



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“LA CIUDADANIZACION DEL CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE) DURANTE  
EL PROCESO ELECTORAL DE 1994: ALCANCES Y LIMITES”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA (CP)

PRESENTA

ALEJANDRA ALTAMIRANO MEDINA



ASESOR: JOSE WOLDENBERG KARAKOWSKY

294962

MEXICO, D. F.

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

*A Guillermina Medina Salinas,  
por todas las lecciones de la vida.*

## **Agradecimientos**

Deseo expresar mi más sincero agradecimiento al maestro José Woldenberg, por todo el apoyo y paciencia brindados durante la realización de este trabajo. También quiero agradecer a los doctores Carlos Sirvent, Francisco Reveles, Leonardo Curzio, así como al maestro Víctor Alarcón, todos los comentarios y precisiones derivados de su atenta y cuidadosa lectura a esta tesis.

Este esfuerzo se vio acompañado de los brillantes, y siempre oportunos, comentarios de Sergio Ortiz, a quien no sólo le agradezco su disposición intelectual y humana para no dejarme caer en el intento, sino sobre todo su infinita ternura y confianza en el amor. También quiero mencionar de manera especial a Araceli Altamirano, por todas aquellas diferencias que nos unen, por formar parte de la única familia posible. Asimismo, mi máspreciado recuerdo para Federico Altamirano, de quien guardo todas las presencias ausentes.

Finalmente, agradezco a Sandra Escutia y Julio Chamorro por su aferrada demostración de amistad; a Reyna Carretero y César Cansino, por los mejores días de nuestras vidas; a Iván García, por su lucidez y entrañable solidaridad. Todos ellos otorgaron el particular espacio lúdico que embellece la existencia.

## Índice

Introducción	1
I. Algunas consideraciones teóricas	8
El Auge de la democracia: la Tercera Ola	10
1. El concepto de transición	12
2. El concepto de liberalización	14
3. El concepto de democratización	16
II. Génesis y conformación de los órganos electorales en México de 1918 a 1996	21
1. Orígenes	22
2. Hacia la centralización	25
3. Hacia la ciudadanía	38
4. La ciudadanía	45
III. Los acuerdos del Consejo General del IFE y su <i>ciudadanización</i> durante las elecciones federales de 1994	52
1. Los aciagos días de 1994	53
2. Los Acuerdos del Consejo General del IFE	62
IV. La ciudadanía del Consejo General del IFE en el contexto de la transición democrática: alcances y límites	87
1. La liberalización en México: el cambio dentro de la continuidad	89
2. Los límites de la liberalización política: el desafío de los años ochenta	95
3. Entre la liberalización y la democratización: las reformas electorales	101

de 1990 y 1993	
4. Hacia el fin de la liberalización: la reforma electoral de 1994	110
5. Un indicador democratizador: la reforma electoral de 1996	126
Conclusiones	156
Bibliografía	163

## **Introducción**

Las elecciones son el rasgo más sobresaliente de las democracias pluralistas modernas no sólo porque constituyen el mecanismo idóneo a través del cual se expresa la voluntad ciudadana, sino también porque permiten el procesamiento pacífico y civilizado de las controversias políticas, así como la formación de mayorías y minorías político-electorales.

Sin embargo, el proceso electoral por sí mismo no garantiza la vigencia de un auténtico régimen democrático. En efecto, regímenes autoritarios bien pueden convivir, y han convivido, con mecanismos electorales. En consecuencia, para que las elecciones sean un expediente que contribuya al fortalecimiento de la democracia debe asegurarse la efectiva competencia entre distintas ofertas políticas, lo cual sólo es posible, entre otras cosas, mediante el establecimiento de procedimientos, instituciones y autoridades que aseguren plena imparcialidad y equidad entre los contendientes.

En México, el régimen emanado de la Revolución de 1910 se distinguió por permitir, e incluso alentar, la existencia y participación legal de otras opciones partidistas aparte de la gubernamental y por celebrar periódicamente elecciones para renovar los poderes públicos. Sin embargo, las elecciones estuvieron lejos de ser democráticas. La inequidad en las condiciones de competencia y la parcialidad con que se manejaron durante décadas las instancias electorales, impidieron, la mayor de las veces, la efectiva competitividad electoral entre los partidos y la conformación de mecanismos que aseguraran respeto al mandato ciudadano expresado en las urnas.

El sistema electoral mexicano se caracterizó por privilegiar la hegemonía de un solo partido político, el oficial, en detrimento de la credibilidad en los propios procesos electorales.

Esta hegemonía se mantendría gracias a diversos mecanismos no democráticos. La vinculación orgánica entre el partido oficial y el Estado, que le permitió a aquél el acceso a enormes recursos económicos, materiales y humanos, mientras que la existencia de autoridades e instancias electorales comprometidas con los poderes públicos, impidieron la celebración de elecciones competitivas e imparciales.

Esta anomalía pudo ser mantenida durante varias décadas. El amplio respaldo social con que contaron algunos de los gobiernos postrevolucionarios, así como la debilidad de los partidos de oposición, posibilitaron, entre otras cosas, la instauración de reglas del juego que favorecieron el predominio de un solo partido político. Sin embargo, esta hegemonía no tardaría en entrar en crisis. En efecto, el proceso de modernización económica, que introdujo cambios importantes en la estructura social, así como el paulatino desdibujamiento de un Estado eficaz y próspero, propiciaron la aparición de una amplia pluralidad social, política y cultural que ya no podía ser reducida a los estrechos márgenes de participación que el gobierno proponía y alentaba.

Como respuesta a la creciente irritación social que comenzaba a radicalizarse, sobre todo a raíz de los penosos sucesos ocurridos durante 1968, y a la amenaza de que la oposición prácticamente desapareciera, el régimen optó por una apertura gradual y controlada para abrir canales institucionales de expresión a la inconformidad. Esta estrategia permitió al gobierno mantener el control del cambio político sin poner en riesgo la hegemonía del partido oficial. Por ello, más que garantizar una efectiva democratización de los comicios, el reformismo electoral iniciado en 1977 buscó enfrentar las recurrentes crisis coyunturales. Así, el régimen concedió gradualmente ciertos espacios a la oposición, pero sin modificar su esencia autoritaria y hegemónica.

Sin embargo, esta estrategia liberalizadora pronto evidenciaría sus propias limitaciones. El formidable reto que planteó el controvertido proceso electoral de 1988, el cual no sólo amenazó la continuidad del régimen sino también la estabilidad política y la paz social, orilló al gobierno entrante a plantear un nuevo marco normativo para celebrar los comicios en nuestro país. La crisis postelectoral de ese año además de reflejar los límites de la estrategia aperturista, también enfatizó la urgencia por modificar la integración de los órganos electorales. En efecto, a partir de ese año la demanda democratizadora esgrimida por la oposición y por amplios grupos de la sociedad se centró en la necesidad inaplazable por conformar organismos y autoridades electorales plenamente imparciales.

En respuesta a esta demanda en 1989 se realiza una consulta pública, misma que derivó en la primera reforma electoral del gobierno de Carlos Salinas. Dicha reforma tuvo como principal resultado la creación del Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo encargado de la organización y vigilancia de los comicios federales en el país. Más allá de los notables avances que entrañó la reforma de 1989-1990, aún quedaban temas pendientes, particularmente el referido al financiamiento de los partidos, que serían abordados en la segunda reforma del sexenio en 1993.

A pesar de la realización de dos reformas electorales que modificaron en grados nunca antes vistos la composición de los órganos electorales, no se logró afirmar plenamente la credibilidad en la instancia electoral. Esta incredulidad quedó plasmada en la serie de interinatos y protestas postelectorales que se desplegaron durante buena parte del sexenio de Carlos Salinas. Dicho sea de paso, esta situación alertó sobre la necesidad de dar cauces más claros al proceso de transición, a fin de evitar los riesgos que pueden acompañar a éste: los de violencia e inestabilidad.

Con todo, el presidente había logrado una notable recuperación del voto priista y una gran aceptación social hacia su gestión, con lo cual la crítica opositora, esta vez, no alcanzó la resonancia que había tenido en 1988. Sin embargo, los difíciles acontecimientos que acompañaron al término del sexenio (aparición de un grupo armado en Chiapas, secuestros a prominentes empresarios y el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato priista a la presidencia de la República) obligaron al gobierno a pactar una nueva reforma electoral.

En esta ocasión, la reforma contó con el aval de las tres fuerzas políticas más importantes del país (las dos anteriores habían sido aprobadas únicamente por el PRI y el PAN); asimismo, introdujo un nuevo diseño en la integración de los órganos electorales, que por mucho, contribuyó a fortalecer la imparcialidad y transparencia de los mismos: la *ciudadanización*.

Con esta reforma se inauguró un momento nuevo en la integración de la máxima instancia electoral. Por vez primera ciudadanos no identificados con ningún partido político se erigieron como el componente decisivo al interior del Consejo General del IFE al contar con seis de los once votos totales de este cuerpo colegiado. Este dato no resulta menor si recordamos que durante décadas las instancias encargadas de la vigilancia y organización electoral se encontraban dominadas por el gobierno y el partido oficial.

De ahí que el objetivo central de esta investigación sea el de observar el papel que jugó la ciudadanización de los órganos electorales, no sólo como mecanismo para inyectar mayor credibilidad a las elecciones, sino también como elemento que permitió definir una ruta más clara y certera a nuestro proceso de transición política. En efecto, la consolidación del expediente electoral como fórmula democrática de expresión, participación y representación ciudadanas se convirtió en el acicate fundamental para la construcción de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas. Con ello, el proceso de cambio político se vio definido por el diálogo y la negociación,

elementos que coadyuvaron a garantizar el tránsito institucional por una vía pacífica y civilizada.

Para llevar adelante esta investigación recurrí a distintas fuentes: periódicos, artículos, ensayos, libros, etcétera, que me permitieran ofrecer una lectura histórica y empírica sobre los orígenes, alcances y limitaciones de la ciudadanía de los órganos electorales durante el proceso electoral de 1994. Sin embargo, lo que resultó más relevante para los fines de este trabajo fue la revisión de las versiones estenográficas de las sesiones del Consejo General del IFE efectuadas una vez que se ciudadanizó este órgano colegiado. Con base en estas versiones se pudieron aquilatar las aportaciones que los consejeros ciudadanos brindaron a la realización de elecciones más limpias, equitativas y crebles.

Por ello el presente trabajo no se detiene en el análisis detallado de los resultados electorales, las comparaciones entre sistemas electorales o la demostración empírica de un modelo teórico de cambio político. Tan sólo intenta dar cuenta de las condiciones en que dicho proceso (de reforma política) se desarrolló en nuestro país, y del mecanismo (*ciudadanización*) que permitió adoptar reglas más crebles en la organización del proceso electoral en su conjunto. En síntesis, lo que aquí se expone es una breve investigación de historia política sobre los antecedentes de la que ha mostrado ser la fórmula más exitosa en lo referente a la integración de órganos electorales en México.

Para cumplir este objetivo, el presente trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero, ofrece un marco teórico mínimo desde el cual abordar los distintos momentos de la transformación política en nuestro país. Si bien resulta imposible trasladar mecánicamente los distintos modelos de transición al caso mexicano, dadas las peculiares características que distinguen a éste, es imprescindible recurrir a las categorías conceptuales inscritas dentro de la teoría de las transiciones para localizar las coordenadas en donde puede ubicarse la transición

mexicana. En este sentido, dicho capítulo define brevemente los tres conceptos que guían el análisis de cualquier proceso de cambio político, a saber: transición, liberalización y democratización; mismos que serán retomados en el último capítulo de este trabajo.

El segundo capítulo, aborda históricamente y de forma descriptiva los cuatro grandes momentos por los que ha atravesado la integración de los órganos electorales en nuestro país: a) la promulgación, en 1918, de la ley para elecciones federales que dejó en manos de gobernadores y presidentes municipales la organización y vigilancia de los comicios; b) la centralización de los órganos electorales definida por la ley electoral de 1946, la cual depositó en manos de los poderes (ejecutivo y legislativo) y los partidos la autoridad comicial; c) el proceso de ciudadanía de los órganos electorales, que inició con la reforma de 1990 y se profundizó en 1994, y d) la plena ciudadanía, que con la reforma de 1996 significó una vuelta de tuerca al proceso iniciado en 1994.

La retrospectiva histórica nos pareció fundamental para observar la relevancia de los cambios operados. En efecto, las carencias y limitaciones del pasado resultan útiles para ponderar los cambios del presente. Este recorrido histórico también se detiene en aquellas circunstancias que en su momento alentaron o retardaron una integración más imparcial de los organismos electorales en nuestro país.

El tercer capítulo hace un recuento de los acuerdos tomados por el Consejo General del IFE previos al proceso electoral del 21 de agosto de 1994, una vez que se integraron los consejeros ciudadanos a este cuerpo colegiado. Cada uno de los acuerdos es abordado y ordenado cronológicamente, en concordancia a como fueron aprobados por el Consejo General.

Por las difíciles circunstancias que caracterizaron a aquel año, creí conveniente hacer una

breve semblanza del contexto político en el que se desarrolló el proceso electoral. Esta contextualización me pareció pertinente para resaltar en su justa dimensión la trascendencia de la *ciudadanización* del Consejo General y los acuerdos adoptados por éste.

El cuarto y último capítulo, analiza el papel que jugó la ciudadanización en el contexto de la transición política. En este sentido, el análisis se centra en el papel que tuvo la liberalización política como fórmula que garantizó desde los años setenta la continuidad y estabilidad del régimen autoritario. Asimismo, se aborda la crisis de la estrategia liberalizadora durante los años ochenta y su refuncionalización durante el sexenio de Carlos Salinas. Acto seguido, se destacan los efectos que la crisis política, la reforma electoral y la *ciudadanización* de los órganos electorales tuvieron en el proceso de transición a la democracia.

Posteriormente, se incorpora un breve apartado sobre la reforma electoral de 1996, particularmente en lo que toca a la plena ciudadanización del máximo órgano electoral. En efecto, la integración de consejeros ciudadanos durante el proceso federal de 1994 y el reforzamiento de la *ciudadanización* con la reforma electoral de 1996 ofrecieron condiciones inéditas para el mejor desarrollo de los procesos electorales en nuestro país.

Finalmente, en las conclusiones se señala la importancia que tuvo la *ciudadanización* del Consejo General del IFE durante el proceso electoral federal de 1994 para la inauguración de una nueva etapa en la integración de los órganos electorales en México. Etapa que viviría un nuevo capítulo con la reforma electoral de 1996, misma que profundizaría el proceso de *ciudadanización*.

## I. Algunas consideraciones teóricas

Desde hace años México ha vivido un intenso proceso de transformaciones en las estructuras y procedimientos emanados de la Revolución de 1910. En efecto, como resultado de la modernización económica y la movilizadora social, la pluralidad política comenzó a hacerse constatable en todos los niveles de la vida nacional. Asimismo, el lento pero firme afianzamiento de otras opciones políticas aparte de la oficial, tuvo como resultado una profunda modificación en la geografía electoral del país, así como una composición de los órganos de representación más acorde con esa pluralidad que se desplegaba a lo largo y ancho del territorio nacional.

Sin embargo, la peculiaridad del régimen mexicano, caracterizado por una estructura institucional formalmente democrática pero con prácticas autoritarias, generó un tipo de autoritarismo flexible y adaptable al cambio. Este autoritarismo, distinto a cualquier otro en el orbe, también se caracterizó por contar con una transición *sui generis*: muy lenta y llena de altibajos. En efecto, la transformación gradual y zigzagueante que siguió el proceso de cambio político en nuestro país, provocó, hasta cierto punto, un traslape entre el fin del autoritarismo y la inauguración de un régimen plenamente democrático, tal y como puede observarse más nítidamente en otros procesos de transición en el mundo.

Como quiera —y no obstante las peculiaridades que distinguen al régimen mexicano y a su dinámica de cambio—, resulta conveniente revisar esta última bajo la óptica de algunos conceptos que permitan identificar los momentos clave por los que ha atravesado el proceso de transición en México. Así, en este capítulo se desarrolla una breve definición de tres conceptos presentes en la literatura politológica, a saber: *transición, liberalización y democratización*.

Ciertamente esta clasificación no agota ni reduce los rasgos particulares de la transición en México, empero sugiere algunas claves para comprender la ruta que siguió el cambio político en nuestro país.

Antes de abordar estas definiciones, se presenta un marco histórico de la democratización basado en el texto de Samuel P. Huntington, *La Tercera Ola*, el cual hace referencia a las tres fases (olas) que caracterizaron el movimiento mundial por la democracia. La última de ellas, iniciada en los años 70, se distingue por la presencia de movimientos que marcaron la transición de regímenes totalitarios, dictatoriales y autoritarios a otros de tipo democrático.

Según Huntington, México se encontraría dentro de los países que se adhieron a esta tercera ola del auge democrático. Mediante el mecanismo de apertura controlada desde la élite gobernante, el país comenzó a experimentar sucesivas reformas que paulatinamente comenzarían a *transformar* los rasgos autoritarios del régimen. Lo anterior fue posible gracias a que el grupo reformista sustituyó a grupos tradicionales en el poder.<sup>1</sup>

Tal y como señala este autor, los regímenes no democráticos pueden enfrentar sus crisis de legitimidad por medio de la liberalización o la democratización. Sin embargo, la liberalización constituye una salida que dota de condiciones que pueden volver irreversible el paso hacia la democratización. Tal puede ser el caso mexicano.

A continuación, realizamos un breve recorrido por las definiciones de los tres conceptos arriba señalados. Mismos que serán abordados durante el último capítulo de este trabajo, en el cual se considera que la transición en México estuvo definida por una lenta liberalización que condujo, finalmente, al desarrollo de estructuras institucionales preferentemente democráticas, particularmente en el ámbito electoral.

## **1. El auge de la democracia: la Tercera Ola**

A partir de las transiciones democráticas registradas en la Europa Mediterránea (España, Portugal y Grecia) entre 1974 y 1979, el tema del cambio político ocupó un lugar relevante en los estudios teóricos y empíricos desarrollados por la ciencia política. El paso de un régimen autoritario a otro de corte democrático nutrió los más variados enfoques y dio lugar al surgimiento de diversos modelos para explicar la transición. Uno de ellos es el elaborado por el politólogo norteamericano Samuel P. Huntington.

Para este autor, las transiciones de los últimos años se inscriben dentro de un esquema más amplio de democratización que inició en el siglo XIX. Desde entonces se han presentado tres grandes olas democratizadoras. La primera ola, desarrollada entre los años de 1828 y 1926, resolvió el problema de la extensión del sufragio entre los varones adultos, el establecimiento de un poder Ejecutivo responsable y la celebración de elecciones periódicas.

La segunda ola, extendida de 1943 a 1962, surgió como consecuencia de la ocupación aliada que promovió la instauración de instituciones democráticas, y explica la democratización de Alemania Occidental, Italia, Austria, Japón y Corea después de la Segunda Guerra Mundial. Como Huntington señala, la historia no es unidireccional, por lo que a cada una de estas olas democratizadoras siguió una ola inversa.

Por último, la tercera ola democratizadora abarca los procesos de transición, generalmente pacíficos, de regímenes autoritarios a democráticos registrados en el mundo a partir de 1974.<sup>2</sup> Estos procesos de cambio político no siempre son los mismos ni tampoco existe un modelo único para explicar las transiciones democráticas.

Cualquier estudio sobre la transición debe atender antes que nada la especificidad del régimen en cuestión. Es necesario reconocer la naturaleza del régimen autoritario para analizar las características del propio proceso de transición.

Huntington distingue tres tipos de regímenes autoritarios: los sistemas de partido único, los regímenes militares y las dictaduras personalistas. El sistema de partido único es aquel en el cual un solo "partido" mantiene el monopolio del poder y sirve como elemento que legitima ideológicamente al gobierno.<sup>3</sup> La diferencia entre uno y otro es nula ya que ambos conforman un solo bloque. Este tipo de sistema alcanza regularmente niveles de institucionalidad política elevados. En cuanto a los regímenes militares, éstos son resultado de un golpe de Estado, donde generalmente una junta militar se erige como detentora del poder; este régimen es de carácter dual pues lo mismo puede dar paso a la transición democrática como también puede convertirse en su principal amenaza. Y, finalmente, el régimen de dictadura personalista es aquel en el cual un solo individuo concentra el poder. Este tipo de regímenes carecen de una institucionalidad mínima pues se encuentran sujetos a la decisión caprichosa del dictador en turno.

A estos regímenes corresponde un tipo de transición, a saber: *a) transformación*, que consiste en el adecuamiento de la norma por parte de la elite dirigente; este proceso se inicia desde la cúpula e indica la fortaleza del gobierno frente a la oposición; *b) reemplazo*, se refiere al cambio que provoca el desarrollo de la oposición, la cual, alcanzada cierta madurez, tiene la capacidad de obtener el poder en una elección; y *c) traspaso*, que indica que tanto el gobierno como la oposición se requieren mutuamente, por lo que la negociación sirve como principal impulso de este tipo de transición.<sup>4</sup>

La relación que estos regímenes guardan con los procesos de transición definidos por Huntington no es puntual ni directa; tampoco se puede afirmar que exista una correspondencia

unívoca. Simplemente podemos advertir que los regímenes autoritarios se homologan por carecer de la base institucional de cualquier democracia: la participación. De esta carencia surge un deterioro de la legitimidad originaria (ideológica o de facto) del régimen autoritario. Lo anterior provoca que el propio régimen busque salidas a esta crisis, ya sea por la elección o la represión, o bien por la democratización o la liberalización.

## **2. El concepto de transición**

Por transición suele entenderse el paso de un régimen político<sup>5</sup> a otro sustancialmente distinto. Este proceso se encuentra determinado por la ausencia de consenso entre los actores políticos sobre el arreglo institucional y las prácticas políticas existentes y por la búsqueda de otras distintas.

La transición también sugiere un momento de indeterminación, en el cual coexisten instituciones y prácticas autoritarias en proceso de deslegitimación, con reglas y acuerdos democráticos que aún no logran legitimarse plenamente.

(...) el proceso de transición política es aquél en el cual las reglas del juego del régimen vigente han dejado de operar y ser acatadas por todos los actores, pero no ha sido definido y aceptado un nuevo conjunto de reglas.<sup>6</sup>

En este orden de ideas, Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter definen a la transición como:

(...) el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro (...) Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos (...) sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores.<sup>7</sup>

La transición democrática supone el surgimiento de dos grupos que se confrontan: aquellos que buscan la supervivencia del régimen y los que buscan modificarlo.<sup>8</sup> Los actores en conflicto tratan de imponer su hegemonía, pero cuando los costos de reprimir al contrario son más altos que los de tolerarlo, se tiende a la negociación y a la institucionalización de procedimientos democráticos. Sin embargo, cuando no es posible el consenso entre los actores, es altamente probable un desenlace violento que conduzca al colapso y a la inestabilidad.

Muchos pueden ser los factores y condiciones que intervienen en una transición política. Sin embargo, la mayoría de los teóricos de la transición coinciden en afirmar que este proceso tiene como antecedente la crisis política del régimen. Por lo general, los procesos de transición se encuentran precedidos por el agotamiento del proyecto de un determinado régimen autoritario. El desgaste ideológico e institucional deriva en una creciente pérdida de legitimidad que requiere ser reactivada. De ahí que uno de los factores que condicionan la transición democrática sea el de la crisis del régimen autoritario.

Cuando se presenta una ruptura al interior de la coalición o coaliciones dominantes que sostienen al régimen autoritario se está ante una crisis política.<sup>9</sup> Esta crisis supone una pérdida de

legitimidad, de eficacia decisional del gobierno y un incremento de la movilización social conflictiva.<sup>10</sup> Los actores emergentes que propugnan por la democratización tienden a adquirir mayor relevancia política, por lo que se abre la posibilidad de una negociación que genere cierto consenso teórico y práctico entre los actores en escena.

Por último, el proceso de transición a la democracia puede estar definido por una *liberalización* política o por una *democratización*. La primera tiene que ver con las reformas implementadas para relegitimar al régimen, mientras que la segunda tiene como objetivo la transformación estructural de las instituciones. Sin embargo, ambas localizan en el factor político del acuerdo un mecanismo para dar paso al cambio de una forma no violenta.

### **3. El concepto de liberalización**

O'Donnell y Schmitter definen la liberalización política como aquel proceso que explicita y amplía los derechos democráticos:

Entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En el plano individual estas garantías incluyen los elementos de la tradición liberal: el *habeas corpus*, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho a defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etcétera. En el plano de los grupos, abarcan, la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto a la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos (...) Si estas prácticas liberalizadoras no constituyen una amenaza evidente e inmediata para el régimen, suelen acrecentarse, se institucionalizan y por lo tanto incrementan los costos

efectivos y percibidos de su eventual anulación.<sup>11</sup>

Por tanto, entendemos por liberalización aquel proceso político que supone una apertura gradual y controlada de un régimen autoritario y que es implementada por la elite, en el poder. Se habla de liberalización cuando se flexibilizan los límites impuestos a la participación y a la pluralidad política a fin de dar respuesta institucional a los grupos o individuos movilizados que amenazan la estabilidad del régimen. Cuando el grado de legitimidad de un régimen se erosiona y el nivel de movilización y protesta social conflictiva aumenta, las estructuras de un régimen autoritario comienzan a liberalizarse para sobrevivir. Esta apertura controlada es una estrategia adaptativa de cualquier régimen cuando se ve amenazado en su continuidad.

Dos modalidades de liberalización política son reconocidas por los especialistas: una de orden funcional y otra de tipo disfuncional. Decimos que se trata de una liberalización funcional, cuando el régimen aún puede controlar y manipular las formas de pluralismo surgidas de la liberalización, la coalición política dominante no presenta fracturas y el régimen conserva ciertos niveles de eficacia decisional y de legitimidad. En cambio, hablamos de una liberalización disfuncional, cuando los espacios de participación y pluralismo político rebasan el control del régimen, se presentan fracturas profundas al interior del grupo gobernante y los niveles de eficacia decisional y de legitimidad sean francamente bajos. Esta última situación indica una crisis del régimen autoritario y, por tanto, el preludio de una auténtica democratización.

En la práctica, la liberalización política amplía los espacios que exacerban y estimulan la demanda democrática, constituyendo un poderoso elemento que puede terminar por transformar o derrocar al régimen. Al menos así lo demuestran algunas transiciones que fueron precedidas por una liberalización (que se prolongó por varios años como en Brasil, o que duró poco tiempo

como en España). Sin embargo, cuando la liberalización se convierte en un arreglo concluyente, que bien puede entenderse como la institucionalización de la liberalización, se corre el riesgo de interrumpir la transición en una de sus fases intermedias, tal y como lo ejemplificó durante décadas el caso mexicano.<sup>12</sup>

#### **4. El concepto de democratización**

A diferencia de la liberalización, la democratización constituye un proceso en el cual la ampliación de derechos civiles y políticos no proviene de la decisión unívoca de la elite gobernante, sino del acuerdo y la negociación entre la mayor parte de las fuerzas políticas actuantes.

O'Donnell y Schmitter nos dicen que la democratización se refiere a:

(...) aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (*p. ej.*, el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (*p. ej.*, las personas que no pagan impuestos, los analfabetos, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (*p. ej.*, organismos de Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas, etcétera).<sup>13</sup>

La democratización sugiere cambios profundos de orden estructural e institucional que no sólo tienen que ver con las actitudes de los actores políticos, sino también con el marco normativo en

que éstos actúan. Por ende, la democratización constituye un proceso más acabado dentro de la transición, la define y le da certeza.

En el proceso de democratización, el acuerdo político representa un momento clave. Ya no se trata de las medidas aperturistas implementadas exclusivamente por la elite gobernante, sino del pacto fundado en el compromiso y la ley, al que arriban los actores inmersos en el proceso de transición. Para ello se requiere que los actores reformistas, dentro del gobierno y la oposición, sean los dominantes dentro de la organización y construcción de las nuevas estructuras y prácticas de poder.

Dentro de los procesos de transición, en particular en el momento de la democratización, las elecciones juegan un papel que no puede menospreciarse. Ciertamente, el proceso de transición no ve en las elecciones su principio ni su fin, sino, simplemente, uno de los eslabones que conforman la cadena de procedimientos acordados. Sin embargo, las elecciones fungen como el diagnóstico más preciso y constatable que otorgan los gobernados al desempeño del partido o individuo que gobierna. En este sentido, las elecciones son el resultado no sólo de la voluntad del que gobierna, sino del esfuerzo colectivo por garantizar y promover la participación. Así, se cumple la condición esencial de cualquier régimen democrático<sup>14</sup> y se puede afirmar que cuando se llevan a cabo elecciones imparciales y competitivas el proceso democratizador está en marcha.

