicitarios, de los cuales 675 millones fueron para comprar anuncios en televisión.[6]

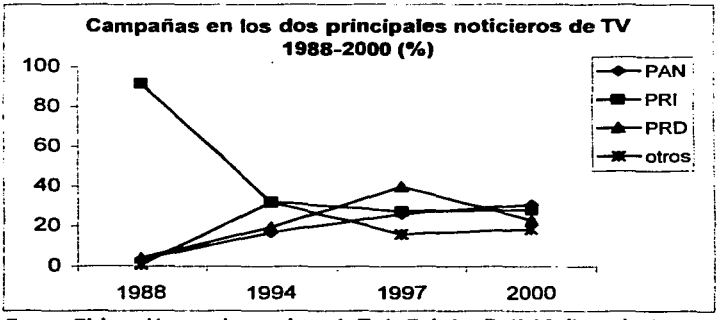
[6] Trejo Delarbre Raúl, Mediocracia sin mediaciones, Cal y Arena, México, 2001, pp. 392-393.

Claro que adjudicar a los medios todo el triunfo de la Alianza por el Cambio en el año 2000 es desconocer los procesos de maduración y diversificación de la sociedad mexicana; el desarrollo de los propios medios en los últimos años; el debilitamiento de la base electoral del PRI; las adhesiones que en diversos círculos generó la Alianza por el Cambio; la consolidación de partidos como el PAN y el PRD, entro otros puntos. Pero tampoco se debe soslayar el papel de los medios en la construcción de la candidatura y el éxito de Vicente Fox el 2 de julio de 2000.

Así, con una sociedad más exigente, una intensa disputa por el poder político y una competencia interpartidaria real, las tendencias actuales apuntan hacia un mayor control sobre el derecho que los partidos tienen a comprar tiempo en los canales privados. Además, se debe reglamentar con precisión el contenido de la información que transmiten las empresas de radio y televisión, para asegurar que se cumpla con los criterios de imparcialidad y equidad hacia los distintos partidos.

Por el momento es innegable el avance que al respecto se a logrado en los últimos años, así lo muestra el monitoreo sobre las campañas de las dos principales empresas de televisión en nuestro país (Televisa y Televisión Azteca) (Gráfica 11.3).

(Gráfica 11.3)




Fuente: Elaboración propia con datos de Trejo Delarbre Raúl, Mediocracia sin mediaciones..., op.cit.

Finalmente sobre estos dos temas referidos (financiamiento y medios de comunicación) convenimos con Giovanni Sartori quien ha señalado que "más que ningún otro factor, es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) la que genera democracia.[7]

[7] Sartori Giovanni, Teoría de la Democracia, Tomo I, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p.197

## AGENDA PENDIENTE

El proceso de reformas analizado, no muestra como se ha creado un conjunto de normas que ofrecen garantías básicas para que las contiendas electorales muestren fielmente la distribución de las preferencias ciudadanas y para que el sufragio sea en realidad efectivo. En cuanto a las condiciones de competencia, los avances paulatinos han ido logrando una base razonable de equidad entre los partidos en la competencia electoral.

Sin embargo, es acuerdo generalizado que los procedimientos y condiciones de competencia son perfectibles, y que el problema nodal para cerrar el ciclo de las reformas electorales en México es el de la equidad en las condiciones de la competencia. De aquí se concluye con una serie de propuestas en esta materia:

*Registro de Partidos y Coaliciones*

- Mayor apertura y flexibilización para las coaliciones, sin embargo, los partidos con reciente registro deben contender solos en su primera participación electoral para probar su representatividad, es decir, para evitar simulaciones, prohibir a los partidos que acaben de obtener su registro que se coaligen con otras formaciones políticas, que los ciudadanos den su veredicto en las urnas.
- Volver a establecer las candidaturas comunes, para así saber cuántos votos obtuvo cada partido, tal y como sucedió en el DF en el 2000, donde los partidos participaron apoyando a un mismo candidato y se supo al final cuántos votos eran para cada partido,
- Poner criterios diferenciados para el registro de nuevos partidos (1.5%), para la obtención del financiamiento (2%) y para el acceso al Congreso (3%),
- Aclarar los mínimos que deben cumplir los partidos actuales para que sigan existiendo y recibiendo recursos públicos,
- Buscar la definición clara y abierta de las posturas ideológicas y programáticas que defienden los partidos políticos.