## Notas

1. Según Huntington, a México se le puede ubicar como un régimen de partido único, al cual correspondería un proceso de transición tipificado como *transformación*. "Miguel De la Madrid era un liberalizador económico y político y, rechazando a candidatos más tradicionales y de la vieja guardia, eligió a un joven tecnócrata reformista, Carlos Salinas de Gortari, para continuar el proceso de apertura".

Samuel P. Huntington, *La tercera ola; la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, pp. 125-128.

2. *Ibid.*, pp. 25-36.

3. *Ibid.*, pp. 108-117.

4. *Ibid.*, pp. 120-152.

5. Por régimen político se entiende: "(...) el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y de los valores que animan tales instituciones". Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1983, p. 1362.

6. José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Océano, 1999, p. 20.

7. Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones inciertas sobre las democracias inciertas*, vol. 4, Buenos Aires, Paidós, 1991, pp. 19-20.

8. En el estudio de las transiciones es importante destacar el papel que juegan los actores políticos dentro del proceso de cambio democrático. Recordemos que en la ciencia política dominó durante años la idea de que la democracia sólo era posible gracias al desarrollo de determinadas condiciones económicas, políticas y culturales. Para algunos autores, como Seymour Lipset, la democracia se basaba en la existencia de algunos prerrequisitos tales como la industrialización, la urbanización y la alfabetización. El énfasis en las condiciones estructurales subordinó el análisis de la coyuntura política dentro del estudio de la transición. En este marco apareció la valiosa contribución de Dankwart A. Rustow para quien los actores políticos ocupan un lugar fundamental dentro del proceso de cambio político, puesto que sus decisiones inciden dentro del proceso mismo. Ver D. Rustow, "Transición a la democracia", en César Cansino (comp.), *Teorías del cambio político (antología de textos)*, vol. 2, México, UIA, 1993, pp. 17-34. Otro autor que enfatiza el estudio de los actores en el proceso de cambio político es el politólogo español Juan Linz, quien afirma: "Desde nuestro punto de vista no puede ignorarse la actuación tanto de los que están más o menos interesados en el mantenimiento de un cierto sistema político democrático como la de

aquellos que, colocando otros valores por encima, no están dispuestos a defenderlo o incluso están dispuestos a derrocarlo. Todo este conjunto de conductas constituye la verdadera dinámica del proceso político". Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, pp. 14-15.

9. Siguiendo el análisis sistémico, Leonardo Morlino, politólogo italiano, sostiene que la crisis política consiste en el desequilibrio que hay entre las demandas políticas, apoyos y procesos decisionales y los *outputs* o respuestas a nivel de las estructuras de autoridad respecto a la comunidad política. Cuando se rompe el equilibrio entre los componentes del sistema político y se acaba con la estabilidad del régimen se está frente a una crisis política. Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regimenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 116-129.

10. Según Juan Linz hablamos de crisis política cuando: a) hay una pérdida de legitimidad del régimen, es decir, cuando las decisiones de la elite política generan descontento entre los actores influyentes; b) se presenta ineficacia institucional, es decir, ya no existe capacidad del gobierno de obtener los resultados esperados; y c) se da una movilización social conflictiva que repudia al régimen. Juan Linz, *La quiebra...*, *op. cit.*, pp. 32-79.

11. Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones...*, *op. cit.*, pp. 20-21.

12. En un oportuno ensayo, Soledad Loaeza señala al respecto: "Contrariamente a la idea generalizada de que las liberalizaciones tienden a ser fórmulas transitorias, México cuenta con una experiencia aperturista de más de veinte años cuyo éxito ha significado la cancelación o, por lo menos, la postergación *sine die* de la democratización". Soledad Loaeza, "La incertidumbre política mexicana", *Nexas*, núm. 186, México, junio de 1993, p. 48.

13. Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones...*, *op. cit.*, pp. 23-24.

14. Sobre el concepto de democracia existen numerosas definiciones: normativas, empíricas, idealistas, realistas, etcétera. Dentro de este abanico, las teorías del cambio político han preferido utilizar definiciones empíricas de democracia. En esta dirección, Robert Dahl define a la "poliarquía", es decir, a la democracia, como un conjunto de reglas y procedimientos. Esta definición procedimental supone la

existencia de dos elementos básicos: participación y pluralismo. Por participación entendemos la inclusión de los individuos a la cosa pública, misma que precisa, la vigencia de derechos individuales de participación, reunión, asociación y sufragio. Por su parte, el pluralismo supone la existencia de más de un partido con condiciones reales de contender por el poder político. En resumen, un régimen democrático se define por las reglas e instituciones que permiten y garantizan la lucha competitiva por el poder y la multiplicidad de opciones sujetas a elección. Robert Dahl, *La poliarquía; participación y oposición*, México, Rei, 1993, pp. 13-25.

## **II. Génesis y conformación de los órganos electorales en México de 1918 a 1996**

Uno de los temas que ha ocupado un lugar central del litigio en torno a la reforma electoral ha sido el de la composición de los organismos electorales, máxima instancia de organización, conducción, vigilancia y calificación del proceso electoral. En nuestro país, la creciente desconfianza e incredulidad frente a los acuerdos y veredictos emanados de las instituciones electorales fue erosionando paulatinamente su actuación ante los ojos de partidos y ciudadanos. Lo anterior no fue gratuito; en gran medida este fenómeno se debió, entre otras cosas, al hecho de que el gobierno y su partido (PRI) dominaron durante décadas los organismos electorales, cuestión que limitó el desarrollo imparcial, objetivo, equitativo y eficaz que por definición debe poseer la organización electoral en cualquier democracia moderna.

Desde la centralización en el ámbito federal de la organización electoral en 1946 hasta la más reciente conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) derivada de la reforma electoral de 1996, podemos apreciar con relativa claridad tres momentos en lo que respecta a la integración de los organismos electorales: el primer momento, que corre de 1946 a 1973, se caracteriza por el predominio de los poderes Ejecutivo y Legislativo en los órganos electorales; el segundo, que va de 1973 a 1988, donde destaca el peso de los partidos políticos; y un tercero de 1990 a la fecha, cuando el gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos conjuntaron esfuerzos para diseñar organismos electorales que garantizaran comicios imparciales, objetivos y equitativos.

En este capítulo nos proponemos dar una visión general de cómo se han conformado históricamente los órganos electorales en nuestro país a partir de la ley de 1918 hasta arribar a la

reforma de 1996.

## 1. Orígenes

En una época en donde las armas constituían la fuente más visible de legitimación política, resulta difícil imaginar que las elecciones fueran la arena privilegiada para la disputa del poder político. Sin embargo, la instauración de un ordenamiento mínimo en lo electoral sentó las primeras bases de lo que sería el mecanismo por excelencia para la transmisión institucional del poder: las elecciones. El momento electoral, una vez terminada la lucha armada, cumplió dos objetivos fundamentales: la distribución de cargos públicos entre la elite gobernante y la canalización de la disidencia política. Asimismo, la necesidad de contar con el reconocimiento norteamericano, imprescindible para la reactivación de la devastada economía nacional y la preservación de la bandera democrática como sello del régimen emergente, llevaron a éste a la adopción de un sistema de partidos formalmente pluralista pese a la escasa o nula competitividad entre ellos. Por tanto, la existencia de elecciones formalmente democráticas y la aceptación legal de la oposición política constituyeron dos resortes fundamentales del régimen postrevolucionario.

Posteriormente, con la paulatina construcción de un sistema de *partido hegemónico*<sup>1</sup> el régimen se consolidó en el poder durante décadas con una fachada democrática que contó con el reconocimiento de propios y extraños. Esta situación *sui generis* —que llevó a los estudiosos a distinguirlo de los sistemas de partido único y de partido predominante—, fue posible en gran medida gracias al diseño e implementación de instituciones y leyes electorales que, como veremos, estuvieron reguladas para su propio beneficio. El control absoluto de las elecciones se

convirtió, entonces, en una necesidad de primer orden para la permanencia del régimen. Hagamos, pues, un poco de historia de cómo se logró esta tarea desde la integración misma de los órganos electorales.

Con el triunfo de Venustiano Carranza y su grupo sobre los remanentes del zapatismo y el villismo en 1916, se inició una etapa que puso los primeros cimientos del sistema político mexicano. En este año, Carranza convocó a la elección de un nuevo Constituyente para reformar la Constitución de 1857 y el 2 de julio de 1918, ya en calidad de presidente electo, promulgó una ley para la elección de los poderes federales que dejaba la organización y vigilancia de los comicios en cada entidad federativa en manos de los gobernadores y presidentes municipales. Lo anterior no podía ser de otra manera ya que los poderes locales aún se encontraban con una autonomía beligerante que los dejaba fuera de todo control central:

(...) desde 1917 hasta 1935 existió una “diarquía” consistente en que junto al supremo Poder Ejecutivo (el lado formal de la diarquía) casi siempre coexistió, en competencia más o menos abierta, un caudillo o jefe máximo (lado informal de la diarquía), con poder suficiente para enfrentar con perspectivas de éxito al presidente.<sup>2</sup>

Durante este periodo, la organización partidaria se caracterizó por la atomización, un fuerte regionalismo y un sentido francamente coyuntural. Los múltiples partidos surgidos entonces (varios de ellos clubes políticos), formaron parte del entramado en que se articularon los diferentes intereses locales, mecanismo que resultó altamente funcional para las relaciones entre caudillos y caciques. Así, la ausencia de canales institucionales para dirimir las controversias

generadas en la lucha por el poder dejó en manos de los caudillos toda facultad de control y decisión sobre las mismas:

(...) en ningún momento de la agitada vida pública de este periodo los ciudadanos mexicanos estuvieron en la posibilidad de ejercer plenamente sus supuestos derechos democráticos por la vía electoral. Las razones de esta contradicción fueron varias. En primer lugar, la ausencia de una tradición democrática real. Luego, el hecho de que la dinámica política que siguió al triunfo de los rebeldes sobre el antiguo régimen inhibió la presencia de fuerzas organizadas —partidos bien estructurados y con bases sociales— que ofrecieran una alternativa real frente a los vencedores.<sup>3</sup>

Para entonces, la organización y vigilancia electoral quedó en manos de tres clases de consejos: de listas electorales, de distritos electorales y municipales. La integración de dichos consejos era la siguiente: el Consejo de Listas Electorales se conformaba de nueve miembros propietarios con sus respectivos suplentes, los cuales eran seleccionados por un sorteo verificado entre los candidatos propuestos por el ayuntamiento de cada estado (art. 5); los Consejos de Distrito Electoral se integraban por el presidente municipal, dos opositores en la elección previa anterior (a falta de éstos se recurría a dos ex presidentes municipales), cuatro ciudadanos designados por insaculación y seis ciudadanos como suplentes (art. 8); finalmente, los Consejos Municipales se conformaban bajo la presidencia del síndico del ayuntamiento y el resto de los miembros era designado bajo la modalidad antes expuesta (art. 9).

De acuerdo a esta ley, los gobernadores de los estados eran los encargados de la distritación en cada entidad (art. 14); mientras que correspondía a los gobiernos municipales la división de los distritos en secciones electorales (art. 15), la impresión de las boletas para la elección (art. 32) y el registro de candidatos (art. 27). También era facultad de los ayuntamientos

designar los lugares en donde se ubicarían las casillas de votación, nombrar a los encargados de instalarla (art. 30) y hacer las tareas necesarias para la elaboración de los listados de votantes (art.15 al 25).

La mesa de casilla se conformaba con un presidente, dos secretarios y dos escrutadores designados por la mayoría de los votos entre los electores presentes (art. 50). Esta disposición representó uno de los puntos más conflictivos ya que propiciaba la violencia entre los grupos en pugna política, los cuales se disputaban el control de las casillas.

En suma, la ley de 1918 dio cuenta de la enorme descentralización que en materia electoral privaba para entonces, la cual tuvo como rasgo más sobresaliente la total ausencia tanto de los poderes de la Unión como de los partidos políticos en los organismos electorales. Todo quedaba en manos de los poderes locales y municipales.

## **2. Hacia la centralización**

La ley promulgada en 1918 se mantuvo vigente hasta 1946, año en que la Ley Federal Electoral creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, órgano que centralizó la organización y vigilancia de los procesos electorales. Esta centralización no fue fortuita, sino que respondió a la creciente inestabilidad política que entonces vivió el país. En efecto, a partir de 1920 la vida política nacional estuvo dominada por la constante amenaza de fracturas al interior de la elite gobernante, la cual no lograba cohesionarse alrededor de una figura lo suficientemente fuerte y capaz de inhibir los ánimos insurreccionales que aún albergaban numerosos caudillos militares.

Sin embargo, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 se

logró en buena medida cohesionar a los caudillos y caciques regionales, quienes ciertamente no perdieron su influencia ni control local, pero se vieron obligados a negociar sus intereses particulares a través de la mediación del aparato partidario. El nuevo eje articulador de este aparato fue en un primer momento el “Jefe Máximo” encarnado en la figura de Plutarco Elías Calles, y, posteriormente, la Presidencia de la República, institución que a partir del mandato de Lázaro Cárdenas se convirtió *de facto* en el principal árbitro de la vida política nacional.

Cabe señalar que junto al fortalecimiento de la figura presidencial también se consolidó la del partido hegemónico. A finales de los años treinta y durante el gobierno del general Cárdenas, el PNR se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Esta modificación no sólo tuvo que ver con el nombre, sino fundamentalmente con la concepción misma del partido, ya que éste pasó de ser una organización cuyo sustento había sido la burocracia política, para así convertirse en el principal agente de movilización social y en el intermediario por excelencia entre las demandas surgidas de la sociedad y el gobierno.

Para ello, el partido incorporó en su seno a los obreros y campesinos, dos de los sectores sociales entonces mayoritarios, mediante la fundación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), instancias de organización y representación gremial adheridas al cuerpo partidario. Este acontecimiento, que selló el pacto social surgido de la Revolución, definió los alcances de esta transformación incluyente ya que incorporó a vastos sectores de la sociedad bajo el manto de una sola organización política. La centralidad que alcanzó el poder Ejecutivo y el predominio del partido oficial en todos los ámbitos del quehacer público determinaron la vida política de nuestro país.<sup>4</sup> Los procesos electorales no fueron la excepción:

El control de las elecciones pasó así a ser una función de la cúpula del partido y, por supuesto, del Ejecutivo (...) Para principios de los años cuarenta, el sistema político mexicano y en particular el presidencialismo, se encontraba ya consolidado en gran medida como resultado de la gestión del presidente Cárdenas.<sup>5</sup>

El 7 de enero de 1946 se promulgó una nueva ley electoral de carácter federal que sustituyó a la deficiente ley de 1918. Para el 18 del mismo mes, se transformó el PRM en Partido Revolucionario Institucional (PRI), nombre que conserva hasta la actualidad. Con ello, quedó garantizada la continuidad institucional que acompañó y caracterizó al periodo del llamado “milagro mexicano”, el cual configuró una etapa de crecimiento económico sostenido y estabilidad política que se prolongaría hasta los inicios de la década de los setenta. La centralización del poder se convirtió en un prerrequisito para la modernización económica y en un instrumento esencial para la estabilidad social y política. Dicha centralización llevó a la confección de una ley electoral que otorgó al presidente y a su partido una intervención directa en los procesos electorales en el ámbito federal.

La nueva ley determinó que la vigilancia del proceso electoral se efectuaría a través de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Dicha comisión estaba integrada por el secretario de Gobernación con otro miembro del gabinete, ambos comisionados del poder Ejecutivo; dos miembros del poder Legislativo: un senador y un diputado; y dos comisionados de partidos nacionales, cuidando que dichos partidos fuesen los más importantes en el país, con ideología, programa y candidatos diversos (art. 7).

La comisión tenía entre sus atribuciones más importantes la de reglamentar el funcionamiento e integración de las Comisiones Locales Electorales que, junto con los Comités Distritales, quedaban a cargo de las elecciones federales en las entidades. Las primeras se

integraban con dos representantes de partidos políticos (que en caso de no llegar a un acuerdo eran designados por la comisión federal) y tres ciudadanos. Los Comités Distritales eran designados por las Comisiones Locales y su integración era igual a la de éstas últimas. Con esta ley, el partido oficial y el gobierno contaban con la mayoría dentro del órgano central de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral ya que tenían cinco de los seis votos totales. Lo mismo ocurría con las Comisiones Locales y Comités Distritales.

En el mismo año se creó el Consejo del Padrón Electoral, órgano con autonomía administrativa, pero que se mantenía sujeto a las normas que dictara la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (art. 52). Este consejo estaba integrado por el director general de estadística (quien lo presidía), el director general de población y el director general de correos (art. 50). Se encargaba de hacer la división territorial para formar distritos electorales, revisar periódicamente el padrón de votantes en todo el país, elaborar el padrón electoral, así como expedir y entregar las credenciales de votantes. El consejo tenía su sede en la ciudad de México, pero podía establecer delegaciones y agencias foráneas.

La ley del 46 disponía que para la integración de las mesas directivas de casilla, los Comités Distritales convocarían a los partidos para que de común acuerdo designaran a los funcionarios de la misma, en caso de no haber acuerdo el propio Comité Distrital realizaría la designación. El cómputo de los votos lo realizaba el propio presidente de la casilla, auxiliado por el Comité Distrital. A diferencia de su antecesora (la ley de 1918), la ley de 1946 centralizó toda la organización y vigilancia electoral en la Secretaría de Gobernación, en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y en el Consejo del Padrón Electoral: "A partir de entonces quedaron fuera del proceso electoral federal los presidentes municipales y los gobernadores, con lo cual la federación dio un enorme paso hacia la centralización del poder político".<sup>6</sup>

En 1951 se creó la Comisión Federal Electoral (CFE) que sustituyó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, y que siguió la misma lógica centralizadora de los procesos electorales. La CFE estaba integrada por los siguientes comisionados: uno del poder Ejecutivo (en lugar de dos, tal como lo indicaba la ley de 1946), dos del poder Legislativo: un senador y un diputado; y tres comisionados de partidos políticos nacionales —antes eran dos— designados en común acuerdo por los mismos (en caso de no existir acuerdo, los representantes partidarios eran designados por los comisionados de los poderes de la Unión, cuidando que aquellos fueran de ideología o programa diversos).

Al igual que la ley de 1946, era atribución de la CFE expedir el reglamento para su propio funcionamiento y para el de las Comisiones Locales y Comités Distritales (art. 12). En cada entidad federativa funcionaba una Comisión Local Electoral, misma que estaba integrada por tres ciudadanos designados por la CFE y un representante de cada partido político nacional con voz pero sin voto. Las Comisiones Locales designaban a los integrantes de los Comités Distritales, los cuales estaban conformados por tres miembros propietarios y tres suplentes, y un representante por cada partido político con derecho a voz pero sin voto.

Los comisionados de la CFE tanto en las Comisiones Locales como en los Comités Distritales debían ser ciudadanos en pleno uso de sus derechos políticos, nativos de la entidad respectiva o con residencia no menor de un año; debían tener un modo honesto de vivir, no desempeñar ningún cargo o empleo público y ser de reconocida probidad y cultura suficiente para el adecuado desempeño de sus funciones (art. 16).

Los Comités Distritales designaban a los ciudadanos que debían integrar las mesas directivas de las casillas electorales y el cómputo de los votos lo efectuaban los propios comités.

Correspondía también a los Comités Distritales expedir una constancia a los candidatos a diputados que hubiesen obtenido la mayoría.

En este mismo año, se creó el Registro Nacional de Electores (RNE), dependiente de la CFE, como una institución de servicio público encargada de mantener al corriente el registro ciudadano, expedir las credenciales de elector, y formar, publicar y proporcionar el padrón a los organismos electorales (art. 45). El personal del RNE era de confianza. Su director era nombrado por el presidente de la CFE y el resto del personal era designado por el propio director, quien debía contar con la aprobación del presidente de la CFE.

Conviene señalar que durante esos años se hizo constante la queja de la oposición, principalmente del Partido Acción Nacional (PAN), quien denunció lo injusto de la fórmula de mayoría simple entonces utilizada para la integración de las cámaras ya que dejaba sin representación los votos expresados en favor de la oposición. Dicha situación motivó que se radicalizara este partido, quien en numerosas ocasiones amenazó con retirarse de las elecciones; amenaza puesta al día con el boicot declarado en 1958 por el PAN, cuando ordenó a sus candidatos victoriosos en la Cámara de Diputados no presentarse a ocupar sus cargos.<sup>7</sup>

A pesar de la estabilidad política, el crecimiento económico y la paz social que caracterizaron a los años del llamado "milagro mexicano", los movimientos de disidencia política y protesta social encabezados por maestros y ferrocarrileros al final de los años cincuenta alertaron al régimen sobre la urgente necesidad de abrir espacios a una oposición que comenzaba a radicalizarse.

Así, en 1963 se realizó una nueva reforma a la legislación electoral con el fin de alentar a una débil oposición para participar en los procesos electorales. Esta operación reformadora cumplió dos funciones estratégicas: la primera, refuerza la oposición institucional al régimen de

partido hegemónico; y, la segunda, que se deriva de la anterior, garantiza el control de los comicios por parte del presidente y su partido con un mayor margen de legitimidad. Con estos objetivos, la reforma de 1963 incorporaba el sistema de *diputados de partido* que consistía en que cada partido que obtuviese un total de votación nacional del 2.5 por ciento como mínimo obtendría cinco diputados, más un diputado adicional por cada medio por ciento por encima de esta cifra. El tope era de 20 diputados. Sin embargo, la abrumadora mayoría que el PRI mantuvo en el Congreso demostró lo limitado de esta reforma que, sin desconocer su trascendencia, se encontró lejos de resolver la preocupante sobre y subrepresentación en que se encontraban las fuerzas políticas. Asimismo, esta reforma establecía el criterio de fuerza electoral para la selección de los tres representantes de partido en la Comisión Federal Electoral.

En el año de 1968 se registró un movimiento estudiantil que evidenció el agotamiento de un modelo político que ya no lograba procesar institucionalmente la conflictividad social e incorporar políticamente a la diversidad política, social y cultural que recorría el país entero. Este movimiento, encabezado por estudiantes de la UNAM y el Politécnico, tuvo una respuesta represiva por parte del régimen. A partir de entonces, importantes sectores de la sociedad mexicana comenzaron a organizarse en torno a los llamados movimientos populares representados por el sindicalismo universitario, el feminismo y la disidencia sindical de maestros, ferrocarrileros y electricistas. Este conjunto de movimientos evidenció los límites de una apertura política restringida que tuvo su expresión más dramática con la aparición en el escenario nacional de la guerrilla urbana y rural a principios de los años setenta. A su vez, en estos años el milagro mexicano comenzó a desdibujarse y con él la confianza en torno al régimen y a su proyecto económico.

Como respuesta a lo anterior, el entonces presidente Luis Echeverría impulsó en 1973 una

serie de reformas a la Ley Federal Electoral, con el fin de canalizar institucionalmente la protesta mediante el fortalecimiento de los partidos de oposición. Bajo esta premisa, se elevó de 20 a 25 el número tope de diputados de partido y se otorgó representación a todos los partidos con registro en las instancias electorales federales. La reforma de 1973 también introdujo, por vez primera en la legislación electoral, el concepto de autonomía: "La Comisión Federal Electoral es el organismo *autónomo*, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República".<sup>8</sup>

Con las reformas a la ley electoral se incorporaba a la CFE un comisionado por cada partido político con derecho a voz y voto. Por tanto, la CFE quedaba integrada de la siguiente manera: un comisionado por el poder Ejecutivo que era el secretario de Gobernación que fungía como presidente; dos comisionados del poder Legislativo: un senador y un diputado; un comisionado por cada partido político nacional, y un notario público, con voz pero sin voto, que hacía las funciones de secretario.

Sin embargo, la aritmética en la conformación de la CFE permaneció sin grandes cambios, ya que el PRI contó con los votos de su comisionado, de los dos representantes de las cámaras provenientes de este partido político y con el del secretario de Gobernación, quien fungía como presidente del organismo, mientras que la oposición apenas podía reunir, en el mejor de los casos, los votos de los comisionados del Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y de Acción Nacional. Las Comisiones Locales Electorales quedaban integradas por tres comisionados designados por la CFE y un comisionado por cada partido político nacional; fungía como presidente el comisionado designado por la CFE, el cual contaba con voto de calidad. La integración de los Comités Distritales era la misma que la de las Comisiones Locales.

Finalmente, dos hechos pusieron al descubierto las limitaciones de dicha reforma y la estrechez de la apertura política echeverrista: la marginación del Partido Comunista Mexicano (PCM), al cual no se le reconoció legalmente, y la ausencia del PAN en las elecciones presidenciales de 1976 debido a problemas internos que lo llevaron a no presentar candidato. Como consecuencia de lo anterior, José López Portillo, candidato del PRI y de la oposición restante (PPS y PARM), se presentó sin rival formal a la contienda presidencial, cuestión que obligó al gobierno entrante a reformar nuevamente la ley para alentar la participación opositora, principalmente la de izquierda.

1977 es un año crucial en el proceso de reformas a la legislación electoral. La promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) respondió a una necesidad primordial: recuperar legitimidad para un régimen político que había mostrado síntomas evidentes de agotamiento desde 1968 a través de la incorporación de fuerzas políticas que no contaban con representación en el entramado institucional. Esta reforma tenía el objetivo de refuncionalizar al sistema político mediante la canalización institucional del conflicto político propiciado por la emergencia de un conjunto de actores sociales (v. gr. guerrilla rural y urbana, movimientos campesinos, estudiantiles, obreros, magisteriales, etcétera) que cuestionaban las bases de legitimidad del propio régimen. En particular, el principal destinatario de dicha reforma fueron las agrupaciones de izquierda, especialmente los comunistas, quienes representaban a una franja de la sociedad que ya no se sentía identificada con los referentes políticos existentes: "Como significaba el reconocimiento al pluralismo, única alternativa al endurecimiento político que no se quería, la nueva ley abrió grandes posibilidades de expresión política y electoral a la oposición en general, pero a la izquierda en particular".<sup>9</sup>

La LFOPPE diseñó un sistema electoral mixto compuesto de 400 diputados: 300

uninominales y 100 de representación proporcional; conservaba el voto de los comisionados de todos los partidos en todos los órganos colegiados; establecía para los partidos la posibilidad del registro condicionado a los resultados electorales fijando un umbral mínimo del 1.5 por ciento de los votos totales de cualquier elección federal; determinaba el método de insaculación para la integración de las Comisiones Locales y Comités Distritales; disminuía el papel de la Secretaría de Gobernación en asuntos tan importantes como el registro de partidos; creaba figuras jurídicas nuevas como la de asociación política; y declaraba a los partidos como entidades de interés público, sujetos a derechos y obligaciones.

La Comisión Federal Electoral se integraba de la misma forma que determinaba la reforma de 1973, únicamente se incorporaba el derecho a voto para el notario público que fungía como secretario. Una de las aportaciones más importantes fue la creación del Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, que se integraba por tres representantes del gobierno federal que tuviesen funciones de estadística, informática y de estudios del territorio nacional, así como por un representante de cada partido político nacional. Las Comisiones Locales y Comités Distritales se integraban con cuatro miembros insaculados por la CFE de una lista que el comité técnico proponía. Todos sus miembros (incluidos los comisionados de los partidos) tenían derecho a voz y voto. Las mesas directivas de casilla se integraban por ciudadanos residentes en la sección respectiva. Cada casilla se componía de un presidente, un secretario, dos escrutadores y los suplentes respectivos, quienes eran designados por el Comité Distrital (art. 104).

Cabe destacar que con la ley electoral de 1977 se modificó notablemente la aritmética de la CFE ya que los partidos que alcanzaron su registro condicionado y lo refrendaron en las elecciones federales de 1979 al obtener la votación mínima establecida [Partido Demócrata

Mexicano (PDM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Comunista Mexicano], pasaron a integrar este organismo. Con ello, para la víspera de la elección presidencial de 1982, el PRI había perdido la mayoría preestablecida al interior de la CFE ya que contaba con cuatro votos (uno del secretario de Gobernación, dos de los legisladores y uno de su representante), mientras que la oposición en su conjunto (PAN, PPS, PARM, PDM, PST y PSUM<sup>10</sup>) reunía un total de seis votos. A este total se le sumaba el voto del notario público.

Sin embargo, a pesar de que los partidos opositores tenían formalmente la mayoría de los votos al interior de la CFE, ésta no se pudo hacer valer debido a las diferencias entre las oposiciones y a que el PRI conseguía regularmente sumar a su votación los votos de los llamados “partidos satélites”: PPS, PARM y PST.