*Financiamiento*

- La ley debe establecer normas para la vigilancia de los recursos de las precampañas a fin de que no erosionen los principios de equidad en la contienda electoral,
- Deben reafirmarse las atribuciones al IFE para que fiscalice los fondos públicos y privados que gastan los partidos,
- Obligar a las empresas mexicanas a contestar a autoridades electorales requerimientos de información sobre operaciones en partidos políticos, facturaciones, notas de crédito o endeudamiento. La Comisión de Fiscalización del IFE debe tener el derecho de requerir a cualquier empresa de carácter mercantil o persona física con actividades empresariales, información relativa a su facturación con los partidos y agrupaciones políticas,
- Eliminar para la autoridad electoral el secreto bancario, que la Comisión de Fiscalización pueda solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, información referente a las operaciones bancarias y financieras de los partidos y las agrupaciones políticas,
- Obligación a cualquier empresa que elabore propaganda, a facturarla al partido político, para controlar así los donativos,

- Otorgar al IFE la posibilidad de presentar la denuncia ante la autoridad electoral en contra de quien incumpla con la disposición de entregar información correspondiente,
- Dotar a la autoridad electoral de una mayor temporalidad para el seguimiento, de una consolidación de las cuentas federales y estatales,
- Establecer la posibilidad de sancionar a los partidos que pierden su registro y que la fiscalización de sus gastos reporte irregularidades,
- Para determinar el financiamiento público se debe considerar solamente el número de partidos que cuentan con representación en el Congreso,

*Acceso a los Medios de Comunicación*

- Establecer códigos de ética, reglas de imparcialidad, y patrones profesionales, así como de una autoridad encargada de hacer efectivo su cumplimiento,
- Tipificar las faltas a la equidad y la imparcialidad,
- Transparentar las finanzas de los medios con relación a las campañas políticas,
- Incluir la obligación de que la radio la televisión den acceso en sus transmisiones a los miembros dirigentes y candidatos de los diversos partidos con cierta regularidad y en importantes horarios.

Reconociendo que nuestro sistema electoral concluyó una primera etapa de reformas, hoy en una segunda generación es indudable la necesidad de una reforma integral al COFIPE para actualizarlo a las exigencias de una democracia modera. Una reforma integral que evite las simulaciones y ayude a la consolidación y/o creación de partidos políticos .

Esta reforma política tiene que concebirse como integrada por tres elementos que deben verse en forma orgánica: la reforma constitucional, la reforma legal, y la reforma a las prácticas políticas. Ninguna reforma legal y menos una reforma en el plano constitucional, pueden garantizar por sí misma la democracia. Son condiciones necesarias pero no suficientes.

Las elecciones confiables, si bien son indispensables para la democracia, no son suficientes, se necesitan instituciones que la hagan funcionar, entre ellas partidos políticos eficaces en el sentido de renovar permanentemente su relación con la ciudadanía, ya que debe recodarse que la función de los partidos políticos no es sólo presentar candidatos a los puestos de elección popular, sino también procesar y encauzar las necesidades y reclamos ciudadanos en el terreno parlamentario, es decir, dar visibilidad y solución a los problemas sociales comunes.

# 6. BIBLIOGRAFÍA

## A) LEGISLACIÓN

**LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES**, Comisión Federal Electoral, México, 3ª Edición, 1979.

**CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL**, Comisión Federal Electoral, México, 1987.

**CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMINETOS ELECTORALES. Ley Nueva (Exposición de Motivos, Dictamen, Debate y Publicación)**, 1990.

**CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMINETOS ELECTORALES. Comentado**, Secretaría de Gobernación, México, 1991, .

**CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**, Secretaría de Gobernación, México, Octubre 1993.

**CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**, Secretaría de Gobernación, México, Enero 1994.

**CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**, Secretaría de Gobernación, México, Junio 1994.

**CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**, Instituto Federal Electoral, México, 1996.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

**ORDENAMIENTOS ELECTORALES**, Tribunal Federal Electoral, México, 1994.

## B) OBRAS

AGUILAR Mora Manuel y SCHOIJET Mauricio (comp.), **La Revolución Mexicana contra el PRI**, Fontamara, México, 1991, pp. 240.

AGUIRRE Pedro, et. al, **Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso**, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1995, pp. 152.

AGUIRRE Pedro, BEGNÉ Alberto y WOLDENBERG José, **Sistemas Políticos y Elecciones**, Trazos Centro de Investigación AC, México, 1993, pp. 285-373.

ALCOCER Jorge (coord.), **Elecciones, Diálogo y Reforma, 1994** Tomos I y II, Nuevo Horizonte Editores, México, 1994, pp. 228 y 223.

ALONSO Jorge, AZIZ Nassif Alberto y TAMAYO Jaime (coord.), **El Nuevo Estado Mexicano. II Estado y Política**, Nueva Imagen, México, 1992., pp. 237.

ANDRADE Sánchez Eduardo, **La Reforma Política de 1996 en México**, UNAM-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, México, 1997, pp. 282.

AZIZ Nassif Alberto y PESCHARD Jacqueline, **Las Elecciones Federales de 1991**, CIIH - Miguel Ángel Porrúa , México, 1992.

BECERRA Ricardo, SALAZAR Pedro y Woldenberg José, **La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general**, FCE, México, 1997, pp. 237.

-------- **La mecánica del cambio político en México**, Cal y Arena, 2ª Edición, México, 2000, pp. 557.

BERBERÁN José, Cárdenas Cuauhtémoc, et. al., **Radiografía del Fraude. Análisis de los datos oficiales del 6 de julio**, Nuestro Tiempo, México, 1988.

CAMARA DE DIPUTADOS, **Crónica de la Reforma Política Federal**, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994, pp. 485.

CAMARA DE DIPUTADOS, SEP y CONACYT, **Democracia Mexicana**, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994,pp. 636.

CANSINO César, **La Transición Mexicana 1977 – 2000**, CEPCOM, México, 2ª Edición, 2000, pp. 368.

CARPIZO Jorge, **Algunas consideraciones sobre el Proceso Federal Electoral de 1994**, Secretaría de Gobernación, México, 1994. pp. 26.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO, **En busca de un consenso para la Reforma del Estado**, CEPRE, México, 1995. pp. 157.

COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, **Elecciones 1988 ¿Qué Pasó?**, Diana, México, 1988, pp. 54.

COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL, **Consulta Pública sobre Reforma Electoral (Memoria)**, CFE, Tomos I, II y III, México, 1989.

CORDERA Campos Rafael (compilador), **La Nueva Reforma Política. Las Perspectivas de la Reforma Política a partir de las Elecciones de 1991**, UNAM - El Nacional, México, 1991, pp. 228.

CRESPO José Antonio, **Urnas de Pandora. Partidos Políticos y Elecciones en el Gobierno de Salinas**, México, Espasa Calpe, 1995.

FERNÁNDEZ Christlieb Paulina y RODRÍGUEZ Araujo Octavio, **Elecciones y Partidos en México**, El Caballito, México, 1986, pp. 239.

GONZÁLEZ Casanova Pablo (coord.), **Segundo Informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988**, SXXI, México, 1990, pp.185.

GONZÁLEZ Graff Jaime (comp.), **Las Elecciones de 1988 y la crisis del sistema político**, IMEP - Diana, México, 1989.

HUCHIM R. Eduardo, **Las Nuevas Elecciones**, Plaza & Janés, México,1997, pp.333.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, **Memoria del Foro para la Reforma Electoral 1993**, IFE, México, 1993, pp. 301.
-------- **Memoria del Proceso Electoral Federal 1997**, IFE, México, 1998.
-------- **Memoria del Proceso Electoral Federal 2000**, IFE, México, 2000.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, UNAM, TEPJF, **Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral**, T.II, México, IFE-UNAM, 1999, pp. 825.