Durante los años ochenta se hizo evidente que nuestro país requería una reorientación ante el fracaso de un modelo restringido de apertura política que no terminaba por asentar reglas del juego que convencieran a los distintos actores políticos. El creciente deterioro del nivel de vida y del poder adquisitivo del salario, los sucesivos escándalos de corrupción en que se vieron involucrados importantes miembros del gobierno, la demanda de participación y democratización encabezada por los movimientos de damnificados en 1985 y por los estudiantes del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) en 1986 y 1987, así como el desarrollo de una opinión pública más crítica e informada fueron sucesos que reflejaron el malestar social, el desgaste político y el deseo de participación de grupos y sectores sociales que ya no se identificaban con los canales institucionales existentes. La legitimidad del régimen, sustentada durante décadas en la gestión gubernamental, se vio seriamente dañada y con ella la desconfianza y el malestar frente al ejercicio público se hicieron más frecuentes.

En este marco, el Congreso de la Unión aprobó una nueva ley electoral en diciembre de

1986. El paquete legislativo introdujo varias novedades, entre las que destacaron: el incremento de 100 a 200 de los diputados de representación proporcional y la apertura de éstos al partido oficial; la renovación del Senado por mitades cada tres años, tal y como lo disponía la Constitución de 1917; y la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Por lo que respecta a la integración de los órganos electorales, el Código Federal Electoral (Cofel), que sustituyó a la LFOPPE, consideraba la fuerza electoral de los partidos como criterio central para la integración de la CFE. De tal forma que la comisión se integraba de la siguiente manera: un comisionado del poder Ejecutivo (secretario de Gobernación), quien fungía como presidente de la CFE y contaba con voto de calidad; dos comisionados del poder Legislativo (un senador y un diputado de la mayoría); y los comisionados de los partidos políticos. Estos últimos se designaban bajo la siguiente fórmula: cada partido que hubiese alcanzado entre el 1.5 y el tres por ciento de la votación nacional efectiva en la última elección federal para diputado de mayoría tenía derecho a un comisionado; los que hubiesen alcanzado entre el tres y el seis por ciento contarían con otro, y los que hubiesen obtenido más del seis por ciento contarían con un comisionado más por cada tres por ciento adicional, sin poder llegar a tener más de 16 comisionados (art. 165). Esto propició que en 1988 un solo partido (PRI) tuviese mayoría absoluta en la CFE: 16 de 31 votos. De suerte que el partido oficial se convertía en juez y parte del proceso electoral:

Es muy explicable el descrédito en que cayó la Comisión Federal Electoral en aquel momento y no sólo por la “caída del sistema”, sino porque dicho órgano de autoridad electoral estaba integrado entonces por una representación con aplastante mayoría del PRI que no podía ser superada ni siquiera por la suma de todos los representantes restantes.<sup>11</sup>

Las Comisiones Locales estaban integradas por un presidente y secretario designados por el presidente de la CFE y por los comisionados de los partidos políticos que se integraban bajo las mismas reglas y proporciones antes enunciadas (art. 178). Los Comités Distritales, por su parte, se integraban con igual número de miembros y bajo los mismos criterios que las Comisiones Locales. Con el Cofel, dejaba de ser una función del Comité Distrital expedir las constancias de mayoría a los candidatos a diputados que hubiesen resultado electos pasando a ser una atribución de la CFE (XXVII, art. 170).

Las mesas de casilla estaban integradas con un presidente y un secretario designados por insaculación que realizaba el Comité Distrital a partir de una lista que presentaban los partidos políticos (art. 197). El Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores subsistía con el Cofel, pero se conformaba de forma distinta: un secretario general del registro, un representante de cada partido, un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y un secretario técnico que era designado por el director general del RNE (art.148). Asimismo, se crearon las Comisiones Estatales de Vigilancia y Comités Distritales de Vigilancia, quienes estaban integrados por los siguientes miembros: el delegado estatal y el distrital, respectivamente, del RNE, un representante por cada partido, un representante del INEGI y un secretario técnico (arts. 151 y 155). Entre las funciones más importantes de éstos se encontraban la de vigilar el empadronamiento y la entrega oportuna de credenciales de elector, solicitar la implementación de técnicas censales para la depuración del padrón electoral, así como recibir las solicitudes que los partidos formularsen para la depuración y actualización del padrón (arts. 152 y 156).

Finalmente, con el Cofel se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE) como un “organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los

recursos de apelación y queja” (art. 352). Sin embargo, este organismo no emitía dictámenes de carácter resolutivo sino únicamente propositivo y sus facultades eran muy limitadas ya que la aprobación de los resultados quedaba totalmente en manos del nuevo Congreso erigido en Colegio Electoral, lo que hacía de los legisladores recién nombrados juez y parte del proceso, pues ellos mismos eran los que calificaban la elección en la que presuntamente resultaban electos.

### **3. Hacia la ciudadanización**

La incredulidad hacia los órganos electorales alcanzó sus niveles más críticos durante las elecciones federales de 1988, entre otras razones por el hecho de que el máximo órgano encargado de organizar y vigilar el proceso no contaba, dada su composición, con el mínimo de objetividad e imparcialidad necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones. Aunado a lo anterior, la impugnación de los resultados electorales por las dos principales oposiciones políticas: el Frente Democrático Nacional (FDN)<sup>12</sup> y el PAN, así como la creciente movilización ciudadana que se sumó a este cuestionamiento pusieron de manifiesto la necesidad de contar con un ordenamiento capaz de conciliar legalidad con credibilidad y contener así la espiral fraude-impugnación que para entonces se agudizaba.

En tales circunstancias, el entonces presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, convocó al “Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática”, que en 1989 se tradujo en una consulta pública y en abril de 1990 en una reforma constitucional. En agosto del mismo año se creó una nueva legislación electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). La primera reforma electoral impulsada durante el sexenio de Salinas de

Gortari suprimió a la antigua Comisión Federal Electoral y al Tribunal de lo Contencioso Electoral, y creó dos nuevos organismos: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE). El IFE se constituyó como un “organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios” (art. 70). El TFE, por su parte, se definió como un “órgano jurisdiccional autónomo, encargado de la substanciación y resolución de los recursos de apelación e inconformidad” (art. 264).

Esta reforma intentó dar respuesta a la inquietud expresada por mayor imparcialidad:

El órgano federal electoral, al tiempo que está constituido por representantes estatales y de los partidos en igualdad, debiera integrarse además con elementos que sirvieran como una especie de fiel de balanza (...) El número de estos miembros estaría determinado por la necesidad de que ni la representación estatal por su lado, ni la de ninguna coalición por el otro pudiera por sí misma tener la mayoría.<sup>13</sup>

Con el objetivo de brindar mayor imparcialidad a los órganos electorales, se introducía una figura novedosa dentro de los órganos colegiados responsables de la función electoral: los consejeros magistrados (a los cuales nos referiremos más adelante).

El IFE tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en el territorio nacional mediante 32 delegaciones en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal. El órgano central está conformado por el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General; en el ámbito local, el órgano electoral está conformado por un Consejo Local y una Junta Local Ejecutiva, mientras que los organismos distritales están conformados por un Consejo Distrital y una Junta Distrital Ejecutiva. El instituto cuenta con órganos colegiados de dirección y vigilancia, así como con órganos ejecutivos y técnicos. Las

instancias de dirección se encargan de la toma de decisiones y del cumplimiento cabal de lo estipulado en el Cofipe en todo lo referente al desarrollo de la elección, mientras que a las ejecutivas les corresponde implementar los programas del Instituto y dar seguimiento a las resoluciones acordadas por los consejos electorales en sus respectivas jurisdicciones. Es característico de esta ley la incorporación del servicio electoral a fin de profesionalizar la actividad en la materia.

El Cofipe establecía que el órgano superior de dirección del Instituto, el Consejo General, quedaba integrado por un consejero del poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación), el cual era presidente del consejo; cuatro del poder Legislativo (dos por cada Cámara, uno por la mayoría y el otro por la primera minoría, respectivamente); representantes de los partidos políticos, con derecho a voz y voto, de acuerdo a su fuerza electoral (cada partido con votación entre 1.5 y 10 por ciento de la última elección para diputados federales tendría derecho a un representante; uno adicional para quienes tuviesen entre el 10 y el 20 por ciento; uno más para los que tuvieran entre el 20 y el 30 por ciento, y un cuarto como máximo para quienes tuviesen más del 30 por ciento),<sup>14</sup> y por seis consejeros magistrados electos a propuesta del Ejecutivo por las dos terceras partes de los diputados federales (art. 74). Los consejeros magistrados debían reunir los mismos requisitos que se necesitan para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, además de no haber desempeñado algún cargo de elección popular ni de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de cualquier partido político por lo menos los cinco años previos a su elección (art. 76). También formaban parte del Consejo General, pero sin derecho a voto, el director y el secretario general del Instituto, además de los representantes de los partidos que entonces obtuvieron el registro condicionado: PDM, Partido del Trabajo (PT) y Partido Ecologista de México (PEM).

Entre las atribuciones del Consejo General se encontraban las siguientes: designar al

director general del Instituto (a propuesta del presidente del consejo) por el voto de las dos terceras partes de sus miembros; designar al secretario general del Instituto y a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales a propuesta de la Junta General Ejecutiva; efectuar el cómputo nacional de la elección para diputados de representación proporcional y asignar las constancias correspondientes (art. 82); vigilar la oportuna integración y funcionamiento de los órganos del IFE; resolver sobre el otorgamiento del registro o pérdida del mismo a los partidos políticos; normar el funcionamiento del Registro Federal de Electores (RFE) y aprobar el proyecto de presupuesto del IFE.

Como se mencionó anteriormente, a escala central las funciones ejecutivas recaen en la Junta General Ejecutiva presidida por el director general e integrada por el secretario general del Instituto y los directores ejecutivos de cada una de las siguientes direcciones:

—Registro Federal Electoral. Responsable del padrón, lista y credencial electoral.

—Prerrogativas y Partidos Políticos. Responsable de otorgar el financiamiento público, editar los programas de radio y televisión, así como tramitar las prerrogativas postales y telegráficas.

—Organización Electoral. Responsable de organizar de forma operativa las elecciones y elaborar las estadísticas electorales.

—Servicio Profesional Electoral. Responsable de integrar este servicio, además de contratar y promover al personal correspondiente.

—Capacitación Electoral y Educación Cívica. Responsable de capacitar a funcionarios de casilla y fomentar la cultura cívica entre los ciudadanos.

—Administración. Responsable de elaborar el presupuesto del IFE.

En cada entidad y distrito, las funciones ejecutivas son responsabilidad de las Juntas Locales Ejecutivas y las Juntas Distritales Ejecutivas, integradas respectivamente por el vocal ejecutivo (presidente de la Junta) y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el vocal secretario (arts. 99 y 109).

Con la ley electoral de 1990 se establece que cada una de las entidades federativas y distritos uninominales contará con Consejos Locales y Consejos Distritales integrados por cinco consejeros (los vocales de la Junta Local y la Junta Distrital, respectivamente), actuando como presidente el vocal ejecutivo; seis consejeros ciudadanos (nombrados por el Consejo General para integrar los primeros y por los Consejos Locales para los segundos), y representantes de los partidos políticos según su fuerza electoral. Los Consejos Locales y Distritales, a diferencia del Consejo General, sólo actúan durante el año de la elección mientras que las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas actúan de forma permanente.

Las mesas directivas de casilla pasaron a integrarse bajo la siguiente fórmula: las Juntas Distritales Ejecutivas insaculan del listado electoral a un 20 por ciento de ciudadanos por cada sección electoral, sin que el número de ciudadanos insaculados sea menor a 50. A los ciudadanos seleccionados se les impartirá un curso de capacitación. Las Juntas Distritales integraban las casillas con los ciudadanos idóneos (art. 193). Corresponde a las casillas hacer el cómputo de la elección para diputados, senadores, presidente o representantes a la ARDF.

También se creó una Comisión Nacional de Vigilancia, que se integra con el director ejecutivo del RFE (presidente de la comisión), un secretario designado por el presidente de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, un representante por cada partido político y un representante del INEGI (art. 165). Entre sus funciones están las de vigilar la inscripción de los ciudadanos al padrón, su actualización y la entrega oportuna de credenciales de elector (art. 166).

Otra de las innovaciones de la reforma de 1990 es, sin duda, la organización del Servicio Profesional Electoral y su respectivo Estatuto.

Si bien la reforma de 1990 significó la construcción de un ordenamiento jurídico que permitiera sentar las bases para modificar sustancialmente la integración de los organismos electorales a fin de otorgar mayor confianza a los partidos políticos y a la ciudadanía, ésta se vio limitada por el hecho fundamental de que el Partido de la Revolución Democrática (PRD), tercera fuerza electoral, no avaló esta reforma. Razón por la cual se convocó a una nueva reforma al Cofipe en septiembre de 1993.

La segunda reforma electoral del sexenio salinista se implementó con el objetivo de otorgarle mayores atribuciones al Consejo General del IFE. Entre estas atribuciones destacan las siguientes: se establece que la designación del director general y de los directores ejecutivos pase al Consejo General por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y se establecen nuevos y más rígidos requisitos para la designación del director general del IFE con la finalidad de garantizar su imparcialidad.

Los Consejos Locales y Distritales modifican su composición: dos vocales ejecutivos (antes eran cinco) con derecho a voz y sin voto, nueve consejeros ciudadanos (antes eran seis), y la representación partidaria permanece inalterada. Corresponde a los Consejos Locales calificar y expedir las constancias de mayoría de la elección de senadores y a los Consejos Distritales declarar válida y expedir las constancias correspondientes de la elección de diputados. Con ello, se avanza en la descentralización de la función electoral, al tiempo que se fortalecen las facultades de los órganos delegacionales del Instituto. Con la reforma, asimismo, corresponde a los Consejos Distritales designar a los que serán funcionarios de casilla después de una doble insaculación. La primera se efectuará sobre 15 por ciento de las listas nominales (y no del 20 por

ciento como se realizaba anteriormente) y aquellos que resulten insaculados se les impartirá un curso de capacitación para luego ser sorteados nuevamente.

Así también, con esta reforma se impulsaron una serie de cambios normativos y constitucionales que venía exigiendo la oposición con anterioridad. Entre éstos destacan los siguientes: se puso fin a la autocalificación de las cámaras; se otorgaron plenos poderes al TFE para procesar lo contencioso electoral con la creación de una sala de segunda instancia; se aceptó la figura de observador electoral que numerosas organizaciones cívicas y partidos políticos venían demandando para dotar de mayor vigilancia al proceso; y se amplió el número de senadores que pasó de tres a cuatro por cada entidad federativa, de los cuales tres serían electos bajo el principio de mayoría y el restante por el principio de representación proporcional.

Sin embargo, la aparición inesperada de un movimiento armado en el sureste del país a principios de 1994 y el trágico asesinato del candidato presidencial del PRI en marzo del mismo, entre otros acontecimientos, aceleraron los acercamientos entre los principales actores políticos con miras a realizar una nueva reforma electoral que ofreciera mayor credibilidad y transparencia al proceso electoral venidero. Es así como en abril de 1994 se realizó una nueva reforma al Cofipe que incorporó modificaciones sustanciales con respecto a los órganos electorales: al eliminar el criterio de fuerza electoral, los partidos equiparan su representación a un miembro dentro del Consejo General, Consejos Locales y Distritales, respectivamente, y se suprime su derecho a voto; el presidente del Consejo General pierde su voto de calidad; y la figura de consejero magistrado del Consejo General es sustituida por la figura de consejero ciudadano. De suerte que en 1994, gracias a la tercera y última reforma electoral del sexenio salinista, el Consejo queda integrado por un consejero del poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación), cuatro consejeros del poder Legislativo (dos senadores y dos diputados, uno de la mayoría y otro

de la primera minoría respectivamente), seis consejeros ciudadanos y representantes de cada uno de los partidos políticos (art. 74). Al respecto, es importante resaltar que seis de los 11 votos en el Consejo General pertenecían a los consejeros ciudadanos, por lo que la formación de mayorías automáticas quedaba desterrada, requiriéndose para la forja de los acuerdos de la negociación y el consenso.

Si anteriormente la elección de consejeros magistrados se realizaba con base en la propuesta que el presidente de la República hacía a la Cámara de Diputados, con la reforma de 1994 se prevé una nueva mecánica: cada grupo parlamentario tiene derecho a presentar hasta cuatro candidatos que pasan a formar parte de una lista que es sometida a votación dentro de la Cámara de Diputados, misma que elige a los consejeros ciudadanos por el voto calificado de las dos terceras partes de sus miembros presentes (art. 74). Para ser consejero ciudadano se debían reunir los siguientes requisitos: tener más de 30 años de edad (antes eran 35), poseer título profesional o formación equivalente y tener conocimientos en materia político-electoral (antes era requisito contar con antigüedad mínima de cinco años con título de abogado), y no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos tres años (art. 76). Sin embargo, la ley no especificaba las facultades y atribuciones con que debían contar los consejeros ciudadanos.

#### **4. La ciudadanización**

A pesar del notable avance que significó la reforma de 1994, aún quedaban algunos temas pendientes en cuanto a la integración de los órganos electorales. El más relevante, sin duda, era el

concerniente a la presencia del poder Ejecutivo en la máxima instancia de organización electoral. Es así, que después de numerosos acercamientos entre el gobierno y la oposición, se avanza hacia una reforma que modifica profundamente la integración del Consejo General del IFE, misma que significaría su *plena* ciudadanización.

En efecto, durante el segundo semestre de 1996 se logra concretar un nuevo marco regulatorio para los procesos electorales en México. Este esfuerzo inusitado tiene como uno de sus principales logros la completa exclusión de toda participación y representación del poder Ejecutivo en la conformación del IFE. Recordemos que anteriormente el Secretario de Gobernación, en su calidad de consejero del poder Ejecutivo, presidía el Consejo General.

Bajo la nueva normatividad el Consejo General queda integrado de la siguiente manera: un consejero presidente y ocho consejeros electorales, figura que sustituye a la de consejeros ciudadanos. Dichos consejeros son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios. Duran en el cargo siete años y pueden ser reelectos (art. 74).

Entre los requisitos considerados para ser electo consejero electoral, se incorpora: el de no ser secretario de Estado, ni procurador General de la República o del D. F., subsecretario u oficial mayor de la administración pública federal, jefe de Gobierno del D.F, ni gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que medie un año de separación antes de su nombramiento (art. 76, inciso j). Asimismo, se fija una retribución a sus funciones similar a la que perciben los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 76).

Se suprime la figura de director general y se sustituye por la de secretario ejecutivo, quien es electo por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General a propuesta del consejero presidente (art. 82, inciso c), el cual concurre a las sesiones del Consejo con derecho a

voz, pero sin voto.

Por otra parte, además de suprimirse la figura del consejero del poder Ejecutivo, los consejeros del poder Legislativo pierden su derecho al voto, pero además cada partido político con representación en el Congreso (grupo parlamentario) tiene derecho a proponer un consejero por igual (art. 74, apartado 4º del Cofipe). En tanto, los partidos políticos nacionales mantienen su derecho de acreditar un representante por igual, con voz pero sin voto.

En la medida en que el nuevo esquema y funcionamiento del IFE a fortalecido las funciones de supervisión de los órganos de dirección, y de manera consecuente con la incorporación de algunas innovaciones a la legislación, se ha ampliado y definido con mayor precisión el ámbito de atribuciones del Consejo General en su calidad de máximo órgano de deliberación y decisión. Entre dichas innovaciones se puede mencionar: designar a los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales (art. 82, inciso e); resolver sobre el otorgamiento y pérdida de registro de las agrupaciones políticas (figura que se reincorpora con esta reforma), así como de los acuerdos que efectúen con los partidos políticos.

En cuanto a las atribuciones de los nuevos consejeros electorales —ya especificadas en la reforma de 1994 y que tienen que ver con la integración de las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones—, la reforma de 1996 dispone la creación de cinco comisiones permanentes que se integrarán exclusivamente por consejeros electorales (art. 80, apartado 2º) y cuyo propósito es el coadyuvar las actividades sustantivas en materia de:

—Fiscalización de los recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

—Prerrogativas, Partidos políticos y Radiodifusión.

- Organización Electoral.
- Servicio Profesional Electoral.
- Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Los Consejos Locales también experimentan cambios en su conformación. Con la reforma electoral de 1996 se define una integración consecuente con la del Consejo General del IFE. De forma tal que ahora se integran por sólo siete miembros con derecho a voz y voto: un consejero presidente designado por el Consejo General, quien fungirá como vocal ejecutivo de la Junta respectiva y seis consejeros electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General.

Entre los ajustes que presentan sus atribuciones, se pueden mencionar las siguientes: efectuar el cómputo de la elección de senadores por el principio de representación proporcional en el ámbito de cada entidad federativa, y nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus facultades.

Asimismo, la integración de los Consejos Distritales sigue una fórmula idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, se conforma ahora con sólo siete miembros con derecho a voz y voto: un consejero presidente designado por el Consejo General, quien también funge como vocal ejecutivo de la junta respectiva, y seis consejeros electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local.

Como se puede observar, la reforma electoral de 1996 significó un paso que consolidó el proceso de *ciudadanización* de los órganos electorales iniciado en 1994. La exclusión del poder Ejecutivo y la disminución de la preponderancia del poder Legislativo al interior del máximo órgano de decisión en materia electoral, permitió que individuos ajenos a intereses partidistas

tomaran en sus manos la organización y vigilancia del expediente comicial.

En la medida en que los consejeros electorales se erigen como los actores principales en la toma de decisiones, la reforma electoral de 1996 también abona el camino para reducir la brecha entre la instancia deliberativa respecto a la ejecutiva. Como se señaló anteriormente, los consejeros electorales tienen entre sus atribuciones la de conformar comisiones que inciden en aspectos fundamentales de la organización y vigilancia electorales. Sin duda, esta atribución también viene a apoyar los esfuerzos por consolidar la confianza hacia los trabajos desarrollados por el Consejo General del IFE.

En síntesis, podemos concluir que la ciudadanización de los órganos electorales ha resultado, sin lugar a dudas, la fórmula más eficaz para inyectar credibilidad a aquellas instancias que durante lustros se distinguieron por su parcialidad e inequidad en los procesos electorales.

## Notas

1. Giovanni Sartori, politólogo italiano, define al sistema de partido hegemónico como aquel que no permite una competencia equitativa por el poder político ya que no considera la alternancia en el poder. Sin embargo, a diferencia de los sistemas de partido único, en los de tipo hegemónico sí se permite la existencia de otros partidos, pero sin la posibilidad real de disputar el poder al partido hegemónico. Para profundizar al respecto consultar, Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1, Madrid, Alianza Universidad, 1980, pp. 277-289.
2. Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad; elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1993, p. 17.
3. Lorenzo Meyer, "La revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI,

1989, p. 97. Al respecto también se puede consultar el oportuno artículo de José Woldenberg, "Estado y partidos: una periodización", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LV, núm. 2, abril-junio de 1993, pp. 83-95.

4. Ambas instituciones (la Presidencia de la República y el partido oficial) conformaron durante décadas los pilares del sistema político mexicano. Sobre el particular, se puede consultar el ya clásico ensayo de Daniel Cosío Villegas "Las dos piezas centrales" aparecido en el libro del mismo autor: *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1982, pp. 22-52.

5. José Luis Reyna, "Las elecciones en el México institucionalizado; 1946-1976", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones...*, *op. cit.*, p. 103.

6. Juan Molinar Horcasitas, "Vicisitudes de una reforma electoral", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comp.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, p. 28.

7. Al respecto se puede consultar: Samuel León y Germán Pérez, *De fuerzas políticas y partidos políticos*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 1988, p. 86.

8. Artículo 42 de la Ley Federal Electoral. Las cursivas son mías.

9. Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado; México, 1920-1994*, México, FCE, 1995, p. 235.

10. El Partido Socialista Unificado de México (PSUM) surgió en 1981 de la fusión del PCM con el Movimiento de Acción Popular (MAP), el Partido del Pueblo Mexicano (PPM), el Partido Socialista Revolucionario (PSR) y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS).

11. Jacqueline Peschard, "Los organismos electorales en los comicios federales de 1991", en Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Las elecciones de Salinas; un balance crítico*, México, Plaza y Valdés/FLACSO, 1992, p. 60.

12. El FDN se constituyó para impulsar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República en las elecciones federales de 1988. Lo conformaron en un principio el PPS, el PARM, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y la llamada "Corriente Democrática", facción escindida del partido oficial. Posteriormente, se sumó al FDN, antes de la fecha de

las elecciones, el Partido Mexicano Socialista (PMS) que, a su vez, nació de la fusión del PSUM con el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), el Partido Patriótico Revolucionario (PPR) y la Unidad de Izquierda Comunista (UIC).

13. Intervención del maestro José Woldenberg en la consulta pública sobre la reforma electoral, *Memoria*, tomo II, México, CFE, 1989, p. 187.

14. De acuerdo a esta fórmula el consejo quedaba integrado por cuatro representantes del PRI, dos del PAN y uno por cada partido con registro definitivo: PFCRN, PARM, PPS y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), organización que nació en 1989 de la unión de la Corriente Democrática, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, con distintas agrupaciones y movimientos de izquierda, principalmente del PMS.

### **III. Los acuerdos del Consejo General del IFE y su *ciudadanización* durante las elecciones federales de 1994**

La contribución más importante de la reforma electoral de 1994 fue la integración de los consejeros ciudadanos al Consejo General del IFE. Gracias a la incorporación de éstos a la máxima instancia electoral del país se avanzó en la constitución de un órgano electoral imparcial, ya que los nuevos consejeros contaron con seis de los 11 votos totales al interior de ese órgano colegiado.

Al mismo tiempo, la nueva conformación del Consejo General condicionó a los partidos políticos a superar la eterna confrontación oposición-gobierno y asumir una actitud más responsable en el momento de tomar acuerdos. El mecanismo adoptado por el Consejo General para abordar cada uno de los eslabones del proceso electoral fue el de la negociación y el consenso entre las distintas fuerzas políticas en aras de construir acuerdos que garantizaran el desarrollo imparcial, transparente y equitativo de las elecciones de agosto.

El objetivo del presente capítulo es hacer un recuento de los principales acuerdos tomados al interior del Consejo General del IFE previos a la celebración de las elecciones federales del 21 de agosto de 1994, una vez que se integraron al mismo los consejeros ciudadanos. Cada uno de los acuerdos será abordado y ordenado cronológicamente, de acuerdo a como fueron aprobados en cada una de las sesiones del Consejo General.

Previamente, haremos un breve recuento del contexto político en el que se desarrolló el proceso electoral de 1994 ya que las difíciles circunstancias que acompañaron a los comicios federales de ese año nos pueden ayudar a valorar en su justa dimensión tanto la ciudadanización del Consejo General del IFE como los acuerdos emanados del mismo.

## 1. Los aciagos días de 1994

El 1° de enero de 1994 México despertó con la noticia de un levantamiento armado en el estado de Chiapas encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que tomó cuatro cabeceras municipales del estado y declaró la guerra al ejército y gobierno mexicanos. Esta situación inesperada representó una seria amenaza para el desarrollo pacífico de las elecciones que habrían de celebrarse el 21 de agosto de aquel año.

La irrupción de un movimiento armado en el escenario nacional despertó algunos fantasmas que se creían olvidados; por una parte, sentó el precedente de que los agravios sociales sólo podían resolverse mediante la violencia, idea que cobró inusitada vigencia entre no pocos sectores de la sociedad identificados con un discurso radical que desconocía los canales institucionales y los partidos políticos como mejores vías del cambio político; y, por la otra, alentó a las voces más oscurantistas del sistema a presionar por una salida militar al conflicto.

Sin embargo, el panorama desolador de los primeros días de enero fue atenuado por algunos signos alentadores: la suspensión unilateral del fuego y la declaración de amnistía por parte del gobierno; la sustitución del entonces secretario de Gobernación, Patrocinio González Garrido, por el destacado jurista Jorge Carpizo; la movilización de miles de mexicanos y mexicanas que pugnaban por una salida pacífica al conflicto; y la aceptación de los insurgentes de iniciar un diálogo “por la paz y la reconciliación” con el gobierno federal.

A lo anterior se sumó un hecho de la mayor importancia: la firma del documento “Compromiso por la Paz, la Democracia y la Justicia” por los dirigentes de ocho de los nueve partidos y sus respectivos candidatos a la presidencia (el Partido Popular Socialista prefirió

abstenerse) el 27 de enero de 1994. Este suceso ratificó el camino del diálogo y la negociación como la fórmula más adecuada y segura en nuestra lenta marcha hacia la democracia.