LEAL Juan Felipe, PESCHARD Jacqueline y RIVERA Concepción (editores), **Las elecciones federales de 1988 en México**, FCPyS-UNAM, México, 1989, pp. 492.

LUJAMBIO Alonso, **El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana**, Océano, México, 2000, pp. 191.

MOLINAR Horcasitas Juan, **El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México**, Cal y Arena, México, 2ª Edición, 1993, pp. 268.

NUNCIO Abraham (coord..), **La Sucesión Presidencial en 1988**, Grijalbo, México, 3ª Edición, 1987, pp. 476.

NUÑEZ Jiménez Arturo , **El Nuevo Sistema Electoral Mexicano**, FCE, México, 1991, pp. 345.
-------- **La Reforma Electoral de 1989-1990**, FCE, México, 1993, pp. 194.

PASCUAL Moncayo Pablo (coord.), **Las elecciones de 1994**, Cal y Arena, México, 1995, pp. 439.

PEREZ Fernández del Castillo Germán (comp.), **Elecciones a Debate 1994. Testimonio y Juicio de los observadores, los resultados finales**, DIANA, México, 1994, pp. 267.

PEREZ Fernández del Castillo Germán, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez Gutiérrez (coord.), **La voz de los votos : un análisis crítico de las elecciones de 1994**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, p.450.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, **Reforma Electoral para la Democracia**, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, México, 1992, pp. 67.

SALAZAR Luis (coord.), **1997: Elecciones y Transición a la Democracia en México**, Cal y Arena, México, 1998.

SÁNCHEZ Gutiérrez Arturo (comp.), **Las Elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991**, Plaza y Váldes, México, 1992, pp. 239.
-------- **Elecciones a Debate 1988. Las actas electorales perdidas**, DIANA, México, 1994, pp. .230.

SARTORI Giovanni, **Partidos y Sistemas de Partidos**, Alianza Universidad, España, 2ª Edición, 1992, pp. 450.

SIRVENT Gutiérrez Carlos, **Partidos Políticos y Procesos Electorales en México**, Miguel Ángel Porrúa - FCPyS, México, 2002, pp. 286.

TREJO Delarbre Raúl, **Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones**, Cal y Arena, México, 2001, pp. 563.

VALDES Zurita Leonardo, **Sistemas Electorales y de Partidos**, IFE - Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, 2ª Edición, 1996, pp.54.

## C) PUBLICACIONES PERIÓDICAS

ACOSTA Romero Pedro, *"La nueva legislación electoral"*, **QUORUM # 31**, noviembre - diciembre 1994, pp. 41-46.

ALCOCER V. Jorge, *"IFE: Legalidad y conflicto"*, en **NEXOS 164**, agosto 1991, pp. 11 - 18.
-------- *"El ciclo de las Reformas Electorales"*, en **Voz y Voto**, dic.1996.

ARIAS Marín Alan, *"Reflexiones sobre la evolución del Régimen Político Mexicano"*, **ESTUDIOS POLITICOS 4ª Época # 3**, abril - junio 1994, pp. 209 - 217.

ARROYO Vieyra Francisco, *"COFIPE : Democracia y Gobernabilidad"*, **QUORUM # 20** noviembre 1993, pp.23-26.
-------- *"Transición Democrática: Tercera Reforma y Debate"*, **QUORUM #27**, junio 1994, pp.3 - 6.

BÁEZ Rodríguez Francisco, *"Desmaquillaje Electoral: un Ejercicio"*, en **Cuaderno de Nexos**, septiembre 1988.

BECERRA Chávez Pablo, *"El COFIPE y las elecciones federales de 1991"*, en Iztapalapa, núm. 23, julio-diciembre de 1991.

BECERRA Ricardo y SALAZAR Pedro *"6 de julio o la inviabilidad de un fraude"*, en **Cuaderno de Nexos**, julio 1997, pp.14-16.