El documento en cuestión contenía cinco acuerdos básicos:

1. Buscar las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral.
2. Propiciar todas las condiciones políticas y sociales que garanticen un clima de confianza a la inversión productiva y al crecimiento económico en un marco de estabilidad.
3. Profundizar las políticas públicas de atención a los grandes problemas y rezagos sociales del país.
4. Facilitar que quienes hayan optado por el enfrentamiento se sumen al proceso de transformación de la vida política de nuestro país.
5. Conducir las decisiones políticas que contribuyan a fortalecer la capacidad de autodeterminación de México y a reafirmar la soberanía e independencia nacionales.

Del total de acuerdos tomados por los partidos políticos, sólo el primero de ellos fue aterrizado a nivel específico. Sobre el particular, se plantearon los siguientes puntos de acuerdo:

Imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos. El criterio que guiará el nombramiento (...) será el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas; 2) Plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y listas nominales (...) acceso permanente a la base de datos del Registro Nacional de Electores y la auditoría externa del padrón; 3) Garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios contribuyan eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático (...); 4) Impedir el uso de recursos y programas públicos en favor de cualquier partido político o campaña electoral; 5) Realizar, una vez concluido el proceso electoral en

curso, una revisión del financiamiento para los partidos políticos (...); 6) Revisar aquellos puntos de la reciente reforma al Código Penal que pudieran llevar restricciones a derechos políticos fundamentales; 7) (...) se explorará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar una fiscalía especial para perseguir delitos electorales; y, 8) (...) Si la aplicación de estas decisiones requiere de adecuaciones legales, se procederá al efecto, previo consenso de los partidos firmantes (...) a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso.<sup>1</sup>

Al mismo tiempo, la firma de los compromisos por la paz redefinió las relaciones entre las tres principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD), ya que por vez primera éstas se acercaron para construir consensos básicos que inyectaran confianza y credibilidad a las elecciones venideras. En los hechos, la firma del “Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia” fue la respuesta institucional de los partidos políticos al conflicto chiapaneco y la aceptación tácita de las reglas electorales y de los resultados emanados de los comicios del 21 de agosto.

En consonancia con los acuerdos del 27 de enero, la Secretaría de Gobernación inició un arduo proceso de negociaciones con las dirigencias de los partidos, sobre todo con aquellos que por su presencia y arraigo en la geografía y las preferencias nacionales resultaron ser los más representativos. Este acercamiento generó disgusto entre los partidos más pequeños, quienes calificaron las pláticas como “negociaciones cupulares” que buscaban excluirlos de la discusión de la reforma electoral.

Finalmente, el 17 de marzo se anunció que iniciaría una semana después un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión para reformar la Constitución General de la República y el Código Penal Federal.

Sin embargo, y para sorpresa de muchos, el candidato perredista a la Presidencia de la

República, Cuauhtémoc Cárdenas, desautorizó públicamente las negociaciones emprendidas por el entonces presidente del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, con la Secretaría de Gobernación. En un mitin celebrado el 18 de marzo en el Zócalo capitalino, Cárdenas afirmó: "(...) avalar las reformas sería traicionar mis propias convicciones al dejarnos atados, sin la posibilidad siquiera de señalar o denunciar resultados viciados, favorezcan a quien favorezcan, que pudieran surgir de una elección conducida con parcialidad".<sup>2</sup>

Con esta postura maximalista, que anunciaba de antemano que el candidato perredista no reconocería ningún resultado que no le fuera favorable, se erosionó el importante avance de las negociaciones y se sembraron dudas sobre posibles conflictos postelectorales: "La rígida postura de Cárdenas contribuyó a poner en tensión el ambiente preelectoral, pues anunciaba la enorme probabilidad de que los comicios fueran impugnados por el PRD a no ser que su veredicto diera el triunfo a su propio candidato".<sup>3</sup>

La divergencia de concepciones entre la dirigencia del PRD y su candidato se tradujo en una crisis interna que provocó que la fracción parlamentaria de este partido votara dividida las propuestas de reformas a la Constitución. Pero, a pesar de la crisis perredista, durante el periodo extraordinario de sesiones del Congreso se reformaron el artículo 41 de la Constitución y el Código Penal; el primero, con el fin de subrayar el carácter independiente y autónomo de los organismos electorales; y el segundo, con el objeto de tipificar y decretar sanciones para los delitos electorales. Estas reformas fueron una clara muestra de que las negociaciones no se encontraban entrapadas pues estaban dando lugar a la forja de importantes acuerdos.

Sin embargo, un lamentable hecho eclipsó el periodo extraordinario de sesiones y ensombreció nuevamente el escenario político nacional: el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato a la presidencia por el PRI, el 23 de marzo. Este penoso acontecimiento enrareció aún

más el ambiente preelectoral, además de que sembró duda y zozobra no sólo entre los actores de la contienda, sino fundamentalmente en el conjunto de la población.

Con la muerte de Colosio, la violencia cobró inusitada vigencia. México parecía regresar a épocas que muchos considerábamos rebasadas. En este marco, la apuesta electoral pasó de ser un simple anhelo a convertirse en una necesidad de primer orden capaz de evitar el colapso sangriento de la nación:

El asesinato de Luis Donaldo Colosio es el último de una sucesión de actos de violencia que han enturbiado el proceso electoral y comprometido la paz de la nación. Lo que debería ser una contienda pacífica amenaza con transformarse en un periodo de turbulencias intestinas, como las que desgarraron a nuestra patria en el siglo XIX y en los años de la Revolución mexicana. ¿Se ha abierto un nuevo ciclo fatal que durante más de un siglo nos llevó de la dictadura a la anarquía y de la anarquía a la dictadura? Si fuese así, México estaría perdido.<sup>4</sup>

De inmediato fue nombrado el abogado Miguel Montes como subprocurador especial para dirigir las investigaciones en torno al asesinato de Luis Donaldo Colosio. Al mismo tiempo, Ernesto Zedillo, coordinador de la campaña de Colosio, fue nombrado como nuevo abanderado priísta para contender por la Presidencia de la República.

Sin embargo, la responsabilidad adquirida por el nuevo candidato priísta no era en absoluto sencilla. A todas luces, las elecciones del 21 de agosto aparecían como las más competidas en la historia moderna del país, ya que el candidato tricolor tendría que convencer de las bondades de su propuesta a una ciudadanía que veía con azoro y preocupación como la estabilidad y la paz social —otras piezas centrales del régimen priísta— se encontraban seriamente lastimadas.

La crisis institucional de los primeros meses de 1994 orilló a los actores políticos a seguir por la vía de los acuerdos con el fin de dar un cauce pacífico y civilizado a las profundas heridas que se abrían en el país. Con este objetivo, las fracciones parlamentarias del PRI, PAN, PRD y PARM presentaron una iniciativa de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), la cual sería dada a conocer al pleno de la Cámara de Diputados el 15 de abril, fecha en que daría inicio el periodo ordinario de la misma. En dicha iniciativa se introdujeron distintos cambios en la conformación de los órganos electorales:

- a) se modificó la integración del Consejo General del IFE y de los consejos locales y distritales bajo el esquema de ciudadanización. Los consejeros ciudadanos, que sustituyeron a los consejeros magistrados, contarían con seis de los 11 votos totales en el Consejo General y con seis de los siete votos totales en los Consejos Locales y Distritales;
- b) se igualó la presencia de los partidos políticos al interior del Consejo General a un representante con derecho a voz pero sin voto;
- c) se suprimió el requisito de ser abogado para los consejeros ciudadanos del Consejo General;
- d) se definió que los consejeros ciudadanos debían ser aprobados por las dos terceras partes de los diputados a propuesta de los distintos grupos parlamentarios, a más tardar tres días después de que entrara en vigor esta reforma.

En cuanto a los observadores nacionales, la ley se modificó para que éstos pudieran vigilar cada uno de los eslabones del proceso electoral, ya que la ley anterior autorizaba observar únicamente el día de la jornada electoral. Su acreditación podría realizarse a título individual o por medio de la agrupación a la que pertenecieran ante la Junta Local, y, ahora también, ante la Junta Distrital

que correspondiera a su domicilio.<sup>5</sup> En relación con los “visitantes extranjeros”, así llamados por la ley, la iniciativa planteó que era atribución del Consejo General del IFE acordar las bases y criterios en que habría de atenderse a estos visitantes.

Por lo que respecta a las campañas electorales, la iniciativa proponía que el establecimiento de los topes de campaña de senadores y diputados pasara de ser una atribución de las Juntas Locales Ejecutivas y Juntas Distritales Ejecutivas a ser facultad de los órganos colegiados, es decir, de los Consejos Locales y Distritales respectivamente. Por último, se fijó en el Cofipe que en cada distrito electoral se instalara un máximo de cinco casillas especiales: “El número y ubicación serán determinados por el Consejo Distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad de población y a sus características geográficas” (art.197). Esta medida buscó evitar la multiplicación de casillas, fenómeno que podía dar lugar a sospechas.

Cabe agregar que el gobierno mexicano solicitó a la Organización de Naciones Unidas (ONU) asistencia en materia electoral. Con este fin propuso que este organismo enviara a un grupo de expertos para evaluar el sistema electoral mexicano y asesorar a los observadores nacionales a fin de que éstos se comportaran con absoluta imparcialidad e independencia.

A pesar de las importantes reformas al Cofipe, éstas pasaron casi inadvertidas ya que el mismo día de su aprobación (12 de mayo) sucedió un acontecimiento que acaparó la atención de la opinión pública: el debate televisivo entre los candidatos de los tres partidos políticos más importantes del país, PRI, PAN y PRD.

Sin desconocer la rigidez del formato y lo restrictivo de los discursos, este suceso inédito en la historia del país contribuyó de manera decisiva a colocar en el centro de la discusión, reflexión y polémica nacionales a las campañas y a los candidatos,<sup>6</sup> los cuales fueron desplazados

del interés público durante los primeros meses del año por la espiral de violencia que se cernió sobre la nación.

Antes de la integración de los consejeros ciudadanos al Consejo General del IFE, el principal motivo de queja del PRD se concentró en el padrón electoral. Para dar salida a esta inconformidad, el Consejo General había tomado una serie de acuerdos para garantizar la plena confiabilidad de ese instrumento. Entre otros, acordó la realización de una auditoría externa al padrón y la creación de un Consejo Técnico conformado por 11 personas calificadas para supervisar la misma. También convino que los nueve partidos políticos realizaran una auditoría paralela y amplió el plazo para la revisión ciudadana del listado nominal hasta el último día del mes de abril.

Sin embargo, dichas medidas resultaron insuficientes para el partido del sol azteca, quien en voz de su representante suplente ante el Consejo General del IFE, Samuel del Villar, denunció que existía un sesgo en el padrón nacional de entre el 15 y el 20 por ciento, así como un millón de homonimias en el padrón del Distrito Federal. La intensa discusión entre Samuel del Villar y el secretario de Gobernación y presidente del IFE, Jorge Carpizo, derivó en el debate televisivo que a fines de mayo sostuvieron Carlos Almada, director del Registro Federal de Electores (RFE), y Samuel del Villar a propósito de la confiabilidad del padrón.

El 24 de mayo el pleno de la Cámara de Diputados aprobó a Santiago Creel Miranda, Miguel Angel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg Karakowsky y Fernando Zertuche Muñoz como consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE, y como consejeros ciudadanos suplentes a Jorge Adame Godard, Rodolfo Peña Villanueva, Jaime González Graff, José Luis Soberanes, Rafael Estrada Samano y Luis Ponce de León Armenta, respectivamente. El consenso alcanzado entre los partidos para designar a los

consejeros ciudadanos quedó plasmado al concluir la sesión. En una declaración conjunta María de los Angeles Moreno, Gabriel Jiménez y Ricardo Valero, coordinadores parlamentarios del PRI, PAN y PRD respectivamente, expresaron:

(...) la elección de consejeros ciudadanos, constituye un avance en la vida democrática del país y será en el proceso electoral en donde deberá traducirse en mayor certeza y credibilidad la nueva conformación del Consejo General del IFE con la eliminación del voto a los partidos y la ciudadanización de las decisiones.<sup>7</sup>

Con lo anterior se daba respuesta a lo pactado en el Acuerdo del 27 de enero y se avanzaba en la *ciudadanización* de los órganos electorales, medida que buscaba dotar de certeza e imparcialidad a los comicios más disputados de la historia reciente de nuestro país.

Finalmente, los consejeros ciudadanos entraron en funciones el 3 de junio de 1994, fecha en que sesionó el Consejo General del IFE.

A continuación haremos un recuento de los acuerdos tomados por el Consejo General del IFE desde la sesión del 3 de junio hasta la sesión del 6 de agosto de 1994. El propósito de este recuento es constatar cómo la nueva conformación del máximo órgano electoral repercutió en la definición de reglas y mecanismos que aseguraran la limpieza de la elección. A pesar de que un número importante de acuerdos ya había sido tomado previamente a la incorporación de los consejeros ciudadanos al Consejo General —se estaba a tres meses de la realización de los comicios—, su integración en la última fase del proceso electoral no resultó estéril. En efecto, la *ciudadanización* de los órganos electorales inyectó a éstos de una dosis de credibilidad de la que no habían gozado anteriormente. Gracias a ello, partidos y ciudadanos tuvimos mayor confianza en los resultados electorales.

## 2. Acuerdos del Consejo General del IFE

*Sesión del 3 de junio de 1994*

El Consejo General del IFE quedó integrado por once consejeros con derecho a voz y voto: el presidente del Consejo, Jorge Carpizo McGregor, los representantes de la Cámara de Diputados, José Antonio González Fernández (representante de la mayoría) y Jorge Zermeño Infante (representante de la primera minoría); los representantes de la Cámara de Senadores, Víctor Manuel Tinoco Rubí (representante de la mayoría) y Porfirio Muñoz Ledo (representante de la primera minoría); y por los seis consejeros ciudadanos. También concurrían a las sesiones, el secretario del Consejo, Agustín Ricoy Saldaña; el director general del IFE, Arturo Nuñez Muñoz; y los representantes de todos los partidos políticos,<sup>8</sup> los cuales tenían derecho a voz pero no a voto.

En la primera sesión del consejo *ciudadanizado*, Jorge Carpizo, consejero presidente, dio lectura a una "síntesis" de 36 puntos que contenía las reformas legales y los acuerdos que el Consejo General había tomado a partir de la firma del "Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia". Conviene apuntar que dichos acuerdos fueron resultado de las negociaciones que durante meses sostuvieron los partidos y la Secretaría de Gobernación. Debido a su importancia recuperamos buena parte de su redacción original, que condensa los acuerdos que sustentaron la reforma electoral de 1994. Entre los elementos más significativos están los siguientes:

1. "Disminución de cinco veces el tope que ya se había establecido a los gastos de las campañas electorales de los candidatos a la presidencia".

2. "Establecimiento de una auditoría externa al padrón electoral, los listados nominales y las credenciales para votar (...) ésta quedó sujeta a la vigilancia de un Consejo Técnico integrado por 11 científicos designados por consenso de los partidos políticos".
3. "Por acuerdo unánime de los partidos se solicitó la creación de una Fiscalía especial para delitos electorales".
4. "La selección de ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla (...) se basará en una doble insaculación donde las personas son seleccionadas por su mes de nacimiento y la primera letra de su apellido". Tal como lo venía proponiendo el PRD.
5. "Los funcionarios de casilla ocuparán los cargos de acuerdo a su escolaridad".
6. "Se creó una comisión integrada por todos los partidos políticos para (...) la supervisión de la capacitación electoral de los insaculados".
7. "(...) las boletas electorales estarán adheridas a un talón con folio".
8. "Cada casilla electoral contará con los elementos materiales que permitan asegurar el secreto del voto (...)".
9. "El líquido indeleble fue seleccionado y fabricado por científicos del IPN".
10. "Los observadores electorales nacionales contarán con todas las facilidades y garantías para el desempeño de sus actividades".
11. "Nuestra legislación admite por primera vez la figura de visitante extranjero".
12. "Las casillas extraordinarias y las casillas especiales han quedado sujetas a una estricta limitación en cuanto a su número y disponibilidad de boletas".
13. "Con el voto unánime de los partidos fueron aprobados los lineamientos generales aplicables a noticieros de radio y televisión con el fin de dar veracidad a la información sobre las campañas y los candidatos".

14. “Se aprobó la reforma al artículo 41 constitucional y las reformas al Cofipe que dan sustento a la nueva integración de los órganos colegiados del IFE”.
15. “Los consejeros ciudadanos continúan siendo designados por la votación de dos terceras partes de los legisladores presentes en la Cámara de Diputados a propuesta ya no del Presidente de la República, sino de los grupos parlamentarios de dicha Cámara”.
16. “Se flexibilizan los requisitos para ser consejero ciudadano”.
17. “El Consejo General del IFE se ‘ciudadanizó’ ya que la mayoría de los votos los tienen los consejeros ciudadanos”.
18. “En los Consejos Locales y Distritales seis consejeros ciudadanos, con la participación del vocal ejecutivo de cada Junta, habrán de regir el proceso (...) En cada uno de los Consejos Locales y Distritales los partidos políticos tendrán representación paritaria”.
19. “Las reformas aprobadas al Código Penal, respecto a delitos electorales, tienen como finalidad desalentar la comisión de esos ilícitos y sancionar con severidad a quienes en ellos incurran”.
20. “El gobierno de México (...) entregó formal invitación a la ONU para que envíe una misión de técnicos expertos en materia electoral con el fin de que realice un análisis del sistema electoral mexicano y emita un informe técnico al respecto (...) Asimismo, se solicitó su asistencia técnica para apoyar el desempeño de observadores nacionales que lo requieran”.
21. “(...) se adelantó la fecha límite para la entrega de credenciales (...) Los partidos y las mesas de casilla recibirán una sola lista nominal definitiva (y no dos: una general y una complementaria, como estaba establecido antes de la reforma)”.
22. “Los listados nominales de electores serán entregados mensualmente a los partidos políticos y en los centros regionales de cómputo se podrán realizar consultas a la base de imágenes”.

23. "Las listas nominales de electores (...) fueron exhibidas en tiempo y forma".
24. "La Dirección Ejecutiva del RFE, bajo la vigilancia de la Comisión Nacional integrada por un representante de cada partido político, proseguirá con los programas normales y extraordinarios para asegurar la confiabilidad del padrón y las listas nominales: a) aplicación del programa de modificación ciudadana con el cual se recaba la información correspondiente de los ciudadanos que fallecen, cumplen pena corporal o renuncian a la nacionalidad; b) aplicación del programa de detección de duplicados por el proceso de homonimia; y, c) concluir el programa de identificación e inconsistencias cartográficas".
25. "(...) se incrementa en 180 por ciento respecto de lo otorgado en 1991, el tiempo gratuito a que tienen derecho los partidos en radio y televisión (...) Se adquirirá y pondrá a disposición de los partidos tiempo adicional en radio para la transmisión de promocionales diarios, distribuidos en una modalidad proporcional a los resultados de la última elección federal".
26. "El número total de promocionales se elevará a 116 mensajes diarios en las estaciones de radio (...)".
27. "Los partidos dispondrán durante los tres domingos previos a la elección del tiempo destinado a la red radiofónica identificada como la Hora Nacional".
28. "La comisión de radiodifusión del IFE, integrada por los representantes de todos los partidos, cuidará de la observancia de los acuerdos en materia de medios electrónicos de comunicación (...) de acuerdo con las pautas que señale el Consejo General".
29. "(...) se suspenderá durante los diez días previos a la fecha de la elección, la propaganda partidista (...) con excepción de lo relativo a los cierres de campaña".
30. "(...) el Presidente de la República ha acordado la suspensión de la campaña de comunicación social en radio y televisión de los programas Procampo y Pronasol 20 días antes de la elección".

31. "En lo que hace al uso de recursos públicos durante el proceso electoral, el Gobierno de la República reitera su compromiso de evitar que dichos recursos sean utilizados de manera ilegal para apoyar a cualquier partido o candidato".
32. "La Secretaría de la Contraloría General de la Federación está realizando acciones preventivas y de información para asegurar dicho principio".
33. "(...) ningún servidor público puede ser comisionado a partido político alguno, ni hacer labor partidaria dentro de su horario de trabajo o utilizar bienes públicos con ese objetivo. Tampoco puede ejercer ninguna coacción sobre sus subordinados para inducir su voto".
34. "La revisión de idoneidad de los funcionarios electorales y de los consejeros ciudadanos, solicitada por los partidos, ha quedado concluida".
35. "Para otorgar a los partidos mayores facilidades para el registro de sus representantes ante las mesas directivas de casilla, el consejo aprobó adecuaciones a la fecha límite para dicho registro".
36. "Existe el consenso para que los paquetes electorales no puedan ser destruidos antes de seis meses después del día de la elección".

Posteriormente se dio paso a las intervenciones de los consejeros, quienes expresaron su bienvenida a los nuevos consejeros ciudadanos. Los representantes de cinco partidos políticos (PFCRN, PT, PDM, PVEM y PPS) se inconformaron por el hecho de que les fue retirado su voto dentro del consejo y cuestionaron el procedimiento seguido para la designación de los consejeros ciudadanos; sin embargo, reconocieron el prestigio académico y profesional de los consejeros recién nombrados, por lo que terminaron otorgándoles su voto de confianza. En contraste, los consejeros del poder Legislativo y los representantes de los cuatro partidos restantes (PRI, PAN,

PRD y PARM) recibieron con optimismo a los nuevos integrantes del Consejo General del IFE, por considerarlos ciudadanos idóneos y capaces de garantizar mayor confianza y equidad en la recta final del proceso electoral de 1994.

Por su parte, los consejeros ciudadanos, en voz de Miguel Angel Granados Chapa, afirmaron que a pesar de las limitaciones e insuficiencias de la legislación respecto de las funciones que les fueron asignadas, y de la dificultad que entrañaba incorporarse a un proceso iniciado seis meses antes y cuando faltaban apenas 80 días para la jornada electoral, los consejeros ciudadanos aceptaban este compromiso con la plena convicción de “asumir la gestión de valores, intereses y derechos de la ciudadanía en el seno del IFE”.

Una vez vertidas las distintas opiniones, el primer acuerdo de la sesión fue el relativo a las solicitudes de registro supletorio de las candidaturas a diputados de mayoría presentadas por los partidos, el cual fue aprobado por ocho votos a favor y dos abstenciones.

También se acordó el resguardo de los formatos de credenciales para votar con fotografía de aquellos ciudadanos que no la hubieran obtenido al 12 de junio de 1994. Dentro de las medidas acordadas previamente destacan las siguientes: la Dirección Ejecutiva del RFE puso a consideración el documento “Procedimiento para el resguardo de formatos de credencial no recogidos por los ciudadanos al 12 de junio de 1994”. Este documento fue analizado por los representantes de los partidos políticos ante la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV) y aprobado por consenso el 31 de mayo. Las actividades previstas por este documento debían ser instrumentadas por las vocalías ejecutivas locales y distritales, las cuales podían ser vigiladas por los miembros de la Comisión de Vigilancia correspondiente. Este procedimiento tenía que estar concluido el 30 de junio de 1994. Como podemos observar, se siguió un procedimiento consensado entre los partidos y el RFE a fin de garantizar la plena confiabilidad sobre el destino

del material electoral no utilizado, para evitar cualquier uso incorrecto que atentara contra el desarrollo óptimo de la jornada electoral. Asimismo, los partidos podían verificar el cabal cumplimiento del método acordado. Este acuerdo fue aprobado por unanimidad.

En este punto, el representante del PRD, Samuel del Villar, presentó ante el pleno algunos de los 6 mil 53 documentos electorales (entre ellos nueve credenciales para votar), que miembros de su partido encontraron en botes de basura ubicados en el VI distrito de la capital del país. Del Villar acusó al RFE de actuar con "mala fe"; sin embargo, esta acusación no era nueva, ya que en diversas ocasiones y en distintos foros, el representante del PRD y el asesor técnico de ese partido, José Barberán, impugnaron las acciones emprendidas por el RFE bajo el argumento de que mantenía compromisos con una sola fuerza política. Ante las denuncias presentadas por del Villar, el consejero ciudadano Santiago Creel propuso crear una comisión de tres consejeros para investigar las presuntas irregularidades.

Posteriormente, los consejeros abordaron el tema de los ciudadanos insaculados. Como sabemos, las mesas directivas de casilla se integraron a partir de una doble insaculación, primero por el mes de nacimiento y después por la letra inicial del apellido paterno; además las responsabilidades en la mesa se establecieron de acuerdo al nivel de escolaridad de los ciudadanos sorteados. Esta novedosa fórmula para designar a los funcionarios de casilla se acompañó (durante la primera y segunda insaculación) de una intensa campaña de capacitación que definió las atribuciones de cada uno de los funcionarios de casilla, así como las actividades específicas a desempeñar durante el día de la elección.

Para llevar a buen puerto esta iniciativa se realizó una enérgica campaña de comunicación social en la cual se invitó a los ciudadanos designados como funcionarios de casilla a asistir a los cursos de capacitación. Cubrir las mesas de casilla con ciudadanos emanados de este proceso de

sorteo, capacitación y designación, resultó de vital importancia para garantizar que el eslabón en donde se recibe y cuenta la votación, estuviera integrado por personas plenamente imparciales.

En este contexto, el Consejo General aprobó ampliar el plazo hasta el 12 de junio para la capacitación de los ciudadanos insaculados para fungir como funcionarios de casilla, ya que si bien el programa de capacitación electoral había cumplido las expectativas de participación y asistencia, aún quedaban algunas secciones de distintos distritos electorales en donde la asistencia de ciudadanos a los cursos de capacitación no garantizaba el número suficiente de personas para integrar puntualmente las mesas de casilla. Asimismo, el Consejo General instruyó a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica a fortalecer las campañas de información para que los ciudadanos insaculados asistieran a los cursos de capacitación, especialmente en aquellas secciones en donde se reportó una baja participación. Al mismo tiempo, se sorteó la letra del alfabeto a partir de la cual se nombrarían a los funcionarios de casilla. La letra obtenida fue la "T".

El Consejo General acordó dotar de 750 boletas para la elección presidencial a las casillas especiales que se instalaron en los distritos electorales fronterizos. Previamente, derogó el acuerdo que asignaba sólo 300 boletas de esa elección en cada casilla especial instalada, pues se consideró que este número resultaba insuficiente para una zona con alta dinámica migratoria y poblacional.

Al mismo tiempo, en la sesión del 3 de junio el Consejo General modificó el calendario de ministración del financiamiento público a los partidos correspondiente a los meses de septiembre, octubre y noviembre, a fin de adelantar el pago de las ministraciones que el IFE entrega a los partidos para que realicen sus campañas electorales.

Por último, los miembros del Consejo General aprobaron por unanimidad la propuesta de

Arturo Nuñez que designaba a Juan Molinar Horcasitas, destacado politólogo de probada imparcialidad, como director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos en sustitución de Alfredo Salgado Loyo.

### *Sesión del 18 de junio*

Antes de iniciar la discusión de los puntos de la orden del día, el consejero ciudadano José Woldenberg propuso que en las versiones estenográficas de las sesiones del Consejo General apareciera consignada la votación de cada uno de los consejeros. Lo anterior no era un asunto menor. Con esta medida, se contaría con un registro público que permitiría identificar la orientación del voto de cada uno de los integrantes del Consejo General.

Como primer punto de la orden del día, se aprobó por unanimidad el registro de las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional.

El segundo punto, referente al proyecto de acuerdo para designar consejeros ciudadanos del Consejo Local, desató una intensa discusión. El primero en tomar la palabra fue Samuel del Villar, quien afirmó que la mayor parte de la estructura electoral se encontraba vinculada al partido oficial, pues sólo se había sustituido al 5 por ciento de los consejeros ciudadanos locales dentro de un universo de alrededor de cuatro mil personas. En el mismo sentido versó la intervención del consejero Porfirio Muñoz Ledo. El también senador manifestó que a pesar de los esfuerzos implementados, el resultado final no arrojó un cambio estructural suficiente de los órganos electorales. Por ello, demandó retomar la propuesta original del PRD de cesar de sus funciones a la totalidad de consejeros ciudadanos del país, para posteriormente ratificar a los que fueran garantía de imparcialidad y nombrar a los restantes por el método de consenso entre los

partidos políticos, tal como sucedió en el caso de los consejeros ciudadanos del Consejo General. En respuesta a estas intervenciones, Jorge Carpizo, consejero presidente, recordó que existía un documento firmado por los partidos, incluyendo el PRD, donde quedaban establecidos los mecanismos para procesar en tiempo y forma las impugnaciones presentadas. Al mismo tiempo, señaló que en diversas ocasiones se modificó la fecha límite para la presentación de pruebas que ameritaran la sustitución de funcionarios y consejeros impugnados.

Finalmente, y tras una larga discusión, se acordó la designación de 19 consejeros ciudadanos que cubrirían las vacantes en los Consejos Locales, con el objetivo de integrar en tiempo y forma todos los organismos encargados del proceso electoral. Este acuerdo fue aprobado por nueve votos a favor, ninguno en contra y una abstención del consejero Muñoz Ledo.

Asimismo, los consejeros aprobaron por unanimidad la sustitución de candidatos, propietarios y suplentes, presentada por los partidos políticos.

Otro punto de la orden del día que generó un nutrido intercambio de opiniones al interior del Consejo General fue el relativo a los “visitantes extranjeros” invitados. En aquellos días, la creciente expectación sobre el desarrollo de los comicios atrajo el interés no sólo de los mexicanos sino también de la opinión pública internacional. Por tanto, la presencia de observadores extranjeros se sumó a la serie de iniciativas dirigidas a garantizar certeza en la elección.

A pesar de que algunos representantes de los partidos mostraron reticencias ante la observación electoral internacional, en especial el representante del PPS, quien expresó abiertamente su inconformidad por la presencia de observadores internacionales a los que llamó “emisarios de los intereses transnacionales”, el Consejo General del IFE aprobó por unanimidad

reglamentar la presencia de "visitantes extranjeros" invitados. Al respecto, el IFE no emitió invitación alguna (para evitar las suspicacias que probablemente se generarían por invitar a personas o grupos de una tendencia política o ideológica determinada), sino únicamente dio a conocer la convocatoria a través de la prensa y los consulados mexicanos. Asimismo, hizo un llamado a los partidos y a las organizaciones civiles para que fueran ellos quienes difundieran la convocatoria y extendieran las invitaciones. Con ello, quedó claro que la autoridad electoral solamente se encargó de acreditar, y no invitar, a los observadores internacionales.

Uno de los temas centrales de la negociación política iniciada en enero fue el de los medios masivos de comunicación. No era para menos. Los medios de comunicación han adquirido en los últimos años una influencia determinante en las sociedades modernas debido a su capacidad para forjar opinión, fundar actitudes sociales y construir consensos. Casi ninguna esfera del quehacer humano, incluida la política, ha quedado fuera de la red comunicacional.

Sin embargo, los medios en México no han cumplido cabalmente su papel de puentes de comunicación entre el Estado, los partidos y los ciudadanos. En efecto, el monopolio de los medios, el compromiso de los industriales de la radio y la televisión con los intereses de una sola fuerza política y la herencia autoritaria que niega la pluralidad de ideas y la diversidad de opiniones, han restado objetividad, imparcialidad y equidad a los medios de comunicación mexicanos.

Durante el proceso electoral de 1994, no se superaron los enormes rezagos de los medios de comunicación, pero sí se lograron atenuar. Esto se debió en gran medida a la intervención enérgica de numerosas organizaciones civiles y, sobre todo, a la voluntad política de los partidos de construir un marco de menor inequidad. En efecto, después de la firma del Acuerdo del 27 de enero, los partidos y la Comisión de Radiodifusión del IFE acordaron presentar a la Cámara

Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (Canairt) los lineamientos aplicables para los noticieros de radio y televisión, respecto a la información de las actividades de campaña de todos los partidos políticos. Los nueve lineamientos para el tratamiento informativo de las campañas fueron los siguientes:

1) objetividad (...) evitando la editorialización de las notas informativas; 2) calidad uniforme en el manejo de la información (...); 3) posibilidad de aclaración de alguna nota que no refleje fielmente algún acto o declaración; 4) sección especial para las campañas políticas en los diversos noticieros; 5) manejo equitativo del tiempo de transmisión; 6) (...) evaluación seria para todos los partidos y sus candidatos; 7) responsabilidad de los partidos y los medios de comunicación; 8) especificación de las informaciones pagadas, y 9) respeto a la vida privada de los candidatos y representantes partidistas.<sup>9</sup>

A pesar de haber sido aceptados por la Canairt desde el 15 de febrero de 1994, estos lineamientos venían asumiéndose de manera errática. Por ello, los consejeros ciudadanos del Consejo General presentaron al pleno del consejo un proyecto de acuerdo que buscaba garantizar el cumplimiento de los compromisos pactados varios meses atrás. En dicho proyecto se acordó formular exhortaciones y recomendaciones a los medios respecto a la información de actividades de campaña de todos los partidos políticos; se encargó a la Comisión de Radiodifusión del IFE un monitoreo regular de los principales medios electrónicos; y se mandató a la misma comisión a presentar los resultados del monitoreo y las posibles propuestas de solución en cada sesión ordinaria del Consejo General. Este acuerdo se aprobó por unanimidad.

Por último, los consejeros ciudadanos, en particular José Woldenberg, propusieron analizar la posibilidad de instalar centros de votación. Con ello se buscaba afirmar la vigilancia y hacer más ágil y eficiente la entrega de resultados. Aunque la propuesta se dejó al análisis y

posterior resolución por parte de los partidos, ésta fue tácitamente rechazada por considerarse adversa a los tiempos, dado lo avanzado del proceso, y por su dificultad para realizarse en el contexto rural. Convendría no perder de vista la pertinencia de esta propuesta en el futuro, no sólo en lo que a la vigilancia se refiere, sino también en cuanto a la simplificación de tareas y a la reducción de costos de la jornada electoral.

#### *Sesión del 20 de julio*

El padrón electoral es un instrumento esencial para garantizar elecciones limpias, de su correcta conformación y adecuada utilización depende en buena medida la credibilidad en el proceso electoral. A partir de la expedición de la nueva credencial para votar con fotografía en 1992, se inició una renovación general del padrón electoral. Desde entonces, comenzó un proceso permanente de depuración del padrón electoral. Junto a la Comisión Nacional de Vigilancia, órgano colegiado encargado de garantizar la máxima confiabilidad del padrón electoral, se creó en diciembre de 1992 el Comité Nacional de Supervisión y Evaluación (Conase), órgano técnico (constituido por los partidos en forma paritaria) responsable de la planeación, supervisión y evaluación de las tareas emprendidas para la depuración del padrón.

Sin embargo, en aras de ofrecer mayor certidumbre a los actores políticos y a la ciudadanía sobre los alcances del programa de depuración integral del padrón, el Consejo General del IFE acordó, en sesión celebrada el 28 de febrero de 1994, la realización de una auditoría externa al padrón y la conformación de un Consejo Técnico del Padrón Electoral (CTPE) integrado por 11 destacados científicos. Asimismo, la Comisión Nacional de Vigilancia, conjuntamente con ocho partidos (el PRD se abstuvo), llevó a cabo otra auditoría, pero ésta de

carácter interno. El resultado final arrojó un 96.4 por ciento de confiabilidad del padrón electoral.

A partir del resultado de las evaluaciones al padrón y del informe que emitió el CTPE, el Consejo General del IFE aprobó, en sesión realizada el 20 de julio, con 10 votos a favor y un voto en contra (del senador Muñoz Ledo), la validez y definitividad del padrón y las listas nominales de electores.

Asimismo, en dicha sesión se aprobó, a propuesta del CTPE, la creación de un mecanismo para constatar que las listas nominales que recibieran los partidos fueran idénticas a las usadas el día de la jornada electoral. Para reforzar esta iniciativa, los consejeros ciudadanos propusieron que se llevara a cabo un análisis muestral de las listas nominales el día de la elección y que las mesas directivas de casilla llevaran un registro de las irregularidades presentadas en relación con las listas nominales.

El PRD, por su parte, objetó el padrón electoral. Samuel del Villar expuso en 11 puntos las razones que llevaron a su partido a concluir que este instrumento no era confiable y que, por el contrario, era una muestra del "fraude monumental" que se preparaba. Entre las principales irregularidades enunciadas por el representante perredista destaca que el padrón había sido integrado bajo la autoridad de dos reconocidos militantes del PRI: Arturo Nuñez y Carlos Almada, directores general y del RFE respectivamente, a los que acusó de actuar con parcialidad. Asimismo, afirmó que algunos estudios realizados por su partido detectaron más de un millón de homónimos (personas con el mismo nombre y apellidos) en el Distrito Federal, es decir, un 19.6 por ciento de los registros en las listas de electores, y cerca del 10 por ciento de registros oficiales pertenecientes a ciudadanos inexistentes en Tabasco y en la capital de la República. Al mismo tiempo, del Villar rechazó la auditoría externa realizada por la empresa Mckinsey por considerarla una compañía vinculada al PRI.

Las denuncias de homonimias darían lugar a prolongados debates en las sesiones posteriores del consejo; sin embargo, —como veremos más adelante— el PRD no pudo demostrar con pruebas contundentes que el fenómeno de las homonimias respondiera a una inmensa estrategia de fraude, tal y como lo había denunciado.

En otro punto de la orden del día, se aprobó por unanimidad la sustitución de diversas candidaturas presentadas por los partidos políticos y se designaron a siete consejeros ciudadanos de los Consejos Locales de los estados de Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas, que cubrirían las vacantes registradas en dichas entidades. Este acuerdo se aprobó con nueve votos a favor y una abstención del consejero Muñoz Ledo, quien cuestionó nuevamente el desempeño parcial de numerosos consejeros ciudadanos y funcionarios electorales que actuaban en el nivel local y distrital. Pero, como en otras ocasiones, tampoco aquí se presentaron pruebas para fundamentar dichas impugnaciones.

De las 96,543 casillas que se previó instalar para el 21 de agosto, 356 casillas, es decir, el 0.37 por ciento del total, no habían logrado reunir el número suficiente de ciudadanos insaculados para integrar las mesas directivas de casilla. Por ello, el Consejo General acordó por unanimidad el procedimiento que deberían seguir los Consejos y Juntas Distritales para el nombramiento de los mismos. Este acuerdo determinaba que fueran las Juntas Distritales las encargadas de proponer a los ciudadanos seleccionados, de entre los inscritos en la lista nominal, mientras que su designación recayera en los Consejos Distritales.

Con el objetivo de evitar suspicacias en cuanto al momento y forma en que las Juntas Distritales Ejecutivas deberían destruir los sobres que contenían la documentación electoral, el Consejo General aprobó por unanimidad que los paquetes sólo podían ser destruidos seis meses

después de terminado el proceso electoral, que concluía con la calificación en noviembre de la elección presidencial, y previo acuerdo del Consejo General.

En la misma sesión, se convino exhibir las listas nominales de electores en los edificios sede de las presidencias municipales, las cabeceras distritales y las delegaciones municipales, con el fin de que los ciudadanos identificaran su distrito electoral y la sección en que les correspondiera sufragar; con lo anterior, se efectuó una revisión más de los listados nominales por parte de los ciudadanos. Asimismo, se incorporó una serie de mecanismos de control y seguridad para el manejo de los listados nominales con el objeto de garantizar que todos los ciudadanos pudieran acceder a los mismos. Este acuerdo se aprobó con nueve votos a favor y una abstención de Muñoz Ledo.

Con igual votación, el Consejo General determinó las funciones y obligaciones que deberían cumplir los asistentes electorales, encargados de auxiliar a los Consejos Distritales durante la jornada electoral. Este personal de apoyo fue nombrado por los Consejos Distritales, quienes también definieron el número máximo de asistentes a contratar: un asistente electoral por cada diez secciones urbanas y mixtas, y uno por cada cinco secciones rurales. Para evitar las posibles sospechas a que diera lugar esa figura, se acordó que los asistentes electorales no hubieran participado en procesos electorales locales o federales efectuados con anterioridad. En suma, la nueva reglamentación acotó y definió las funciones de los asistentes electorales a fin de evitar que esta figura actuara contra o fuera de la ley.

De nueva cuenta, el Consejo General hizo una exhortación a los concesionarios de radio y televisión para que, en cumplimiento de sus obligaciones legales y en el ámbito de sus compromisos con la sociedad, actuaran de manera equitativa y veraz. Se acordó continuar con el monitoreo que se venía implementando de forma regular, pero se estipuló que éste no fuera sólo

cuantitativo sino también cualitativo, es decir, que analizará tanto la cantidad como la calidad de las noticias de campaña. Además, se instruyó a la Comisión de Radiodifusión para que diera a conocer ante la opinión pública los resultados de dicha evaluación. En este tenor, se acordó la suspensión de la propaganda electoral en los medios electrónicos diez días antes de efectuarse la jornada electoral, excepto los cierres de campaña de los candidatos a la Presidencia de la República. Ambos acuerdos se aprobaron por unanimidad.

También por unanimidad se aprobaron los lineamientos para el cotejo de las listas nominales que recibirían los partidos con aquellas que serían utilizadas el día de la jornada electoral. Se dispuso un procedimiento para sortear 12 copias de estas listas entre los nueve representantes partidistas y los funcionarios de casilla, todo ello frente a notario público.

En el punto de asuntos generales, el Consejo General acordó que los representantes generales y de casilla acreditados por los partidos políticos portaran durante todo el día y en lugar visible, un distintivo de un centímetro cuadrado con el logotipo de la agrupación política a la que representarían.

Se acordó, asimismo, crear una comisión del Consejo General para el establecimiento de criterios técnicos y metodológicos a los que deberían apegarse todas aquellas empresas u organismos públicos y privados interesados en realizar sondeos de opinión.

Esta maratónica sesión, que inició a las 11:00 a.m. del día miércoles 21 de julio y terminó a las 2:15 a.m. del día siguiente, dejó varios temas pendientes en el punto de asuntos generales, por lo que se convocó a una nueva sesión para el 29 de julio.

### *Sesión del 29 de julio*

En esta sesión se aprobó por unanimidad la sustitución de distintas candidaturas presentadas por los partidos políticos. Así también, se acordó por unanimidad ampliar el plazo para acreditar a observadores nacionales y se flexibilizaron los requisitos para su registro.

El Consejo General aprobó la instrumentación de diversas medidas para asegurar el buen desarrollo de la jornada electoral. En esta dirección, ratificó la auditoría muestral a los listados nominales el día de la elección; dispuso capacitar a los funcionarios de las mesas de casilla para la correcta aplicación de la tinta indeleble (que debía de ser tanto en la yema del dedo pulgar como en la cutícula que circunda a la uña); resolvió que los funcionarios de casilla registraran en la hoja de incidentes aquellos casos en donde se presentaran ciudadanos con credencial para votar de la sección correspondiente y no aparecieran en la lista nominal y cuando los datos de la credencial exhibida fueran distintos a los asentados en la lista nominal; y acordó la instalación de teléfonos especiales a nivel distrital, local y nacional para que pudiera ser reportado cualquier incidente ocurrido durante la jornada electoral. Dichos acuerdos fueron aprobados por unanimidad.

Al mismo tiempo, el Consejo General encomendó a la Dirección Ejecutiva del RFE elaborar un "plan maestro" para la actualización permanente y sistemática del padrón electoral. Como es sabido, el padrón no es un instrumento finito, ya que se encuentra sujeto a la dinámica de la población, que está siempre en permanente cambio. Por ello, el establecimiento de mecanismos de actualización y verificación permanentes imprimen un sello de mayor confianza a este importante instrumento electoral.

En este contexto, el consejo instruyó al CTPE definir las medidas que debía aplicar la

Dirección Ejecutiva del RFE para garantizar la seguridad física de los centros regionales y nacional de cómputo; realizar la contraloría a la base de datos, documentar las altas y bajas y llevar un registro de cualquier movimiento operado. El acuerdo fue aprobado con nueve votos a favor y una abstención del senador Muñoz Ledo.

También se discutió el documento presentado por el PRD concerniente a los casos de homonimias detectados en el padrón. Finalmente se resolvió que dicho documento fuera turnado a la Comisión Nacional de Vigilancia y al CTPE para su análisis y resolución.

El consejo convino por unanimidad que los representantes generales y de casilla acreditados por los partidos políticos pudieran firmar sus respectivos nombramientos antes de acreditarse ante la mesa directiva de casilla; asimismo, se dio mayores facilidades para el registro de representantes de partido. Con ello se coadyuvó a que un número más amplio de casillas se encontraran vigiladas por más de una fuerza política.

Una vez más, el consejo exhortó a los medios de comunicación impresos y electrónicos para que guiaran su actividad bajo los principios de objetividad, equidad y responsabilidad en lo tocante a la información y opiniones sobre las campañas, partidos y candidatos. Igualmente, invitó a los medios a permitir el derecho de réplica para aquellos partidos y candidatos que consideraran que sus declaraciones, posturas o acciones habían sido distorsionadas. Este exhorto se aprobó por unanimidad.

En la sesión también se aprobó por unanimidad que todas las personas físicas o morales que desearan realizar encuestas por muestreo debían adoptar criterios estadísticos de carácter científico y presentar su metodología al Consejo General del IFE.

Posteriormente, el director general del IFE, Arturo Nuñez, dio lectura al informe relativo a la tinta indeleble. Recordó que la reforma electoral de 1993 modificó el artículo 208 del Cofipe,

en el cual se estableció que el Consejo General encargará a una institución académica o técnica de reconocido prestigio, la certificación de la tinta que habría de ser usada el día de la elección. En el mismo sentido, el Consejo General acordó, en sesión celebrada el 8 de noviembre de 1993, que la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas (ENCB) certificara las 52 muestras recopiladas por el IFE. Debido a la escasa calidad que mostraron los productos analizados, el 7 de enero de 1994 el Consejo General autorizó a la Dirección General continuar con las gestiones para que la ENCB fabricara la tinta indeleble. A partir de entonces se instrumentaron diversos mecanismos para auditar cada una de las fases de fabricación del producto.

Sin embargo, el representante del PRD, Samuel del Villar, mostró nuevamente su profunda desconfianza hacia los órganos ejecutivos del IFE. Del Villar solicitó que le fueran entregadas a los partidos muestras de la tinta a fin de analizar su composición y comprobar su eficacia, pues aseguraba que sí existía, en contra de lo que afirmaban la ENCB y la Dirección General, un solvente para borrar la tinta. Dicha afirmación no tuvo eco entre los consejeros. Así, la tinta indeleble fabricada se vino a sumar a la lista de implementos para asegurar el buen desempeño de la jornada electoral.

Como último punto de la sesión, se aprobó que los consejeros ciudadanos vacantes en el Consejo Local del Distrito Federal fueran sustituidos por sus respectivos suplentes.

#### *Sesión del 6 de agosto*

La Comisión de Radiodifusión del IFE presentó su informe respecto al comportamiento de los noticieros de radio y televisión. En dicho balance se estimó que a pesar de la forma limitada en que se instrumentaron los acuerdos en la materia, éstos se habían venido cumpliendo.<sup>10</sup>

Como se señaló anteriormente, el asunto de las homonimias, constituyó la principal inconformidad del PRD. En el fondo de esta queja existía la sospecha de que una misma persona hubiera obtenido varias credenciales para votar con el propósito de utilizarlas indebidamente el día de la elección. Aunado a este recelo, prevaleció durante todo el proceso una gran desconfianza por parte del representante perredista hacia el director general del IFE y el director del RFE, a quienes acusó de parcialidad en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, había una confusión de origen. Mientras que el PRD consideró como homonimias aquellos casos en donde se repetía el (los) nombre(s) y apellidos, el RFE utilizó una definición distinta, en la cual además del nombre tenía que coincidir el sexo, la fecha de nacimiento y la entidad federativa de origen. Estos datos reciben el nombre técnico de homo/alfaclave.

Como se recordará, en la sesión anterior del consejo del 29 de julio, se turnó a la Comisión Nacional de Vigilancia y al CTPE la revisión y análisis de la denuncia formulada por el PRD en relación con el asunto de homonimias en el padrón electoral del Distrito Federal. De suerte que para la sesión que nos ocupa ambas instancias habían emitido ya su veredicto. En éste destaca que los homónimos existentes no estaban asociados con la entrega múltiple de credenciales para votar.

Para llegar a dicha conclusión, se implementó una búsqueda exhaustiva en las computadoras y se realizó una muestra sobre los grupos de homónimos detectados. De lo anterior, resultó que el nombre más repetido en el D.F. era el de "Guadalupe Hernández Hernández", utilizado por 256 personas distintas. Por tanto, se comprobó que de los 1'011,821 ciudadanos involucrados en homonimias, sólo 141 tenían doble credencial, número muy reducido como para especular la existencia de un descomunal dispositivo de fraude. A partir de estas bases, el Consejo General decidió aprobar con nueve votos a favor y la abstención de Muñoz

Ledo, la publicación y difusión de las conclusiones obtenidas por la Comisión Nacional de Vigilancia y el CTPE respecto a la denuncia presentada por el PRD sobre el asunto de homonimias.

En la misma sesión se acordó por unanimidad que una comisión integrada por los consejeros ciudadanos se encargara de recibir, revisar y dictaminar los informes presentados por los partidos políticos sobre el origen y destino de los recursos financieros usados en las campañas electorales de 1994.

Asimismo, el consejo designó por unanimidad a los consejeros ciudadanos, Santiago Creel Miranda y José Agustín Ortiz Pinchetti, para que integraran la Comisión de Justicia.

También se aprobó establecer procedimientos precisos que deberían seguir los Consejos y las Juntas Distritales, en aquellos casos en que los ciudadanos designados como funcionarios de casilla no se presentaran el día de la elección. Al respecto, se determinó que fueran los suplentes de los funcionarios no presentes los que ocuparan su lugar, y en caso de que éstos tampoco estuvieran presentes, se designaría a aquellos ciudadanos insaculados, evaluados y capacitados que siguieran el orden alfabético elaborado para la segunda insaculación. Con este procedimiento se evitaba que cualquier “espontáneo” supliera tan importante función.

Más tarde, el consejo aprobó por unanimidad acreditar a numerosos visitantes extranjeros que vendrían a observar las elecciones del 21 de agosto. Así también, aprobó que la Dirección General del IFE informara a más tardar el día 18 de agosto sobre el registro de representantes de los partidos ante las mesas directivas de casilla. Dicho informe debía especificar la identificación y ubicación de aquellas casillas que contaran con más de dos, uno o ningún representante de partido. Este acuerdo fue muy importante ya que alertó a los partidos y a las organizaciones de observación electoral de aquellas casillas que no contaban con vigilancia alguna. Acuerdo

tomado por unanimidad.

Como último punto de la orden del día, la Dirección General del IFE presentó al pleno del consejo el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y uno más de conteo rápido. A través del PREP se debían integrar los resultados de las actas de escrutinio y cómputo de las 95,500 casillas instaladas en todo el país. El informe presentado por Arturo Núñez detalló la mecánica del proceso de acopio, recepción y transmisión de estos datos. Al respecto, se precisó que en cada uno de los 300 distritos electorales existiría un Centro Distrital de Acopio y Transmisión (CEDAT), que mediante un procedimiento técnico haría llegar los datos al Centro Nacional de Integración y Procesamiento (CENIP), ubicado en las oficinas del IFE en la Ciudad de México, con el fin de hacer del conocimiento público los resultados de la elección en el ámbito nacional según fueran llegando. Además, se informó que se consideraba realizar una auditoría de carácter informático a los equipos de cómputo utilizados.

En cuanto al conteo rápido se encargó a tres empresas especializadas para que de un total de 2,400 casillas, recabaran exclusivamente los resultados de la elección presidencial, mismos que debían transmitir por vía telefónica a las sedes de sus respectivas empresas. Con ello se buscaba garantizar que los resultados electorales fueran dados a conocer rápida y eficazmente, evitando así la posible multiplicación de tendencias que confundieran al electorado.

Como podemos observar, cada uno de los acuerdos tomados en las sesiones del Consejo General ciudadanizado, tanto los de carácter técnico como aquellos tendientes a modificar las condiciones en que se desarrolló la elección, constituyeron eslabones de una larga cadena de procedimientos que buscaron fortalecer la confianza en torno al proceso electoral. Confianza que, cabe señalar, se vio de alguna manera confirmada con la amplia participación ciudadana que se expresó en las urnas el 21 de agosto de 1994.

## Notas

1. *La Jornada*, 28 de enero de 1994, p. 11.
2. *La Jornada*, 19 de marzo de 1994, p. 11.
3. José Antonio Crespo, *Urnas de pandora; partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, CIDE/Espasa-Calpe, 1995, p. 222.
4. Octavio Paz, "El plato de sangre", *Vuelta*, núm. 209, México, abril de 1994, p. 8.
5. Es importante destacar que esta modificación promovió la aparición en la escena pública de numerosas agrupaciones de observación electoral, lo cual amplió el margen de vigilancia de la ciudadanía sobre el proceso electoral. El 28 de abril de 1994 se formalizó la integración de "Alianza Cívica de Observación Ciudadana", organismo encargado de vigilar las elecciones del 21 de agosto. El impacto fue tal que para los primeros días de junio más de 10 mil personas pertenecientes a diversas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) se acreditaron como observadores electorales. Esta inédita experiencia en el país involucró a amplias franjas de la sociedad en la tarea de seguir paso a paso la preparación y realización de las elecciones de agosto, haciendo de éstas, no sólo las más concurridas y competidas, sino también las más vigiladas. Para profundizar al respecto consultar: Rodrigo Morales M., "La sociedad civil y las elecciones en México: observadores e interventores", en Germán Pérez Fernández del Castillo, Arturo Alvarado M. y Arturo Sánchez Gutiérrez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa/FLACSO, 1995, pp. 87-98.
6. El debate televisivo entre los candidatos provocó un reacomodo en las preferencias electorales. El candidato del PAN, Diego Fernández de Cevallos, quien ocupaba entonces el tercer sitio en las encuestas, fue considerado por numerosos analistas y observadores como el ganador del debate, razón por la cual el abanderado panista aparecía con amplias posibilidades de disputar el primer sitio que ocupaba Ernesto Zedillo. Pronto las encuestas de intención del voto darían sustento a esta apreciación. El candidato del PRD, por su parte, fue relegado al tercer sitio en la preferencia del electorado. Sin embargo, estas

tendencias no eran definitivas ya que persistía a tres meses de la jornada electoral un número considerable de ciudadanos indecisos. Lo anterior añadió un nuevo elemento a la contienda: por primera vez la incertidumbre sobre los resultados generó mayor competencia entre los candidatos y mayor expectación entre la ciudadanía. Sobre el particular se puede consultar: Sergio Ortiz Leroux, "Del debate a la transición democrática", *Coyuntura*, tercera época, núm. 49, México, junio de 1994, pp. 3-7.

7. *La Jornada*, 25 de mayo de 1994, p. 3.

8. Los representantes partidistas eran los siguientes: Fernando Antonio Lozano Gracia (propietario) y Ricardo García Cervantes (suplente) por el PAN; José Francisco Ruiz Massieu (propietario) y Humberto Lira Mora (suplente) por el PRI; Leonel Godoy (propietario) y Samuel del Villar (suplente) por el PRD; Gustavo Riojas Santana (propietario) y Beatriz Velázquez Alcántara (suplente) por el PARM; Alfredo Reyes Contreras (propietario) y Jesús Antonio Carlos Hernández (suplente) por el PPS; Alberto Carrillo Armenta (propietario) y Beatriz Rangel Juárez (suplente) por el PFCRN; Alfonso Guerrero Martínez (propietario) y Víctor Atilano Gómez (suplente) por el PDM; Eduardo Guzmán Ortiz (propietario) y Raúl Alejandro Fuentes Cárdenas (suplente) por el PT; y Sara I. Castellanos Cortés (propietaria) y María Cristina Moctezuma Lule (suplente) por el PVEM.

9. *La Jornada*, 15 de junio de 1994, p. 15.

10. Si se quiere profundizar en el análisis sobre el papel de los medios de comunicación durante las elecciones de 1994, consultar: Raúl Trejo Delarbre, "Medios y elecciones 1994: el sufragio privilegiado", *Etcétera*, núm. 109, México, 2 de marzo de 1995, pp. 23-31.

#### **IV. La *ciudadanización* del Consejo General del IFE en el contexto de la transición democrática: alcances y límites**

Desde hace varios años, el sistema político mexicano vive un proceso de transición. Con el movimiento estudiantil de 1968 se hizo patente el agotamiento del arreglo institucional surgido de la Revolución Mexicana, el cual había funcionado, sin mayor alteración, durante más de cuatro décadas. A partir de entonces, el régimen instrumentó una serie de medidas que combinaron elementos liberalizadores con otros de tipo autoritario para dar origen a una compleja red de normas e instituciones en la que se sustentó el poder político.

Como bien se sabe, el sistema político mexicano se ha distinguido por su continuidad en el tiempo. En efecto, mientras que en los años setenta gran parte de los países de América Latina presenciaron una escalada golpista —y en los años ochenta muchos de ellos iniciaron su tránsito a la democracia—, en nuestro país el régimen de partido hegemónico apenas si se modificó.

La continuidad y estabilidad del régimen autoritario en México se debió en gran medida a su capacidad para adaptarse a las cambiantes condiciones del país. La canalización institucional de la disidencia social y el conflicto político mediante la aplicación de sucesivas reformas electorales abrió gradualmente la participación opositora, pero sin trastocar los rasgos esenciales del régimen.