BLANCO Fornieles Víctor , Cordera Campos Rolando, et. al., *"Analistas Políticos ante 1994: Crítica y Autocrítica"*, **ESTE PAÍS # 44**, noviembre 1994, pp.45-63.

BERRUETO Federico, *"Actores y Escenarios"*, en **Voz y Voto**, julio de 1997, pp.30-35.
-------- *"La nueva geografía del poder"*, en **Voz y Voto** agosto de 1997, pp.11-18.

CAMOU Antonio *"El punto de inflexión"*, en **Cuaderno de Nexos**, julio 1997, pp.9-10.

CAMPOS Vega Juan, TERRAZAS Guerrero Manuel, et. al., *"Balance de la Reforma Política"*, **QUÓRUM # 19**, octubre 1993, pp. 3 - 12.

CANSINO Cesar, *"La transición política en México. Dinámica y perspectiva"*, **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época # 8**, octubre - diciembre 1991, pp. 7 - 41.

CÁRDENAS Jaime F., *"Partidos, dinero, obligaciones"*, **ETCÉTERA # 18**, junio 1993, pp. 27 - 28.

-------- *"Reformar y transitar. El zigzagueante proceso político de México"*, **ETCÉTERA # 40**, noviembre 1993, pp. 21 - 25.

CORDERA Campos Rolando, Merino Mauricio, et. al. , *"En Busca de la Normalidad Democrática"*, **ETCÉTERA # 72**, junio 1994, (suplemento).

CREEL Miranda Santiago, *"Reforma Electoral Democrática"*, **Voz y Voto**, agosto 1999, pp. 31-32;

CREEL Santiago, GRANADOS Chapa Miguel Ángel et. al., *"Propuesta de Agenda para una nueva Reforma Electoral"*, **ESTE PAÍS # 46** enero 1995, pp. 48 - 52.

CRESPO José Antonio y CANSINO César, *"Votar en México"*, **ETCÉTERA # 18** junio 1993, pp. 22 - 26.

FARIAS Mackey Luis, *"Lo que no se ha dicho de la reforma electoral"* **ETCÉTERA # 39**, octubre 1993, pp. 14 - 16.
-------- *"Los partidos y los medios"*, **ETCÉTERA # 39**, octubre 1993, pp. 22 - 25.
-------- *"Las nuevas reglas. Reformas Electorales de 1994"*, **ETCÉTERA # 73** junio 1994, pp. 20 - 22.

FAVELA Gavia Alejandro, *"Las Elecciones de 1991 : una explicación posible de la realidad política nacional"*, **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época # 8** octubre - diciembre 1991, pp. 133 - 145.

FERNÁNDEZ Paulina , *"De la libertad ciudadana al Control Gubernamental. Historia Legal de los Candidatos Comunes y las Coaliciones Electorales (1946 - 1990)"*, **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época # 8** octubre - diciembre 1991, pp. 89 - 108.

GARCÍA Clark Rubén, *"A dónde va la Reforma Electoral"*, **ETCÉTERA # 18** junio 1993, pp. 18 - 21.

HOYO Arana José Luis, *"Las lecciones de 1991 y las posibilidades de transición a la democracia"*, **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época # 10** abril - junio 1992, pp. 73 - 85.

LOAEZA Soledad, *"La crisis electoral del 6 de julio de 1988"*, en **Revista Mexicana de Sociología**, Vol. 61, núm. 3. julio – septiembre, 1999, México, pp. 163 – 182.

MERINO Mauricio, *"Democracia, después"*, **NEXOS 185** mayo 1993, pp. 51 - 60.

MIJANGOS Borja Ma. Luisa, *"Comentarios sobre el Financiamientos de los Partidos Políticos"*, **ELECTOR # 1** noviembre 1993, pp. 54 - 58.

MIRON Lince Rosa María, *"Elecciones y Transición democrática en México"*, **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época # 12** octubre - diciembre 1992, pp. 7 - 23.

MOLINAR Horcasitas Juan, *"La asfixia electoral"*, en **Nexos 123**, marzo 1988, México, pp.39-44.

-------- *"La legitimidad perdida"* en **Nexos 164**, agosto 1991, México, pp. 7-10.