Este proceso de apertura gradual y controlado, conocido en la literatura politológica como *liberalización*, permitió al régimen desahogar las presiones coyunturales y posponer indefinidamente la transición democrática. Con la reforma político-electoral de 1977 se dio inicio a una serie de modificaciones, fundamentalmente electorales, cuyo objeto era otorgar mayores espacios a la oposición. Sin embargo, dichas medidas liberalizadoras no condujeron, en el corto

plazo, a la democratización; por el contrario, prolongaron la vida del régimen autoritario por varios años más.

Fue hasta la elección de 1988 cuando se mostraron, como nunca antes, los límites de la estrategia liberalizadora. No obstante el severo cuestionamiento que sufrieron estos comicios, que amenazó con desbordar los canales institucionales, el régimen optó por continuar la ruta de la liberalización política. Las reformas electorales de 1990 y 1993, que modificaron en grados desconocidos hasta entonces la ley en la materia, redundaron en una recuperación de legitimidad por parte del régimen. Este hecho resultó altamente favorable a la elite gobernante, pues le permitió mantener el control de la transición sin verse mayormente presionada.

Sin embargo, un conjunto de hechos lamentables que acompañaron el fin del sexenio de Carlos Salinas orillaron a la confección de una nueva reforma electoral que sirviera de marco a las elecciones federales del 21 de agosto de 1994. Cabe señalar que en esta ocasión la crisis experimentada por el régimen conjugó algunos factores inéditos que coadyuvaron a la incorporación de elementos democratizadores a la legislación electoral. En este contexto se inscribió la *ciudadanización* de los organismos electorales.

Aun y cuando la transición a la democracia no se agota con el fortalecimiento del expediente electoral, la celebración de elecciones cada vez más confiables, equitativas e imparciales constituye un momento fundamental en la construcción de un régimen democrático. Por ello, el propósito de este capítulo es definir el papel que ha jugado la *ciudadanización* de los órganos electorales en el proceso de cambio político en México.

En primer término, se analiza la estrategia liberalizadora instrumentada por el régimen durante los años setenta para perdurar en el tiempo sin modificar significativamente sus rasgos autoritarios. En segundo lugar, se examinan los límites de la liberalización en los años ochenta y

la refuncionalización de la fórmula liberalizadora durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari. En el tercer apartado, se destacan algunos de los factores de la crisis política de 1994 que propiciaron la incorporación de los primeros elementos democratizadores a la legislación electoral, fundamentalmente en lo que respecta a la conformación de los órganos electorales. Finalmente, en el último apartado se describe el largo proceso de negociación política que derivó en la reforma electoral de 1996, la cual significó una vuelta de tuerca a la ciudadanización de los órganos electorales iniciada en 1994.

### **1. La liberalización en México: el cambio dentro de la continuidad**

Para muchos estudiosos de la ciencia política México ha constituido un caso *sui generis*. Desde su formación, el sistema político mexicano se ha caracterizado por su notable estabilidad y capacidad para perdurar, casi inmutable, a través del tiempo.

Entre las razones que explican esta continuidad, se encuentra el hecho de que el régimen surgido de la Revolución de 1910 fue el resultado de un pacto altamente incluyente. La formación de una fuerza política que acaparó la participación y monopolizó las demandas de casi todos los sectores sociales, la instauración de un poder presidencial que se constituyó como eje fundamental para dirimir las controversias y controlar las decisiones, así como la construcción de un Estado omnipresente que tenía injerencia en todas las esferas del quehacer público, fueron elementos que durante décadas definieron la estabilidad del régimen mexicano.

Otro de los factores que permitió al gobierno mantener el control del proceso político fue la institucionalización de la sucesión presidencial. El relevo en el puesto más importante de la

vida pública nacional, la Presidencia de la República, siempre pasó por el expediente electoral, pero regularmente estaba ya condicionado e inducido por la decisión del presidente saliente. La sucesión como ritual al final de cada sexenio fue sintoma de unidad al interior de la “familia revolucionaria”, garantizando al régimen la continuidad y la transmisión del poder sin grandes alteraciones.<sup>1</sup>

Esta unidad también se desarrolló al interior del tejido social. El relativo éxito del modelo económico del desarrollo estabilizador, la puesta al día del imperativo nacionalista y la pregonada paz social que dieron contenido al llamado “milagro mexicano”, afianzaron durante décadas el apoyo social, casi unánime, en torno al régimen.

En este marco, la legitimidad del grupo en el poder provenía comúnmente no de la justa electoral sino de los resultados de la gestión gubernamental. Por tal motivo, las elecciones no jugaron un papel decisivo en la conformación del gobierno ni tampoco fueron la expresión de una preferencia política, tan sólo eran la confirmación de las decisiones tomadas previamente por la elite.

Sin embargo, como producto de la modernización impulsada por el propio régimen, el país fue modificando su fisonomía. En pocos años, México experimentó un cambio espectacular en sus niveles de urbanización y crecimiento demográfico. Lo anterior trajo como consecuencia una transformación profunda de la sociedad, que al cambiar volvió más diversas sus necesidades, expresiones y demandas. Asimismo, este cambio dejó en claro la insuficiencia del marco institucional; era evidente que los distintos sectores y grupos de la sociedad ya no podían expresar sus opiniones dentro de los canales tradicionales de participación política.

Bajo este contexto surgió un movimiento que por sus características escapó a los cálculos del gobierno, que siempre había procesado los conflictos a través de la negociación subordinada

al Estado: el movimiento estudiantil de 1968, el cual desafió la legitimidad de las instituciones vigentes.<sup>2</sup> Al volver cierto el reclamo democrático, se evidenció la estrechez de los canales institucionales para expresar la pluralidad emergente. Asimismo, el movimiento demostró la vulnerabilidad del consenso social hacia el régimen al hacer visibles importantes franjas de la sociedad que dejaron de sentirse identificadas con el discurso y las estructuras dominantes. Todo ello se vio acompañado por la quiebra del modelo económico, que comenzó a repercutir negativamente en la eficacia decisional del gobierno.

Las razones del debilitamiento del régimen autoritario nacional van ligadas a la pérdida tanto de su legitimidad como de su eficacia. A su legitimidad porque comenzaba a ser más evidente para una población urbana y cada vez más educada, que un régimen como el mexicano no podía representar ni satisfacer sus aspiraciones (...) En el plano de la eficacia, la quiebra del modelo económico de industrialización para la sustitución de importaciones, clave del Estado "revolucionario" y de su retórica social que permitió al régimen conceder a la población justicia social sin democracia, cimbraron las bases de apoyos corporatistas.<sup>3</sup>

La crisis provocada por el movimiento estudiantil de 1968 tuvo como respuesta la represión. Sin embargo, la matanza de Tlatelolco, perpetrada en la Plaza de las Tres Culturas el 2 de octubre, no selló un pasaje trágico de la vida nacional, por el contrario, inauguró un momento nuevo que definiría el ejercicio político de los años por venir. Al menos así lo entendió un segmento del grupo gobernante, para quien la renovación era la fórmula más eficaz de mantenerse en el poder.

Como respuesta a los acontecimientos del 68, el presidente Luis Echeverría ofreció la llamada "apertura política", que se tradujo en mayor reconocimiento a las oposiciones y en un aumento de la tolerancia hacia la crítica y la pluralidad de la opinión pública. Pero estas medidas se reflejaron más en un cambio del discurso y la actitud gubernamental que en una reforma de las

instituciones.<sup>4</sup>

La política aperturista que caracterizó al sexenio de Echeverría vino acompañada de un discurso y una práctica populistas que buscaron paliar los efectos negativos de la crisis económica.<sup>5</sup> El fracaso del modelo estabilizador había dejado como resultado mayor inequidad en la distribución de la riqueza y la pauperización y el desempleo de amplias franjas de la población. El fin de la era del éxito económico restó legitimidad al gobierno y capacidad para generar confianza en torno a la gestión gubernamental. Por tanto, las políticas aperturistas y populistas tuvieron como objetivo primordial canalizar institucionalmente el descontento y recuperar la confianza social en el gobierno.

Paralelo al ascenso de la movilización social conflictiva, se dio otro hecho que nos habla de la magnitud de la crisis entonces registrada: la fractura al interior de la coalición dominante. En efecto, el distanciamiento entre la elite política y el sector empresarial, provocado por las políticas populistas impulsadas por la administración echeverrista, cuestionó abiertamente la eficacia decisional del gobierno.<sup>6</sup>

Como se puede observar, la política aperturista instrumentada por Echeverría, antes de perseguir un objetivo democratizador, tuvo como finalidad enfrentar la crisis política del momento y adaptarse a las nuevas condiciones del país. Sin duda esta medida resultó funcional al régimen para dar salida a las presiones coyunturales, pero no fue suficiente para resolver los problemas de fondo.

El sexenio de José López Portillo (1976-1982) inició en medio de una profunda crisis económica, social y política heredada del gobierno anterior. La crisis de legitimidad no pudo ser resuelta por medio de la aplicación de reformas aperturistas. Por el contrario, tuvo como signo más relevante el hecho de que el candidato del partido oficial para la Presidencia de la República

se presentara sin contrincantes a la contienda electoral.<sup>6</sup> Así, las elecciones presidenciales de 1976 colocaron en entredicho, más que nunca, la supuesta naturaleza pluralista y democrática del sistema político mexicano.

Por tal razón, el gobierno de López Portillo propuso una iniciativa para modificar la ley electoral, conocida como la Reforma Política, a fin de alentar a una débil oposición que amenazaba con desaparecer de la arena electoral y promover la incorporación al ámbito institucional de una izquierda que hasta entonces se había mantenido marginada y en la ilegalidad.

La Ley Federal de Organizaciones y Procesos Políticos y Electorales (LFOPE) de 1977, que introdujo diversas modificaciones en materia electoral,<sup>7</sup> constituyó la estrategia con la cual el gobierno dio respuesta a la ausencia de opciones partidistas, a la presión de la guerrilla y a la demanda de participación proveniente de la izquierda. Se trató de una reforma liberalizadora que buscó recuperar la legitimidad gubernamental perdida y neutralizar el conflicto por vías institucionales. Como lo señalan algunos autores:

(...) la reforma política de 1977 signó un importante punto de partida en la política mexicana. La medida de liberalización de López Portillo reconoció por primera vez la existencia de una oposición legítima a la izquierda de la "coalición revolucionaria" conducida por el PRI. La inscripción de partidos opositores adicionales amplió los canales para la movilización de que disponían las fuerzas políticas opositoras particularmente en la izquierda.<sup>8</sup>

Otra de las modificaciones instrumentadas por López Portillo fue la llamada Reforma Administrativa. Recordemos que la ruptura con la clase empresarial al final del sexenio echeverrista trajo como consecuencia la fractura al interior del grupo gobernante. Por ello, López

Portillo buscó restablecer la centralidad del Estado como eje articulador del proyecto económico, así como recuperar la confianza en tomo a la eficacia decisional del gobierno, la cual se encontraba seriamente cuestionada:

La reforma Administrativa (...) se concebía como un medio para promover la participación conjunta del gobierno, los empresarios y las organizaciones de los trabajadores en la formación de políticas gubernamentales. En el nivel discursivo, un programa como éste revelaba sobre todo la necesidad de restablecer las alianzas tradicionales bajo la tutela del gobierno, con el objetivo implícito de evitar una profundización desestabilizadora en las líneas de conflicto en el nivel del régimen.<sup>9</sup>

En suma, la reforma política y administrativa impulsada por López Portillo tuvo como objetivo fundamental fortalecer las bases de legitimidad del régimen. En este marco, la reforma electoral de 1977 resultó altamente funcional para los intereses del grupo gobernante, pues al tiempo que se concedió reconocimiento legal a las oposiciones también se mantuvo el control de las instancias electorales. Con lo anterior, el régimen procuró revitalizar el proceso electoral y legitimar a las instituciones, sin perder el dominio sobre los comicios.

El sistema electoral ha sido reformado continuamente casi en cada sexenio presidencial desde los años setenta, atendiendo, por un lado, clamores por mayor democracia (es decir, pluralismo político y competencia real) y adaptando, por otro lado, la legislación electoral al momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos del pluralismo político creciente que había de ser controlado. Allí está la ambivalencia de las reformas electorales en México.<sup>10</sup>

Visto desde esta perspectiva, el éxito de la liberalización política, iniciada en los años setenta, significó para el régimen su preservación dentro de las cambiantes condiciones del país. Fue una

estrategia gubernamental dirigida a contrarrestar los efectos de la crisis política y económica que amenazaba su propia continuidad. Con ello reveló su carácter adaptativo más que democratizador. Prueba de esto fue la conservación, sin grandes modificaciones, de las estructuras tradicionales de autoridad, fundamentalmente, el presidencialismo y el partido hegemónico, dentro de un contexto de competencia y pluralismo político limitados.

Sin embargo, la caída abrupta de los precios internacionales del petróleo, los escándalos de corrupción y el anuncio sorpresivo de la nacionalización de la banca pusieron nuevamente en entredicho la gestión gubernamental y acrecentaron las fracturas al interior del grupo gobernante. Al mismo tiempo, la inexistencia de condiciones reales que favorecieran la competencia electoral, deterioró visiblemente la funcionalidad del proceso liberalizador y puso en grave riesgo la continuidad del régimen autoritario.

## **2. Los límites de la liberalización política: el desafío de los años ochenta**

Bajo una situación de severa recesión económica, creciente endeudamiento externo e inflación dio inicio el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). En la raíz de estos problemas se encontraba el hecho de que el modelo de desarrollo estabilizador, impulsado desde la década de los cuarenta, ya no garantizaba el crecimiento económico del país. Atento a estas condiciones, el gobierno entrante impulsó nuevas medidas económicas tendientes a la apertura de mercados, a la reprivatización de la economía y al pago de la deuda con el exterior. Este modelo de crecimiento significó, a todas luces, una clara ruptura con el esquema de desarrollo anterior.

La instrumentación de un severo programa de ajuste económico para resolver el problema

de la crisis tuvo como consecuencia el agravamiento de las condiciones de vida de gran parte de la población. El descontento social que produjeron las iniciativas gubernamentales pronto encontró su expresión en las urnas. En efecto, la irritación ciudadana halló en el expediente electoral una poderosa arma para presionar al gobierno y manifestar su desacuerdo hacia las medidas adoptadas por éste.

Dentro de los factores que explican la insurrección electoral de los años ochenta se pueden considerar aquellos de tipo estructural y los de índole coyuntural. Entre los primeros encontramos el impacto generado por el proceso de modernización económica, el cual había modificado visiblemente a la sociedad y sus formas de entender y relacionarse con la política. El incremento de las clases medias urbanas más educadas e informadas significó el desarrollo de una pluralidad y heterogeneidad que ya no se reflejaba en una sola agrupación política. En cuanto a los factores coyunturales destacan los efectos de la crisis económica como detonantes del rechazo y de la movilización social antirégimen.

En este contexto, la liberalización instrumentada años atrás mostró su carácter disfuncional para el régimen. El avance electoral del PAN en los estados del norte, particularmente en Chihuahua y Nuevo León,<sup>11</sup> evidenció, por una parte, la pérdida de legitimidad del partido en el poder, que por vez primera veía amenazado su virtual monopolio en este terreno, y, por otra, el desgaste del pacto corporativo entre el Estado y numerosos sectores de la sociedad mexicana.

Frente a la demanda de democracia electoral esgrimida por los partidos políticos y diversos grupos sociales, el régimen optó por ofrecer mayor tolerancia y reconocimiento a los triunfos de la oposición, pero cuando éstos comenzaron a ser riesgosos para la hegemonía priísta, el gobierno intentó restablecer los métodos tradicionales de control de las elecciones. La amplia

movilización electoral que reclamaba respeto al voto generó peligrosos enfrentamientos en un contexto altamente polarizado. Se trató de un enfrentamiento entre aquellos que exigían respeto al voto y quienes creían en el triunfo priísta a cualquier precio, es decir, más allá del mandato de las urnas.

Como respuesta a la creciente inconformidad electoral, el gobierno de Miguel de la Madrid propuso una nueva reforma a la ley en la materia: el Código Federal Electoral de 1986 que sustituyó a la LFOPE. Entre los aspectos más sobresalientes de esta reforma destacan los siguientes: modificación en la integración de la representación política en la Cámara de Diputados, que amplió la "representación proporcional" de 100 a 200 diputados; cambios al Registro Nacional de Electores, que reformaron los plazos de revisión de los padrones por parte de partidos y ciudadanos y establecieron los comités técnicos estatales y distritales de vigilancia del padrón electoral con la participación de todos los partidos; creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral; y modificación en la integración de los órganos electorales, principalmente la Comisión Federal Electoral, que a la larga se convertiría en un elemento de gran impugnación.

La relevancia que habían adquirido las elecciones propició un cambio de actitud por parte no sólo del electorado sino fundamentalmente de la oposición, la cual concentró su demanda democratizadora en la actuación de las instancias electorales y en las condiciones de la competencia.

Sin embargo, el ofrecimiento gubernamental de dar mayores garantías de respeto al voto, pronto reveló con la nueva ley su carácter limitado y hasta cierto punto contradictorio, ya que supuso una nueva integración de los órganos electorales en donde el partido oficial tenía el control absoluto de los mismos:

El Código Federal Electoral de 1986 introdujo la representación proporcional de los partidos políticos en los organismos electorales, con lo cual el PRI alcanzó por sí solo más comisionados que la suma de todos los demás, incluidos los comisionados de los poderes federales, lo cual agregó un elemento más de agravio para los partidos de oposición.<sup>12</sup>

La lógica de la reforma electoral de 1986 persiguió un objetivo similar a la de su antecesora: alentar la participación electoral de la oposición, pero sin que el gobierno perdiera el control de las instituciones y procesos electorales. Sin embargo, el fortalecimiento de la oposición partidista, particularmente del PAN, aumentó la posibilidad de que ésta le disputara el poder al PRI, por lo que la negativa del gobierno a reconocer los triunfos de la oposición se volvió más riesgosa que en el pasado.

Más allá del ámbito electoral surgieron en la escena pública numerosas organizaciones civiles, como las de los damnificados por los sismos de 1985 o la estudiantil en 1987, que de manera independiente demandaron la democratización de la vida política en México. Estas nuevas identidades colectivas contribuyeron significativamente a la conformación de un imaginario social antigubernamental y a un deterioro mayor de la legitimidad del sistema político mexicano. En estas circunstancias tuvieron lugar las controvertidas elecciones de 1988.

Uno de los aspectos que definió al proceso electoral de 1988 fue la acentuación de diferencias al interior del grupo gobernante. El cambio del modelo económico, que había traído como consecuencia la transformación de las relaciones entre el Estado y los sectores tradicionales, erosionó profundamente el sistema corporativo fundado desde los años cuarenta. En efecto, el proyecto económico modernizador impulsado por De la Madrid había dejado de privilegiar los intereses de las corporaciones gremiales tradicionales:

Las organizaciones de masas, que habían basado buena parte de su capacidad de control sobre sus agremiados en su eficacia como gestores de demandas en una época en la que el Estado tenía capacidad de ofrecer contrapartidas redistributivas a cambio de apoyo político, se veían ahora en la incapacidad de obtener resultados; por otra parte, la política de ajuste puesta en marcha por el gobierno les restaba a los dirigentes de esas organizaciones corporativas la mayor parte de su capacidad de influir en las decisiones gubernamentales.<sup>13</sup>

Aunado a lo anterior, la aparición de una grieta al seno del partido oficial ahondó las diferencias al interior de la clase política. El surgimiento en 1987 de la llamada Corriente Democrática, que cuestionó las políticas antipopulares instrumentadas por el gobierno y desafió la disciplina tradicional al criticar los mecanismos de selección internos del partido, derivó en una de las escisiones más importantes de que el PRI tenga memoria:

(...) había un descontento en las filas del mismo partido en el poder, manifestado en las divergencias de algunos de sus militantes con respecto al procedimiento seguido por sus dirigentes para escoger el candidato a la Presidencia de la República y a la política establecida por los gobernantes para conducir a la sociedad y a la economía.<sup>14</sup>

La corriente encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo abandonó el partido oficial para incorporarse a la oposición activa. A partir de entonces se inició un proceso de convergencia de partidos, organizaciones sociales, sectores antes vinculados al PRI y ciudadanos para formar lo que se denominó el Frente Democrático Nacional (FDN) y postular al ingeniero Cárdenas como candidato presidencial.

Por su parte, el PRI postuló como candidato al joven secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. Su nominación no generó mucho consenso entre las filas priistas, sobre todo entre las del sindicalismo oficial, ya que significaba la continuidad del

proyecto modernizador, el cual, sobra decirlo, afectó las relaciones tradicionales entre las asociaciones gremiales y el gobierno. Este hecho colocó un obstáculo más a la campaña priísta, ya que por primera vez en la historia de este partido se vio amenazado el voto corporativo.

En suma, durante el proceso electoral de 1988 se presentaron condiciones inéditas para el PRI: por una parte, la escisión al interior del partido, y, por otra, el rechazo abierto o velado que algunos sectores del régimen manifestaron hacia el candidato oficial. Estos elementos se conjugaron con la irritación social en torno a la crisis y a las medidas adoptadas por el gobierno y con el innegable fortalecimiento alcanzado por la oposición.

En efecto, el auge de la oposición marcó un nuevo escenario para la continuidad del régimen de partido hegemónico. El amplio respaldo social que adquirieron tanto el FDN como el PAN hizo vislumbrar por primera ocasión la posibilidad de disputarle el dominio al PRI en el lugar más importante de la pirámide del poder: la Presidencia de la República. El ejemplo más contundente de esta nueva situación lo constituyó el hecho de que Cuauhtémoc Cárdenas ganó la elección en cinco entidades federativas: Michoacán (63.8%), Morelos (57.7%), Estado de México (51.6%), Distrito Federal (49.2%), y Baja California (37.2%).

A pesar del descenso en su votación, el PRI pudo conservar la Presidencia de la República. El veredicto de la Comisión Federal Electoral que declaró a Carlos Salinas de Gortari como el vencedor en la elección del 6 de julio desató innumerables protestas. Por un lado se cuestionaban las condiciones de inequidad en que se celebró la competencia, y por el otro, se ponía en entredicho la actuación de la propia comisión que, como vimos anteriormente, estaba controlada por el PRI.

La creciente movilización electoral que surgió después de hacer públicos los resultados de la elección del 6 de julio y la unión de las dos principales fuerzas opositoras en demanda de

limpieza electoral, deterioraron visiblemente la legitimidad del presidente entrante. Las elecciones mostraron así su carácter disfuncional para el régimen. La liberalización emprendida desde los años setenta había abierto espacios suficientes como para desafiar al régimen de partido hegemónico.

A partir de entonces fue claro que la transición democrática en nuestro país requería de leyes e instituciones que dieran cauce a la nueva pluralidad política y social que se extendía a lo largo y ancho del país. El proceso liberalizador impulsado para garantizar la continuidad del régimen demostró pronto sus limitaciones e hizo aparecer como nunca antes la posibilidad de una situación de inestabilidad política en el país de consecuencias inimaginables. Era preciso, por tanto, dirigir una auténtica democratización que diera las condiciones para un tránsito pacífico y ordenado.

### **3. Entre la liberalización y la democratización: las reformas electorales de 1990 y 1993**

Como resultado del proceso electoral de 1988 surgió la necesidad de revisar el marco normativo en que se desarrollaban las elecciones. La secuela de duda y desconfianza que dejó el veredicto electoral había erosionado notablemente la credibilidad de las instancias encargadas de organizar y calificar las elecciones. A partir de entonces, el litigio político se centró en la integración de los órganos electorales.

Al igual que sus antecesores, Salinas se comprometió con la democratización mediante el ofrecimiento de una nueva reforma electoral. Sin embargo, a diferencia de ellos, lo hizo en medio

de condiciones totalmente distintas. Por primera vez en la historia del México postrevolucionario, el PRI había perdido la mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Esta nueva situación obligaba al partido oficial a negociar una nueva reforma en materia electoral con la oposición.

Por tal motivo se pensó que la reforma anunciada por Salinas tendría mayores alcances en comparación a sus predecesoras. En efecto, el fortalecimiento de la oposición hacía pensar en las posibilidades de una reforma electoral cualitativamente distinta, sobre todo en lo tocante a la composición de los órganos electorales. La presión que podían ejercer el PAN y el PRD para arribar a una nueva ley que garantizara plena imparcialidad de la autoridad electoral, orillarían al régimen, tentativamente, a aceptar reglas más justas para la competencia.

Sin embargo, la alianza táctica entre el PAN y el entonces FDN, surgida al calor de las elecciones del 6 de julio, se diluyó. La negociación establecida entre el PRI y el PAN para reformar la legislación electoral terminó por distanciar aún más a las dos oposiciones más fuertes del germinal entramado partidista. Desde la perspectiva panista, los cambios graduales podían terminar por generar condiciones democráticas, al tiempo que se garantizaría la estabilidad política del país. En contraste, el PRD optó por posturas más radicales que paulatinamente lo fueron aislando de la negociación con el gobierno. Fue así como en 1990 se acordó una nueva normatividad electoral avalada exclusivamente por el PRI y el PAN.

Entre los aspectos más sobresalientes de esta reforma destaca la conformación de un nuevo marco legal para las elecciones, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), y la creación de una instancia electoral autónoma, el Instituto Federal Electoral (IFE). La integración del máximo órgano del IFE, el Consejo General, buscó ofrecer mayores niveles de certeza a los partidos políticos mediante una fórmula a través de la cual ningún partido por sí solo tendría la mayoría. Esta nueva conformación contempló la

incorporación de consejeros magistrados, los cuales se colocaron como un factor para inyectar imparcialidad a los comicios, ya que se suponía que éstos no tendrían ninguna fidelidad partidista.

La crítica más severa a esta nueva conformación se dirigió al proceso para designar a los nuevos consejeros, puesto que era el Presidente de la República quien los proponía a la Cámara de Diputados. Otro elemento que restó credibilidad a los nuevos órganos electorales, por lo menos a juicio del PRD, era el hecho de que el secretario de Gobernación seguía presidiendo el máximo órgano electoral. Para la oposición de izquierda, lo anterior representaba la permanencia del Ejecutivo en la máxima instancia comicial, misma que no gozaría de la plena autonomía que se había demandado después de los comicios de 1988.

En aras de crear confianza en el proceso electoral se aceptó la creación de un nuevo padrón electoral. Junto a esta disposición se realizó una nueva credencialización que incluía la incorporación de la fotografía del ciudadano en la nueva credencial de elector. Esta medida no se aplicó para las elecciones intermedias de 1991.

Uno de los puntos alentadores de esta reforma fue la reestructuración del Tribunal Federal Electoral. A diferencia de su antecesor, el nuevo tribunal amplió significativamente sus atribuciones. En particular, se le concedieron facultades decisorias sobre los recursos de impugnación, pero sus resoluciones podían ser modificadas por el Colegio Electoral erigido por el Congreso entrante.

La decisión más controvertida de la nueva ley electoral fue sin duda la aplicación de la “escala móvil de sobrerepresentación” a la “cláusula de gobernabilidad”. La reforma electoral de 1986 había establecido esta cláusula, según la cual si ningún partido alcanzaba la mayoría absoluta de los votos, aquel que obtuviera la mayoría relativa, conseguiría el 50 por ciento más

uno de los diputados. El Cofipe ratificó la cláusula de gobernabilidad con el establecimiento de un piso de 35 por ciento de la votación como porcentaje mínimo del partido mayoritario, con el añadido de que por cada punto porcentual extra se asignarían dos diputados más de representación proporcional.

En esta reforma se establecieron otras disposiciones discutibles, como la que dificultaba la conformación de coaliciones electorales, pues ahora para poder establecerlas se requería de la adecuación de programas y plataformas de los partidos a coaligarse. Evidentemente, esta medida volvía muy difícil la postulación de candidatos comunes. Era obvio que el régimen no quería repetir la prueba de 1988:

(...) por la experiencia del resultado de 1988, es decir, con el surgimiento de una alianza electoral opositora (FDN), que cuestionó seriamente el dominio absoluto del PRI, se prohibió la postulación de alianzas electorales o de candidatos presentados por más de un partido.<sup>15</sup>

En síntesis, la reforma de 1990, más allá de sus alcances y restricciones,<sup>16</sup> no logró restituir plena confianza en torno a la autoridad electoral. A pesar del acotamiento formal que se estableció con esta reforma, una serie de conductas, normas y hechos permitieron al gobierno y al PRI mantener el control sobre los procesos electorales:

Parece indudable que la estructura organizativa de las elecciones federales en México, contemplada por el Cofipe, es menos arbitraria que sus antecesoras porque otorga un espacio de representación a un mayor número de sectores. Sin embargo, el desarrollo de los comicios federales sigue estando bajo el control gubernamental, pero ahora informalmente dada la autonomía que posee el Instituto Federal Electoral.<sup>17</sup>

Las vicisitudes de la reforma electoral de 1990 revelaron su carácter liberalizador más que democratizador, pues a pesar de que se concedieron mayores espacios a la oposición, particularmente al PAN, también, al mismo tiempo, permanecieron intocadas muchas de las prácticas que aseguraban el control gubernamental y las condiciones de inequidad en los comicios. Ciertamente con la reforma de 1991 se dieron pasos importantes en lo que respecta a la composición de los organismos electorales con el fin de dotarlos de mayor imparcialidad. Sin embargo, la simbiosis entre el gobierno y el partido oficial, misma que garantizaba amplias ventajas para este último respecto a sus adversarios, siguió prevaleciendo.

Otro de los elementos que impidió una plena confianza en la normatividad electoral fue el hecho de que no todos los actores la reconocieron. En efecto, la nueva reglamentación sólo contó con el aval del PRI y el PAN, mientras que el PRD la rechazó por considerar que no satisfacía los reclamos expresados por la oposición desde 1988. Esta situación no sólo restó legitimidad a la nueva legislación sino que también generó un escenario de negociación bilateral entre el PRI y el PAN y el paulatino aislamiento de la oposición de izquierda representada por el partido del sol azteca. A partir de entonces se habló de una liberalización de carácter “selectivo”, es decir, amplia para el PAN y muy estrecha para el PRD.

(...) los cambios exigidos en el origen de la reforma por las oposiciones quedaron mediatizados en un juego de mutuas concesiones entre el PRI y el PAN, que, como se vería después, eran la pantalla tras la cual se ocultaba el acuerdo de fondo: la aceptación del PAN como partido opositor al cual el gobierno de Carlos Salinas se comprometía a respetar y salvaguardar, incluso pasando por encima de los intereses inmediatos de su propio partido.<sup>18</sup>

El trato diferenciado del gobierno respecto a las dos principales oposiciones no sólo alentó la

radicalización del partido del sol azteca, sino también ocasionó una insuficiente institucionalización de los comportamientos electorales y postelectorales. Prueba de ello fueron las elecciones locales que no siempre atendieron al veredicto electoral y sí, en cambio, quedaron sujetas a la decisión presidencial.

El relativo éxito de la liberalización política emprendida por Salinas puede comprenderse mejor si lo observamos en el marco de la renovada fuerza que había adquirido la institución presidencial. En efecto, después de las controvertidas elecciones de 1988 pocos creyeron en la recomposición de las estructuras tradicionales del poder político. La insurrección electoral del 88 debía marcar un punto de no retorno en nuestra transición política. Sin embargo, la presunta ilegitimidad de origen del presidente entrante y la crisis política que se vislumbró después del 6 de julio, pronto se vio contrarrestada por la legitimación que adquirió Carlos Salinas durante su gestión.

Salinas inició su sexenio con medidas encaminadas a recuperar la legitimidad perdida. Así, por ejemplo, a principios de 1989 enfrentó sorpresivamente la vieja impunidad corporativa con la detención de Joaquín Hernández Galicia, poderoso líder petrolero; el encarcelamiento de Eduardo Legorreta, coartífice del fraude bursátil de 1987; y la destitución de Carlos Jongitud Barrios, viejo líder magisterial. Dichas medidas le dieron cierta credibilidad frente a la opinión pública, quien vio en acciones como éstas serios intentos de combate a la corrupción.

En materia electoral, Salinas reconoció el triunfo panista en las elecciones para gobernador en Baja California en 1989. Este hecho alentó las expectativas opositoras de que ahora sí el presidente respetaría la voluntad del electorado. Posteriormente, en 1990, la aprobación de una nueva legislación en la materia nutrió la esperanza, en no pocos segmentos de la sociedad, de que el gobierno estaba dando pasos firmes hacia una auténtica democracia

electoral.

Otro aspecto central del sexenio salinista fue la reactivación de la economía. La crisis económica que acompañaba al país desde los años setenta había erosionado gravemente la legitimidad de la gestión gubernamental. En gran medida, la debacle del voto priísta en 1988 fue interpretada por el régimen como resultado del impacto negativo que las medidas de ajuste habían dejado sobre la población. Por ello, Salinas vio en la recuperación económica su carta más fuerte no sólo para legitimarse, sino también para recuperar el voto perdido en el 88.

La población indefectiblemente mide sus preferencias políticas en relación con su bienestar económico. La condición para que la administración de Carlos Salinas de Gortari recobre definitivamente la confianza de la población radica en el éxito que alcance en la reestabilización y el crecimiento de la economía, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría y en la incorporación de cada vez más mexicanos al proceso de desarrollo.<sup>19</sup>

Por otra parte, las medidas económicas adoptadas por Salinas estuvieron abocadas a restituir la coalición dominante, particularmente en lo que se refiere a la alianza entre el gobierno y el empresariado. La reducción drástica de la inflación (hasta llegar a ser de un dígito), el crecimiento del Producto Interno Bruto, la apertura a la inversión extranjera, la renegociación de la deuda y la extensiva privatización de la economía recuperaron significativamente la confianza entre amplios segmentos de la iniciativa privada.

La profundización del proceso privatizador de la economía —en particular la reprivatización bancaria—, el mantenimiento de la disciplina fiscal y la continuación de una política de contención salarial, fueron algunos de los elementos centrales que llevaron a un

estrechamiento de los lazos entre el liderazgo del sector empresarial y la presidencia.<sup>20</sup>

La estrategia de relegitimación de Salinas incluyó también el ataque a la pobreza. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) estuvo dirigido hacia los sectores menos favorecidos de la sociedad, mismos que años atrás habían manifestado su descontento votando por la oposición cardenista. Por tanto, el Pronasol pronto apareció ante los ojos de la oposición como una restauración del viejo esquema clientelar de canje del voto por obras públicas. Sin embargo, y previo a las elecciones intermedias de 1991, la percepción social hacia este programa era altamente favorable.<sup>21</sup>

Bajo este contexto, y con una marcada popularidad del presidente Salinas, se celebraron los comicios federales de 1991. Sobre los resultados podemos apuntar que el PRI obtuvo una votación del 61.4 por ciento y logró una tasa de crecimiento con respecto a los resultados de 88 del 46.6 por ciento. En efecto, el PRI logró una recuperación espectacular de la votación “perdida” tres años atrás. Un ejemplo revelador lo constituye el hecho de que en todos los distritos del estado de Michoacán, el PRI duplicó su votación con respecto a la obtenida en 1988. Así, Michoacán se convirtió en la entidad en donde la tasa de recuperación del voto tricolor fue la más alta (253%).<sup>22</sup> Estos resultados revelaron el éxito de las medidas adoptadas por Salinas, mismas que fortalecieron electoralmente al PRI.

Sin embargo, la oposición veía con recelo este triunfo, ya que, según se denunció, fueron utilizados vastos recursos públicos en favor de la recuperación priísta. A pesar de que en esta ocasión la inconformidad no fue acompañada de una amplia movilización ciudadana, como sí ocurrió en 1988, la sombra de la duda y la incredulidad no desapareció por completo. Los procesos electorales para elegir gobernadores en San Luis Potosí y Guanajuato en 1991 y en

Chihuahua y Michoacán en 1992, dejaron tras de sí una profunda espiral de conflictos postelectorales e interinatos que pusieron de manifiesto las inadecuaciones de las instituciones existentes.<sup>23</sup>

La falta de credibilidad en los procesos electorales y la inconformidad de la oposición, incluido el PAN, con respecto a la autoridad electoral hicieron factible la necesidad de una nueva reforma electoral. Así, en septiembre de 1993 se realizó la segunda reforma en la materia. Entre los aspectos más importantes de ésta destacan los siguientes: se puso fin a la autocalificación de las Cámaras del Congreso; se otorgaron plenos poderes al Tribunal Federal Electoral para procesar lo contencioso electoral y se creó una Sala de Segunda Instancia para atender las impugnaciones; se eliminó la cláusula de gobernabilidad así como la “escala móvil de sobrerrepresentación”, pero a cambio se determinó la distribución de las 200 diputaciones de representación proporcional a partir de la votación total obtenida por cada partido que alcanzará registro; y se designó un senador de representación proporcional al partido que obtuviera el segundo sitio en cada entidad federativa.

En lo referente a organismos electorales, esta reforma dispuso nuevos requisitos para ser director del IFE: no haber desempeñado el cargo de presidente del CEN de un partido, no haber ocupado un puesto de elección popular durante los cinco años previos, ni el cargo de dirección en algún partido en ese mismo lapso. La designación del director general y de los directores ejecutivos precisó de la votación de las dos terceras partes del Consejo General y no de la mayoría simple en el caso del primero, y de la designación de los segundos por el director, tal y como lo señalaba la reglamentación anterior. Los Consejos Locales, por su parte, se integraron con dos vocales ejecutivos (antes eran cinco) y nueve consejeros ciudadanos (antes eran seis).

Con respecto al padrón, la reforma de 1993 creó la Comisión Nacional de Vigilancia

integrada por los representantes de los partidos ante el IFE. Se aceptó la figura de observadores electorales nacionales, y finalmente, se aprobaron diversas disposiciones para regular y vigilar el financiamiento de los partidos políticos.<sup>24</sup>

Sin embargo, y más allá de sus notables avances, esta reforma electoral resultó insuficiente para enfrentar el difícil escenario político que se presentó en los primeros meses de 1994. Razón por la cual fue necesario modificar nuevamente la ley en la materia a escasos cuatro meses de efectuarse los comicios presidenciales del 21 de agosto.

#### **4. Hacia el fin de la liberalización: la reforma electoral de 1994**

Al finalizar el año de 1993 todo parecía indicar que Carlos Salinas había logrado superar la crisis sexenal. Cabe recordar que durante años la política mexicana estuvo definida por una pérdida de popularidad de la institución presidencial al término de cada mandato. Así, era común observar que al final de cada sexenio, por lo menos desde los años setenta, se presentara una aguda inestabilidad económica y política casi siempre acompañada de una efervescencia social adversa al régimen. Sin embargo, la política económica instrumentada por Salinas, a pesar de su elevado costo social, había generado una percepción altamente favorable hacia su gestión.

El relativo éxito de las políticas macroeconómicas, apoyado por un vistoso programa social, generaron la convicción de que el país, ahora sí, se encaminaba a un crecimiento sostenido con desarrollo social. Las expectativas optimistas en torno al proyecto modernizador impulsado por Salinas fueron reforzadas con la firma, a finales de 1993, del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. El acuerdo comercial con América del Norte fue

considerado por muchos como un importante logro del sexenio. En este, como en otros casos, se exaltó la figura presidencial, la cual, por este hecho, ya no sólo contaba con el reconocimiento nacional sino también se extendía más allá de las fronteras.

A lo largo del sexenio fue común advertir una profusa campaña tendiente a enaltecer la mayor parte de las acciones gubernamentales. El excesivo triunfalismo con que se anunciaban los aciertos de la gestión salinista formó parte de una estrategia de legitimación dirigida a acrecentar el apoyo social hacia el régimen. Uno de los efectos que dejó tras de sí el triunfalismo con que se celebró cada una de las medidas llevadas a cabo durante el sexenio, fue el de albergar, en el imaginario colectivo, la certeza de que el país podía continuar una ruta de crecimiento económico sin que necesariamente tuviera que hacer efectiva una verdadera democratización política. En gran medida esta certeza fue la que amparó el proceso liberalizador, ya que en todo momento el régimen sustentó su legitimidad en los resultados alentadores de la política económica más que en un profundo cambio de las estructuras políticas.

En este clima de confianza y optimismo Salinas designó como su sucesor a Luis Donald Colosio, el cual había sido durante dos años presidente del PRI y posteriormente cabeza de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social. La designación de Colosio como candidato buscaba mantener la unidad al interior del partido oficial así como continuar el modelo de modernización económica. En efecto, su arraigo en este instituto político, así como su proyección dentro de uno de los ministerios más importantes del sexenio, habían hecho de Colosio el candidato idóneo para mantener la unidad y continuidad en torno al proyecto iniciado por Miguel De la Madrid.

Asimismo, la aprobación de una nueva reforma electoral en 1993 daba las suficientes garantías para que el nuevo presidente llegara al poder con una fuerte legitimidad de origen,

misma de la que había carecido Carlos Salinas. En efecto, la liberalización política, definida por las dos reformas electorales de Salinas, había logrado desvanecer, hasta cierto punto, la hostilidad y desconfianza que alimentó la movilización electoral experimentada seis años antes.

No obstante, uno de los puntos que quedaron en el aire durante el sexenio salinista fue la realización de una profunda reforma del PRI que democratizara sus reglas internas de selección de candidatos y garantizara el necesario distanciamiento entre este partido y el gobierno. A pesar del compromiso presidencial de efectuar una verdadera transformación a las reglas y mecanismos de este instituto político, poco se logró para hacer cierto este objetivo, de suerte que la sucesión presidencial se resolvió bajo el viejo esquema del “destape”.

Si bien la designación de Colosio no generó una ruptura al interior del partido, aún quedaba latente la tensión y el descontento entre aquellos sectores tradicionales que desde el gobierno de Miguel De la Madrid habían sido desplazados de los centros de decisión. Con todo, el rechazo hacia el candidato oficial no provino de los grupos más duros del sistema, sino de un hombre perteneciente a la elite política, Manuel Camacho Solís, quien hasta el día del “destape” se había desempeñado como Regente del Distrito Federal y colaborador cercano del presidente.

Aunque la “rebeldía” de Camacho generó cierta preocupación en algunos círculos oficiales, los cálculos gubernamentales eran optimistas con respecto a la elección del 21 de agosto. La confianza derivada del desempeño gubernamental resultó suficiente para alentar las expectativas del régimen sobre un triunfo electoral sin mayores contratiempos.

Sin embargo, el optimismo de fin de año quedó clausurado el 1° de enero de 1994. La aparición de un grupo armado en el sureste del país que declaró la guerra al ejército mexicano y pidió la renuncia del gobierno encabezado por Salinas para dar paso a un gobierno de transición, desdibujó visiblemente los “logros” del régimen salinista.

(...) en este clima de optimismo económico y de relativa certidumbre política aparece, sorpresivamente, la rebelión de Ocosingo en Chiapas. En un escenario donde la modernización económica parecía haber devuelto buena parte de la legitimidad perdida al régimen político, cuando la mayoría de las elites empresariales y gubernamentales y la sociedad urbanizada concentraba su mirada —y sus expectativas— hacia el norte (...) en el extremo sur del país irrumpe en un puñado de municipios de la selva chiapaneca un contingente armado pidiendo el derrocamiento del presidente de la República, declarando la guerra al ejército y exigiendo democracia, justicia y libertad.<sup>25</sup>

El levantamiento armado en Chiapas resultó inesperado y hasta cierto punto paradójico, ya que el conflicto tuvo lugar en un estado que años atrás se había distinguido por su alta votación hacia el PRI. Como muestra se encuentra la elección presidencial de 1988, donde Carlos Salinas obtuvo en este estado el 11 por ciento de su votación total. Además de que Chiapas constituyó uno de los estados prioritarios en el programa gubernamental para abatir la pobreza.

Con todo, el conflicto chiapaneco reveló los límites del proyecto económico y político de Salinas. En efecto, las condiciones de extrema pobreza a las que se vieron expuestos millares de mexicanos contrastaban ominosamente con respecto a las cifras arrojadas por la estadística macroeconómica. El optimismo con que se observaron las reformas económicas impulsadas por Carlos Salinas pronto quedó ahogado con las primeras balas de enero del 94.

En lo que se refiere al aspecto político, el panorama no era mejor. Cabe recordar que el sexenio de Salinas estuvo caracterizado por una fuerte confrontación con la oposición de izquierda. Ante tal situación, se corría el riesgo de que una polarización extrema de posturas pudiera derivar en salidas radicales que algunos grupos plantearan para hacer escuchar sus demandas. Este fue uno de los elementos que mostró de forma contundente la estrechez de la liberalización política, ya que a pesar de los avances que representaron las reformas electorales en

el entramado político del país, se habían dejado al margen posturas y propuestas de una importante franja de la sociedad.

Pero más allá de los motivos que dieron origen al levantamiento armado en Chiapas, no podemos desconocer sus efectos sobre el proceso político en general. Por una parte, imprimió un nuevo dinamismo que abrió amplias oportunidades para avanzar decididamente hacia la democratización, pero, por la otra, contribuyó a minar las de por sí desgastadas instituciones políticas. Esta nueva fase a la que entró el proceso de transición en nuestro país, puso en riesgo, como nunca antes, la estabilidad política y la paz social.

La amenaza de que el rezago acumulado y la incredulidad hacia el régimen se tradujeran en una crisis política de magnitudes insospechadas, orilló al gobierno y a los partidos políticos (incluyendo al PRD) a buscar los acuerdos necesarios para garantizar el desarrollo pacífico del proceso electoral venidero. Así, el 27 de enero de 1994 se firmó el “Pacto por la Paz, la Democracia y la Justicia”.

Este acuerdo contempló en su compromiso octavo la posibilidad de una nueva reforma electoral. El momento político que atravesaba el país hacia inevitable una reforma de magnitudes mayores que las anteriores. Asimismo, la amenaza de un desbordamiento por la izquierda obligó al régimen a pactar con el PRD para incorporar las demandas que sobre el tema venía haciendo este partido desde su fundación.

El acuerdo signado el 27 de enero por los principales actores políticos posibilitó la definición de rumbos más claros para el proceso de transición. El acercamiento entre el gobierno y la oposición, especialmente la representada por el partido del sol azteca, brindó un espacio inmejorable para dirimir pacíficamente las divergencias y discutir las necesarias modificaciones que en materia electoral se venían demandando.

Asimismo, el gobierno optó por el diálogo con el grupo insurgente. Para ello nombró como comisionado por la paz y la reconciliación a Manuel Camacho Solís. Este hecho pronto mostró sus repercusiones sobre la campaña del candidato priista a la presidencia. El relevante papel que desde entonces jugó el comisionado por la paz ensombreció los actos de campaña de Colosio a grados tales que el propio presidente tuvo que intervenir para ratificar su candidatura. Lo anterior agregó un nuevo elemento para la polémica ya que durante esos días tuvo lugar una cerrada disputa entre ambos políticos. Sin embargo, el asesinato de Luis Donald Colosio, el 23 de marzo en la ciudad de Tijuana, vendría a segar la vida de uno y a cortar las aspiraciones presidenciales del otro.

Por ello, y debido a la complejidad del escenario político de entonces, que conjugó la aparición de un grupo guerrillero, el secuestro de prominentes empresarios y el asesinato del candidato priista a la Presidencia de la República, se volvió prioritario un acuerdo altamente incluyente entre los actores que diera continuidad al proceso de transición iniciado desde los años setenta.

En este sentido, el acuerdo entre el gobierno y la oposición resultó primordial para devolver confianza en los instrumentos del diálogo y la negociación, los cuales, sobra decir, fueron seriamente lastimados durante los primeros días del año. Asimismo, las evidentes señales de agotamiento de la estrategia liberalizadora, alertaron a los actores sobre la necesidad de dar pasos más firmes y certeros para una efectiva democratización. Se requería, en resumen, de un entramado legal e institucional que garantizara, entre otras cosas, que todos los actores asumieran las reglas y veredictos de la competencia política.

En este marco se inscribió la reforma electoral de 1994, la cual no sólo contó con el aval de las tres fuerzas políticas más importantes del país, PRI, PAN y PRD, sino también introdujo

los cambios más profundos hasta entonces registrados. Sin temor a equivocarme se puede afirmar que se trató de la reforma que más elementos democratizadores incluyó en sus contenidos. Entre éstos debemos destacar la modificación que derivó en una nueva conformación del máximo órgano electoral, el cual estuvo definido por un proceso que hoy en día conocemos como de *ciudadanización*.

Si bien ya desde las reformas electorales de 1990 y 1993 se habían hecho importantes modificaciones a la legislación en la materia, las cuales dieron lugar a la creación del IFE y a la incorporación de consejeros magistrados al Consejo General de este Instituto, la imparcialidad de los órganos electorales casi siempre se mantuvo sujeta a discusión.

Lo anterior no era nuevo. El largo historial de fraudes y de impugnación en torno a la actuación y el veredicto emanado de las instancias electorales, erosionó la credibilidad en torno a éstas. Lejos de que la autoridad electoral fuera garantía de imparcialidad y respeto a la voluntad de los ciudadanos, ésta durante décadas se distinguió por su apoyo, legal o no, al sostenimiento del régimen de partido hegemónico. Por ello, las constantes reformas electorales que se experimentaron desde los años setenta casi nunca incidieron en el fortalecimiento de una autoridad electoral efectivamente imparcial.

Visto desde esta perspectiva, la apertura liberalizadora casi siempre estuvo guiada a conceder ciertos espacios a la oposición, pero sin trastocar el control que el gobierno tenía sobre los procesos electorales. Este rasgo de la legislación electoral hacia pensar que nuestra transición avanzaba de manera zigzagueante, pues, por un lado, se reconocían algunos triunfos locales a la oposición, mientras que, por el otro, el gobierno mantenía el monopolio en la composición de los organismos electorales, cuestión que dio lugar a un comportamiento parcial de la autoridad electoral a favor de una sola fuerza política. La expresión más aberrante de esta situación tuvo

lugar durante el controvertido proceso electoral de 1988. A partir de entonces, el debate sobre la democracia se centró en el expediente electoral, y en específico, sobre la conformación de los órganos electorales.

A pesar de que el presidente Salinas se había comprometido a realizar una reforma profunda que eliminara las dudas que existían en torno al veredicto electoral, mediante reglas claras y justas para la competencia y autoridades imparciales que las hicieran respetar, después de dos reformas electorales este objetivo no se había logrado cumplir plenamente. Para algunos autores, este hecho fue el resultado de que Salinas había optado más por ampliar la liberalización política que por afectar la esencia autoritaria y hegemónica del régimen:

Es cierto que el sistema político es hoy mucho más abierto que en los años setenta, pero también es cierto que todavía está muy lejos de ser democrático. La participación y la competencia se han ampliado, pero los resultados del proceso político formal todavía pueden ser revertidos por la intervención de fuerzas y de tácticas ajenas a este proceso. Esto significa que México no ha dado el paso crucial del autoritarismo a la democracia que consiste en la transferencia del poder de un grupo de personas a un conjunto de reglas.<sup>26</sup>

En efecto, a pesar de que el gobierno reconoció mayores espacios a la oposición, particularmente a la panista, con la cual, dicho sea de paso, tenía numerosas coincidencias en materia económica, aún persistían algunos obstáculos que impedían la completa imparcialidad de los órganos electorales. El hecho de que los consejeros magistrados (figura creada con la reforma de 1990 que fungía como “fiel de la balanza”) fueran designados a propuesta del presidente de la República, fue un factor que propició que su autonomía fuera comúnmente puesta en duda.

La permanente impugnación de los procesos electorales no pudo ser desterrada por

ninguna de las dos reformas electorales impulsadas por Salinas. Por tal motivo, y dada la conflictividad del ambiente político de la primera mitad de 1994, gobierno y partidos pactaron una nueva reforma. En esta ocasión, el punto medular del esfuerzo reformador fue la modificación del Consejo General del IFE.

Como resultado de la reforma electoral de 1994, la conformación del máximo órgano electoral quedó de la siguiente manera:

1. Cada partido con registro legal contó con un representante, con voz pero sin voto, al interior del Consejo General. Al dejar fuera a los partidos políticos de la toma de decisiones del máximo órgano electoral se intentó “despartidizar” el sentido de los acuerdos de ahí emanados. Asimismo su igualación en número dotó a la instancia electoral de mayor objetividad e imparcialidad en su actuación.
2. Los seis consejeros magistrados fueron sustituidos por otros seis consejeros ciudadanos, los cuales ya no necesariamente debían ser abogados de profesión. Además se estableció una nueva mecánica para su designación: serían propuestos por los partidos y electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados de la Cámara Baja. Esta fórmula favoreció el consenso entre los partidos y evitó las suspicacias que había generado el mecanismo utilizado para designar a los antiguos consejeros magistrados.
3. El secretario de Gobernación seguía siendo el presidente del Consejo General, pero esta vez su voto ya no sería de calidad. De 21 votos totales al interior del consejo se pasó a 11, de los cuales seis correspondían a los consejeros ciudadanos. De esta manera se logró un importante equilibrio al interior de este órgano.

Por otro lado, aumentó el número de delitos electorales, así como su penalización correspondiente.<sup>27</sup> También se creó una Fiscalía Especial para Delitos Electorales, dependiente de la Procuraduría General de la República. Por lo que respecta a los medios de comunicación, se presionó para lograr una mayor equidad en su información respecto a campañas y candidatos. Al mismo tiempo, se permitió la presencia de observadores extranjeros acreditados durante la jornada electoral y finalmente se redujo a una quinta parte el tope de gastos de campaña de los partidos políticos.

Con la aprobación de una nueva reforma electoral en 1994, que definió la designación de los consejeros ciudadanos, se avanzó de forma determinante en la construcción de una confianza nunca antes vista respecto a los encargados de organizar las elecciones en nuestro país. En medio de un clima de incertidumbre y zozobra, y aún cuando el proceso se encontraba muy avanzado, la incorporación de los consejeros ciudadanos al máximo órgano electoral modificó sustancialmente la percepción que de la instancia electoral guardaban partidos y ciudadanos.

Sin embargo, no podemos quedarnos con la afirmación simplista de que la designación de consejeros ciudadanos a la máxima instancia electoral derivó automáticamente en una cabal normalidad democrática. Como todos sabemos, la persistencia de actitudes autoritarias, mismas que alimentaron la vida pública de nuestro país durante más de sesenta años, no finaliza por decreto; éstas tienen que ver con la cultura política de un país, la cual requiere de un plazo mayor para asimilar los valores democráticos:

(...) no puede modificarse el imaginario colectivo de un día para otro; forma parte de algo mucho más amplio y complejo que se cocina, digamos a fuego lento: la cultura política que, como se sabe, evoluciona en plazos más largos que las leyes y las instituciones.<sup>28</sup>

Pero lo que sí podemos sostener es que la *ciudadanización* del máximo órgano electoral de nuestro país cumplió un papel fundamental dentro de nuestra transición democrática ya que abrió la posibilidad de que los comicios se desarrollaran en términos más imparciales y equitativos. Al introducir elementos que dieran certeza en la organización, vigilancia y calificación de los procesos electorales se avanzó en la democratización de un aspecto fundamental en cualquier transición: el electoral.

Ciertamente, la democracia no se agota en el ámbito electoral, pero éste constituye un espacio imprescindible en la conformación de cualquier régimen democrático. En efecto, cualquier democracia digna de ese nombre requiere de ciudadanos que puedan optar libremente entre diversas ofertas políticas y de partidos que compitan electoralmente en condiciones de transparencia, equidad y confianza. Para garantizar el pleno cumplimiento de estos principios se requiere, entre otras cosas, de autoridades electorales que se rijan por un estricto apego a la ley y actúen con entera imparcialidad.

Me parece que la reforma de 1994 avanzó en este sentido. No sólo porque planteó una fórmula más cercana a una real autonomía de la instancia electoral, sino también porque permitió la corresponsabilidad consensada entre los partidos respecto a las reglas del juego y su aplicación. Sin desconocer las restricciones legales que limitaron el ejercicio de los consejeros ciudadanos, creo que su integración al máximo órgano electoral modificó significativamente el desarrollo del proceso electoral del 21 de agosto. Por lo menos esto puede observarse con relativa claridad en los acuerdos tomados por el Consejo General del IFE previos a la elección.

Cada uno de estos acuerdos, en mayor o menor medida, conformaron los eslabones de una nutrida cadena que buscó inyectar credibilidad a las elecciones del 21 de agosto. Asimismo, resulta pertinente advertir que la integración de consejeros ciudadanos al máximo órgano

electoral derivó en una mayor movilidad de esta instancia, ya que al contar con plena autonomía en sus decisiones dio lugar a que los actores involucrados debatieran y argumentaran libremente sus puntos de vista.

Los acuerdos del Consejo General abarcaron distintas fases del proceso electoral. Por lo que respecta a la integración de los órganos electorales en su nivel local y distrital, el consejo acordó la sustitución de vocales y consejeros ciudadanos en los ámbitos antes señalados, ya que desde la perspectiva de los partidos opositores éstos no cumplían con el requisito de imparcialidad. A pesar de que el PRD impugnó a muchos más de los que fueron sustituidos, no pudo comprobar sus acusaciones.