MUSACCHIO Humberto, *"Medios electrónicos, ventanas de nada"*, **Voz y Voto** Núm. 9, noviembre 1993.

MUÑOZ Patraca Víctor Manuel, *"Las elecciones federales de 1991 y el sistema de partidos en México"*, **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época Número 8** octubre - diciembre 1991, pp. 147 - 165.

PAOLI Bolio José Francisco, *"La Reforma Política de 1993"*, **QUORUM # 17** agosto 1993, pp. 11 - 15.

PESCHARD Jacqueline, *"El PAN después de medio siglo: los límites de la oposición leal"*, en **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época Número 6**, abril – junio 1991, p. 145-155;

PRD (Resolutivo del Consejo Nacional del PRD), *"La Reforma Electoral"*, **QUORUM 17** agosto 1993, pp. 15 - 21.

PRUD'HOMME Jean Francois, *"Financiamiento a media luz"*, en **Voz y Voto**, noviembre de 1993.

-------- *"Dinero y Partidos"*, en **Voz y Voto**, octubre de 1996.

REVELES Vázquez Francisco, *"Reforma Electoral y Reforma del Estado"*, **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época # 7** julio - septiembre 1991, pp. 187 - 190.

RIEGO Volga Cecilia, *"Una Reforma que lo era"*, **ETECÉTERA Núm. 340**, 5 agosto 1999, pp. 24 –25.

RODRÍGUEZ Araujo Octavio *"Elecciones en México (1988 - 1991)"*, **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época # 8**, pp. 109 - 133.

-------- *"Crisis Política y Neocardenismo"*, en **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época # 1**, enero – marzo 1990, pp. 43-72.

SALAZAR C. Luis, *"Los límites de la intransigencia"*, en **Cuaderno de Nexos** Núm. 38, agosto de 1991, pp. XII - XIV.

SIRVENT Gutiérrez Carlos, *"Cronología de las principales Reformas a la Legislación Electoral de México (1910 - 1994)"*, **ESTUDIOS POLÍTICOS 4ª Época # 12** julio - septiembre 1996, pp. 165 - 192.

TALAVERA Abraham, *"México : Reforma Política y Reforma Electoral"*, **QUORUM # 10** enero 1993, pp. 43 - 58.

WOLDENBERG K. José, *"Las Cifras y los Votos: Pistas para no irse con las fintas"*, en **Cuaderno de Nexos**, septiembre 1988.

-------- *"Saldos y retos de la oposición partidista (1988 - 1991)"*, **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época # 4** octubre - diciembre 1990, pp. 63 - 77.

-------- *"Elecciones y legislación en México"*, separata de la **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, N. 50 abril – junio 1990.

-------- *"Ocho apuntes electorales"*, en **Cuaderno de Nexos** Núm. 38, agosto 1991, pp. I – III.

-------- *"¿Qué será y qué fue de la legislación electoral?"*, **NEXOS 170**, febrero 1992, pp. 39 - 41.

-------- *"¿Reforma Electoral?"*, **Cuaderno de Nexos # 61**, julio 1993.

-------- *"Pluralidad y fórmulas de representación"*, **CRÓNICA LEGISLATIVA 15** julio - agosto 1994, pp. 4 - 5.

YAÑEZ Maldonado Matilde, *"La alianza PAN - Gobierno en la aprobación de las Reformas Constitucionales en materia electoral (1988 - 1989)*, **ESTUDIOS POLÍTICOS 3ª Época # 12** octubre - diciembre 1992, pp. 23 - 41.

XELHUANTZIN López María, *"De legitimidad y de alianzas: de la Corriente Democrática al Frente Democrático Nacional"* en **ESTUDIOS POLÍTICOS Vol. 7**, julio–septiembre 1998, p. 4-18.

## C) PERIÓDICOS

**LA JORNADA**, México, varios números, 1988-2000

**REFORMA**, México, varios números, 1996 – 2002

**EL FINANCIERO**, México, varios números, 1994 – 1996

**EL UNIVERSAL**, México, varios números, 2000 - 2002