Sin embargo, y más allá de las acusaciones del partido del sol azteca, el asunto de la credibilidad en las instancias electorales en el nivel local y distrital no quedó plenamente resuelto en esta elección. Para ello se requerirá de un proceso más amplio que haga extensivos los criterios de confianza, imparcialidad y profesionalismo con que deben contar estos cuerpos colegiados y ejecutivos.

En el asunto del padrón electoral, el consejo acordó realizarle numerosas auditorías, las cuales llegaron a la conclusión de que éste tenía un nivel de confiabilidad del 96 por ciento. Las diversas pruebas a las que fue sometido este instrumento derivaron en una certeza que amplió la credibilidad en el proceso electoral de 1994.

Uno de los asuntos de mayor importancia fue el de la integración de las mesas directivas de casilla. Para evitar cualquier suspicacia, se ideó un mecanismo de doble insaculación aplicado a los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Lo anterior buscó garantizar que aquellos ciudadanos que fungieran como funcionarios de casilla no se encontraran previamente comprometidos con ninguna fuerza política en particular. Asimismo, el Consejo General llegó a

un importante acuerdo con los partidos políticos, en cuanto a la representación de los mismos en las mesas de casilla. Para ello, el consejo acordó solicitar a la Dirección General del IFE el registro de los partidos ante las mesas de casilla, con el objetivo de conocer aquellas que aún no contaran con representación partidista. Este punto dio origen a una controversia mayor puesto que los consejeros ciudadanos acusaron a la Junta General Ejecutiva de no entregarles a tiempo y de manera completa esta información. Sin embargo, esta iniciativa atestigua el empeño que en todo momento mostró el Consejo General de garantizar mayor transparencia en la elección.

Con respecto a los medios de comunicación, el consejo acordó emitir diversas exhortaciones con el propósito de propiciar una información más veraz y equitativa sobre las campañas y los candidatos de los nueve partidos políticos con registro. Por tanto, definió la realización de un monitoreo regular de los principales medios electrónicos. A pesar de que persistían innumerables limitaciones legales para incidir en una efectiva reglamentación de los medios, por lo menos en este proceso se dejó constancia de que una plena equidad en las condiciones de competencia debía incorporar necesariamente el tema de los medios.

Por otro lado, y debido a las enormes expectativas que generó esta elección, un número importante de ciudadanos se incorporó a las tareas de observación electoral. En concordancia con esta inquietud, la legislación se modificó para permitir que éstos vigilaran cada uno de los eslabones del proceso electoral y no solamente el día de la jornada comicial, tal como lo establecía la ley anterior. Asimismo, con la reforma electoral de 1994 se permitió la presencia de observadores electorales extranjeros. Ambas figuras vinieron a sumarse a la amplia red de instancias y mecanismos de vigilancia electoral.

También se diseñó un sofisticado mecanismo para dar a conocer los resultados de la elección que contempló dos instrumentos: el conteo rápido y el Programa de Resultados

Electoral Preliminares (PREP). Los efectos nocivos que había dejado la famosa “caída del sistema” en 1988 y que erosionaron la credibilidad pública en la instancia electoral, intentaron ser revertidos mediante una fórmula más eficaz de conteo y publicación de los resultados electorales.

En términos generales, el PREP funcionó bien, aunque registró algunas insuficiencias: dejó de captar el 4.17 por ciento de las casillas. Esto se debió a algunos problemas en la entrega de la paquetería electoral por parte de los funcionarios de casilla. Lo anterior dio lugar a que los partidos políticos y consejeros ciudadanos solicitaran, una vez pasada la jornada electoral, acceso al Centro de Acopio de Documentación Electoral para verificar la interrupción de la información. Tal acceso no se concedió y, en consecuencia, persistió la duda sobre la suspensión del funcionamiento de una de las máquinas centrales del programa. Sin embargo, estas insuficiencias no deben oscurecer el hecho de que por primera vez en la historia electoral de México se contó con información oportuna y veraz en la misma noche de la jornada electoral.

En resumen, estos fueron algunos de los acuerdos que lograron hacer del proceso electoral del 21 de agosto de 1994 uno de los más vigilados, competidos y limpios en la historia reciente de nuestro país. Esta serie de acuerdos nos muestra las innovaciones que se dieron en el proceso electoral de 1994, las cuales fueron esenciales para asentar confianza y transparencia en la ruta electoral como mecanismo de participación y cambio político.

Sin embargo, conviene resaltar que a pesar de que la reforma electoral de 1994 avanzó hacia una conformación más imparcial de los órganos electorales, gracias a la incorporación de los consejeros ciudadanos al Consejo General del IFE, estos últimos no estuvieron exentos de presentar importantes limitaciones en su actuación. Si bien los consejeros ciudadanos ofrecieron garantías suficientes de imparcialidad, su actividad se vio restringida no sólo por haber sido

incorporados cuando el proceso se encontraba ya muy avanzado y muchas medidas habían sido tomadas con anterioridad, sino también porque la estructura ejecutiva del Instituto (la Junta General Ejecutiva), aquella encargada de instrumentar los acuerdos del Consejo General, se encontraba dominada por miembros de una sola agrupación política: el PRI.

Sobre el particular, los consejeros ciudadanos no permanecieron indiferentes. En el informe encargado a los consejeros ciudadanos sobre el proceso electoral del 21 de agosto, el cual debía ser entregado a la Cámara de Diputados convertida en Colegio Electoral para la calificación presidencial, se puso de manifiesto la inconveniencia de que la responsabilidad ejecutiva del proceso electoral recayera en manos de funcionarios vinculados al partido oficial, ya que esto lesionaba y ponía en duda la objetividad e imparcialidad con que se manejaba el aparato encargado de la organización de las elecciones.<sup>29</sup>

En efecto, a pesar de que los consejeros ciudadanos se erigieron en el componente decisivo del Consejo General al contar con seis de los 11 votos totales, el área operativa del IFE, que se encargó en todo momento de la gestión diaria del proceso, se encontraba conformada por miembros, algunos prominentes, del partido en el poder, lo cual venía en detrimento del principio de objetividad e imparcialidad indispensable y generaba múltiples suspicacias entre los partidos. Este fue el impedimento más claro para consolidar una plena credibilidad e imparcialidad en las instancias comiciales.

Independientemente de que el informe presentado por los consejeros hizo públicas algunas de las reservas que aún tenían sobre la estructuración y el funcionamiento del Instituto, la evaluación de éstos determinó la ausencia de ilícitos graves que modificaran los resultados de la elección presidencial. En efecto, se concluyó que el desarrollo del proceso electoral de agosto de 1994 había contado con las garantías de limpieza suficientes para el libre ejercicio del sufragio.

En este sentido, las elecciones se caracterizaron más por sus avances que por sus fallas.

Sin embargo, aún quedaron pendientes asuntos fundamentales para garantizar elecciones plenamente justas y equitativas, sobre todo aquellos relacionados con las condiciones de la competencia, en especial lo referente al financiamiento de los partidos y a los medios electrónicos de comunicación.

En lo relativo al financiamiento, el proceso electoral de 1994 reveló la necesidad de revisar el marco regulatorio de las finanzas de partidos y candidatos. En particular, resultaba fundamental avanzar hacia una mayor fiscalización de los gastos de los partidos, un control más estricto del financiamiento privado y unos límites más razonables a los gastos totales de las campañas tanto presidenciales como de diputados y senadores, más aún si consideramos que estos montos resultaban exagerados dada la sangría económica que vivía entonces el país.

Respecto a los medios masivos de comunicación, especialmente los electrónicos, se dieron algunos avances en su conducta con respecto a los procesos anteriores. Sin embargo, estos avances resultaron insuficientes pues quedaron en el tintero asuntos fundamentales que contribuirían a dotar de mayor equidad a la competencia electoral. Entre estos menciono los siguientes: una nueva regulación que garantice tanto la libertad de expresión como el derecho a la información; el derecho de réplica de partidos y candidatos; un trato equitativo, objetivo y veraz a todos los candidatos; etcétera.

Ciertamente estas cuestiones rebasaban la esfera de competencia del Consejo General, empero fueron asuntos que objetivamente contribuyeron a generar cierta dosis de desconfianza e incredulidad sobre los resultados electorales entre algunos sectores de la sociedad.<sup>30</sup>

En este marco, en el mes de noviembre de 1994 los consejeros ciudadanos presentaron ante la opinión pública su propuesta de agenda para una nueva reforma electoral. En dicha

agenda se destacan los principios fundamentales sobre los cuales debía avanzar la reforma político-electoral: autoridades electorales imparciales, condiciones de la competencia equitativas, fórmulas de representación más democráticas y construcción de un sistema de partidos fuerte y competitivo. Estos lineamientos buscaron dar respuesta a las inconsistencias registradas en el proceso electoral del 21 de agosto, pues aún y cuando estas últimas fueron menores y no alteraron significativamente los resultados finales, aún seguían siendo elemento de litigio y discordia entre los contendientes.

Por ello, entre 1995 y 1996 se desarrolló un proceso de acercamiento y negociación entre los principales actores políticos, el cual derivó en el diseño y aprobación de una nueva reforma electoral. A continuación señalaremos los aspectos más importantes que acompañaron a este nuevo esfuerzo reformador, el cual estuvo definido por la construcción de acuerdos que permitieron mayor equidad en la competencia, así como una integración imparcial y autónoma de los órganos electorales. En resumen, se trató de una reforma que, entre otras cosas, profundizó el proceso de ciudadanización iniciado en 1994.

## **5. Un indicador democratizador: la reforma electoral de 1996**

Como resultado de las elecciones presidenciales del 21 de agosto de 1994 surgió como vencedor el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato del PRI. Cabe señalar que esta contienda estuvo caracterizada no sólo por una copiosa participación (más de 35 millones de votos, equivalente al 77.17% del total de empadronados),<sup>31</sup> sino por ser la más transparente, creíble y vigilada de la historia reciente del país.

Sin embargo, y sin restar credibilidad a los resultados, las condiciones en que se desarrolló la contienda no lograron la plena satisfacción de las demandas esgrimidas por la oposición: de mayor equidad en los recursos y un mejor y más amplio acceso en los medios de comunicación. Este aspecto sería reconocido por el propio presidente de la República, quién en su discurso de toma de posesión, expresó:

Los mexicanos queremos una vida democrática, a la altura de nuestra historia, a la altura de nuestra diversidad; sin embargo debemos reconocer que los avances democráticos son aún insuficientes (...) México exige una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, disipe las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales (...) Para llevar a cabo esa reforma *definitiva*, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento a los partidos, los topes de campaña, el acceso a los medios de comunicación, la autonomía, la plena autonomía de los órganos electorales.<sup>32</sup>

La oferta lanzada por el Presidente de la República se presentó dentro de un contexto definido por: *a)* la legitimidad de origen con que accedía éste al poder, ya que el proceso electoral había acreditado credibilidad y limpieza, y *b)* el afianzamiento de las dos ofertas políticas de oposición más importantes del país (PAN y PRD), las cuales lograron consolidarse entre una buena parte del electorado. En efecto, los órganos de representación a nivel federal se integraron bajo un esquema plural y multicolor.<sup>33</sup> En este sentido, cualquier reforma a la Constitución (la cual requiere de la mayoría calificada de votos de ambas cámaras) debía pasar por la anuencia de, por lo menos, una de estas fuerzas de oposición.

Lo anterior significó un componente que brindó mayor equilibrio a la negociación. En este aspecto, la oposición contaba con la fuerza suficiente como para presionar por reformas más

amplias y profundas, en tanto que el presidente contaba con el margen necesario para hacer frente a este impulso renovador.

Sin embargo, la discusión sobre la necesidad de una nueva ley electoral definitiva se inscribía en un contexto económico poco favorable. La emergencia económica que se presentó hacia finales de 1994, definida por una devaluación de la moneda, inflación, incremento en las tasas de interés y déficit en la cuenta pública, forjó un contexto extraordinariamente complicado. Al mismo tiempo, a la crisis económica vendrían a sumarse dos problemas de orden político presentes en la vida nacional, a saber: el conflicto irresuelto en el estado de Chiapas, y la creciente ola de violencia, ejemplificada por los múltiples asesinatos a prominentes personajes del ámbito público, que surcaba al país.

Por ello, el presidente Zedillo requería garantizar condiciones de estabilidad política para poder enfrentar la problemática económica. Resultaba entonces imprescindible un acuerdo político que, con el concurso de todas las fuerzas políticas, sirviera de contención a los signos de polarización social que se hacían cada vez más presentes.

En este contexto, el presidente Zedillo acudió a las sedes del Congreso de la Unión para tratar con los legisladores de todas las bancadas parlamentarias el asunto concerniente a la reforma electoral *definitiva*, en particular, y la reforma del Estado, en general. Este acercamiento tuvo como resultado la instauración de una mesa formal de diálogo que adoptaría el formato de un Acuerdo Político Nacional. Dicho Acuerdo, signado el 17 de febrero de 1995, representó una clara muestra de que el presidente de la República refrendaba su compromiso por avanzar en la construcción de consensos para hacer efectiva una nueva reforma electoral. En ese acto, el presidente declaró:

La reforma del poder que México reclama debe erradicar suspicacias y recriminaciones que empañan los procesos electorales. Por eso, en el diálogo y en el consenso que sustentarán el Acuerdo Político Nacional, seguramente se incluirá una reforma electoral definitiva en la cual se aborden todos los temas que desde hace mucho tiempo son motivo de inconformidad (...) La democracia electoral debe garantizar la competencia equitativa y transparente, para que cada elección municipal, estatal y federal nos deje satisfechos, cualesquiera que sean sus resultados.<sup>34</sup>

Como resultado de este Acuerdo, suscrito por el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, el entonces secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán, presentó los compromisos alcanzados:

- Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva en el nivel federal, y que también sirva de marco referente para las entidades federativas.
- 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.
- Promover, con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas, que incorporen los criterios de la reforma electoral federal.
- Impulsar la reforma política del Distrito Federal, con la participación de la ciudadanía.
- Conducirse con apego a la ley y que la ley se acate y se aplique para asegurar la vigencia del Estado de Derecho.
- Asegurar legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales. Para ello, se

acordarán con oportunidad las reformas necesarias y las medidas 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 electorales y, en consecuencia, satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones y la legalidad del proceso, no se realicen acciones poselectorales por ninguna de las partes, que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones.

Con estos acuerdos básicos se dio inicio formal a un intenso y largo proceso de negociación. El cual se prolongaría aproximadamente 19 meses para dar origen a una importante reforma constitucional y de la ley secundaria en materia electoral.

A la sazón, el 8 de marzo de 1995, el Senado aprobó la iniciativa de ley para el diálogo, la conciliación y la paz en Chiapas, y se creó la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión, así como por un representante del poder Ejecutivo y otro del poder Legislativo del estado de Chiapas. Asimismo, el 29 de marzo se instaló la mesa para la reforma política y se creó la secretaría técnica para darle seguimiento y continuidad al Acuerdo Político Nacional suscrito en enero.

El 10 de abril, durante la tercera sesión de la mesa permanente de trabajo entre la Secretaría de Gobernación y las dirigencias de los partidos,<sup>35</sup> quedó integrada la agenda para la reforma política del Estado, que fue dividida en cuatro grandes capítulos: reforma electoral, reforma de los poderes públicos, medios de comunicación social, y participación ciudadana y federalismo.

En lo que corresponde a la reforma electoral, se identificaron como puntos temáticos a

debatir: derechos políticos, órganos y autoridades electorales, organización del proceso electoral, competencia electoral, régimen de partidos y representación en el Congreso, entre otros.

Adicionalmente a los trabajos de esta mesa, vinieron a sumarse otros esfuerzos que, desde el ámbito político y académico, buscaron ampliar los espacios de discusión respecto a la reforma electoral y del Estado. En este sentido, el IFE convocó a un Foro para discutir la agenda de la reforma electoral. Dicho evento reunió a reconocidos académicos, quienes debatieron sobre el contenido y alcance de un nuevo marco normativo en materia electoral.

Asimismo, surgió una iniciativa que se denominó “Seminario del Castillo de Chapultepec”,<sup>36</sup> el cual buscó construir un referente de diálogo entre los partidos a fin de que el proceso de acercamiento y negociación no naufragara. En efecto, a finales del mes de abril, y debido al conflicto poselectoral en el estado de Tabasco, el PRD se retiró de la mesa de negociaciones. Meses después, ante el controvertido proceso electoral en Yucatán, el PAN decidió retirarse de la mesa de diálogo nacional. En este contexto, el Seminario de Chapultepec definía así sus trabajos:

Al término del proceso electoral federal de 1994 diversos actores políticos y miembros de la sociedad civil se pronunciaron por la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma electoral que garantizara condiciones plenamente democráticas para la realización de futuras contiendas electorales. En respuesta a esta legítima demanda nacional y por iniciativa gubernamental, el 17 de enero de 1995, se firmaron “Los Compromisos por un Acuerdo Político Nacional”, en los que el gobierno y los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, manifestaron su voluntad para iniciar las negociaciones de dicha reforma. Sin embargo, el conflicto poselectoral de Tabasco y las irregularidades en el proceso electoral de Yucatán provocaron que primero el Partido de la Revolución Democrática y posteriormente el Partido Acción Nacional abandonaran la mesa de negociaciones. Es en este contexto en el que comienzan los trabajos del Seminario del Castillo de Chapultepec. Desde

entonces y hasta el mes de enero de 1996, el seminario sesionó de forma prácticamente ininterrumpida con el objeto de que el diálogo entre los partidos políticos, sobre la reforma electoral, no se rompiera de manera definitiva.<sup>37</sup>

Y es que si bien los procesos electorales a nivel federal habían logrado un notable avance en cuanto a los formatos en que se desarrollaba su organización, vigilancia y calificación, los de orden local aún reportaban serias deficiencias. Cabe recordar que la mayor competencia entre partidos se registraba precisamente en la arena local. Sin duda, lo reñido de la competencia, así como la recurrente instrumentación de salidas extralegales para resolver los conflictos poselectorales, hacían que los diferendos coyunturales gravitaran permanentemente en los trabajos de negociación amenazando, con ello, su continuidad y efectividad.

En suma, a pesar de las numerosas reformas electorales impulsadas en el sexenio anterior, los conflictos poselectorales, y la vía extrainstitucional para procesarlos, constituían un expediente que no se lograba desterrar plenamente.

Era uno de los síntomas más ominosos de la transición en la primera década: las disputas electorales locales eran irresolubles dentro de los órganos competentes y se zanjaban sistemáticamente fuera de ellos, mediante las llamadas “soluciones políticas”, acuerdos pragmáticos que atendían los intereses desnudos de los partidos fuera de toda regla escrita.<sup>38</sup>

Con todo, el lunes 15 de mayo fue aprobado por la Secretaría de Gobernación y por los representantes del PRI, PAN y PT, el documento base para la reforma electoral en el que se incluyeron los siguientes temas: garantías constitucionales en materia de derechos políticos y mecanismos para su protección; formas de participación ciudadana; formas de nombramiento e integración del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral; revisión de la

distritación y circunscripciones; acceso a los medios de comunicación; fuente y límite de los financiamientos; duración de campañas políticas; encuestas y conteos rápidos; y función de los poderes del Estado en materia electoral.

Finalmente, hacia finales de mayo, el PRD decidió retornar a la mesa de negociación. Sin embargo, los controvertidos resultados electorales en Yucatán propiciaron una nueva ausencia en la mesa de diálogo político. En efecto, el 18 de junio el PAN abandonó la mesa. A los vuelcos partidistas, vinieron a sumarse algunos acontecimientos que complicaron más la situación: el homicidio de otra figura pública, el abogado Abraham Polo Uscanga; el asesinato de decenas de campesinos en la localidad de Aguas Blancas, estado de Guerrero; y la sorpresiva suspensión de negociaciones en Chiapas.

Tras estos sucesos, el 28 de junio Esteban Moctezuma Barragán presentó su renuncia a la titularidad de la Secretaría de Gobernación, y fue sustituido por Emilio Chuayffet Chemor. Semanas más tarde el PRI anunció un relevo en la presidencia de este partido. Así, Santiago Oñate Laborde remplazó a María de los Angeles Moreno, quien detentó este cargo durante la primera fase de la negociación.

En medio de este clima de incertidumbre política y económica, el calendario electoral prosiguió su marcha. Así, en el mes de agosto tuvieron lugar elecciones locales en Aguascalientes, Baja California, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas. Los resultados electorales en estas entidades revelaron una realidad indiscutible: la oposición, particularmente la panista, se consolidaba y fortalecía.

Hacia el mes de septiembre se vislumbró una reanudación de los trabajos emprendidos por la mesa de negociación. Tras celebrar su III Congreso Nacional, el PRD decidió mantener el diálogo con el gobierno. Sin embargo, el PAN, quien había mantenido en el sexenio anterior una

postura de negociación que de hecho derivó en la reformas bilaterales de 1990 y 1993, ahora mostraba serias reservas hacia este ejercicio.

A pesar de ello, en el marco del Seminario de Chapultepec, la dirigencia perredista sostuvo una serie de reuniones con sus homólogos panistas. Producto de estas sesiones se definió una agenda mínima para conducir el proceso de cambio electoral. Este documento se denominó *Diez puntos fundamentales para la reforma electoral*, que por su importancia reproducimos a continuación.

1. Que se logre la *autonomía e independencia* plenas del Instituto Federal Electoral, de tal forma que solamente los Consejeros Ciudadanos tengan voz y voto en los órganos de dirección. Que los *órganos ejecutivos* y el *Servicio Profesional Electoral* se subordinen al Consejo General. Que el *Presidente* del Consejo y el *Director General* sean elegidos por los Consejeros Ciudadanos. Que el mismo esquema se establezca para los niveles local y distrital. Que el IFE *elabore y administre su propio presupuesto* sin intervención del Poder Ejecutivo de la Federación. Que ese presupuesto se establezca sobre bases previamente definidas y que sea integrado al Presupuesto Federal y aprobado por el Congreso, pero sin que ninguno de los dos poderes pueda modificarlo.
2. Que el *ejercicio de los derechos políticos* de la ciudadanía y los actos de la autoridad electoral, estén sujetos al *control constitucional*.
3. Que se establezca la *igualdad* como principio para el otorgamiento del *financiamiento público* a los partidos políticos. Que sean fiscalizados sus ingresos y sus gastos. Que se establezcan *topes estrictos a los gastos de campaña* y a las donaciones privadas y en especie. Que sólo puedan hacer donativos privados las personas físicas. Que el *financiamiento privado* no pueda superar el monto del financiamiento público. Que ninguna persona pueda aportar donaciones en dinero o en especie sin autorización del partido político. Que se establezcan las *penalizaciones* de la pérdida de la candidatura, la anulación de la elección y la pérdida del registro de los partidos, cuando éstos o sus candidatos burlen los topes de financiamiento o de campaña.
4. Que el *principio de equidad* rija el acceso de los partidos políticos y de los candidatos a los

*medios de comunicación colectiva. Que se establezcan los debates públicos obligatorios por los medios electrónicos. Que se legislen los derechos de Réplica (respuesta), Rectificación, Aclaración y Reclamación de los partidos y los candidatos frente a informaciones falsas, deformadas, calumniosas o difamatorias, de los medios de comunicación colectiva.*

5. Que se *prohiba el uso de los colores y símbolos patrios* por cualesquiera de los partidos políticos.

6. Que *desaparezca el registro condicionado* de los partidos políticos y se establezca un solo tipo de registro. Que se incremente 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.

7. Que se *faciliten* las condiciones para formar *coaliciones* y para postular candidatos comunes. Que se rescate la figura de *Asociación Política* como germen de los partidos políticos.

8. Que la *Cédula de Identidad Ciudadana* se convierta en el instrumento para la identificación de los electores en las casillas y que la inscripción en el *Padrón* se elabore a partir de un censo de viviendas que registre la ubicación seccional de los ciudadanos. Que sea responsabilidad del Estado, que tanto los ciudadanos obtengan su inscripción en el Padrón, como la conformación del mismo padrón a partir del censo de vivienda.

9. Que no se identifiquen por ningún medio los *programas públicos con programas partidarios*, y mucho menos se les utilice con fines electorales. Que su publicidad se suspenda en tiempos electorales.

10. Que se *prohiba* cualquier forma de *afiliación colectiva* a los partidos políticos.<sup>39</sup>

Así, el 24 de octubre se reanudó en Gobernación el diálogo para la reforma política. Días más tarde, se puso en marcha la reforma política del Distrito Federal mediante la firma de un acuerdo entre los cuatro partidos políticos y el Departamento del Distrito Federal. Posteriormente, el 21 de noviembre, los dirigentes del PRI, PAN y PRD y el secretario de Gobernación acordaron, por consenso, un nuevo temario y formato para iniciar los trabajos de la reforma política del Estado.

Sobre el particular se establecieron diez mesas temáticas vinculadas a la mesa central, en donde habría representantes del Congreso de la Unión; la celebración de, por lo menos, una

reunión al mes; y la instalación de una mesa encargada de los asuntos de coyuntura, que como observamos, orbitaron de manera permanente a lo largo de todo este proceso.

Finalmente, el 4 de diciembre se instaló la mesa de la reforma electoral. Durante la segunda reunión de ésta, se fijaron los primeros diez grandes acuerdos:

1. Establecer mecanismos que protejan constitucionalmente los derechos políticos de los mexicanos.
2. La integración del Tribunal Federal Electoral al poder Judicial de la Federación.
3. Garantizar la autonomía e independencia del IFE.
4. Fortalecer la presencia ciudadana en los órganos de dirección del Instituto.
5. Conformar mecanismos adecuados para fiscalizar los ingresos y gastos de dicho Instituto.
6. Mejorar los mecanismos de vigilancia y control sobre los ingresos y gastos de los partidos, así como fijar tasas razonables a gastos de campaña.
7. Implantar una distribución más equitativa del financiamiento público.
8. Garantizar una mayor equidad en el acceso de partidos a medios de información.
- 9 y 10. Revisar los temas vinculados a delitos electorales.

El 24 de enero de 1996, en el marco de la sexta sesión de trabajo de la mesa para la Reforma del Estado, se recibió el documento *60 Puntos para la Reforma Política Electoral*,<sup>40</sup> resultado del Seminario del Castillo de Chapultepec. También en el mes de enero el Senado anunció la creación de siete subcomisiones para trabajar en la Reforma del Estado. Todo ello resultaba muy alentador pues a un año de iniciadas las accidentadas negociaciones entre gobierno y partidos, se

vislumbraba por fin la posibilidad de acelerar la traducción legal de los acuerdos alcanzados hasta el momento.

Sin embargo, nuevos incidentes coyunturales determinarían la marcha de la reforma. Así, el largo conflicto poselectoral en Tabasco se tradujo en el bloqueo de pozos petroleros y en el posterior encarcelamiento de 49 perredistas implicados en los hechos. Con todo, este conflicto se trasladó a la mesa de coyuntura y el PRD se mantuvo en las negociaciones. Empero, días más tarde, el PAN decide abandonar la mesa para la Reforma del Estado, incluida la electoral, así como la comisión plural del Senado. En efecto, después de una cerrada elección en el estado de Puebla, el Tribunal Electoral de ese estado otorgó el triunfo al candidato del PRI para la alcaldía del municipio de Huejotzingo.

Pero lo anterior no significó, necesariamente, la parálisis del proceso de reforma. Así, el 2 de abril se anunciaron las *Conclusiones alcanzadas en la mesa de la reforma electoral*.<sup>41</sup> Con 107 acuerdos y sólo uno pendiente —la integración de la Cámara de Diputados— los dirigentes del PRI, PRD y PT y la Secretaría de Gobernación dieron por concluida la negociación de los capítulos de la Reforma Electoral que requerirían cambios en la Constitución.

Dichas conclusiones recuperaron muchas de las propuestas emitidas desde los distintos foros que siguieron, analizaron y propusieron contenidos para el diseño de una nueva ley electoral. Más aún: las conclusiones alcanzadas recogían buena parte de las iniciativas del propio PAN. Pero ello no fue razón suficiente para que este partido accediera a la reanudación del diálogo. Sería hasta la renuncia del edil de Huejotzingo y su respectiva sustitución, cuando Acción Nacional decidió regresar a los trabajos. Todo ello ocurrió hacia mediados del mes de mayo.

Al realizar su evaluación respecto a los acuerdos alcanzados en la mesa de Bucareli, el PAN externó algunas de sus diferencias, entre las que se encontraban la integración del IFE y el tema relativo al financiamiento privado. El primer punto, sin duda, resultaba polarizante, ya que mientras el PRD solicitaba el retiro total del Ejecutivo, el PAN pedía que el gobierno mantuviera su responsabilidad en la organización de las elecciones.

A pesar de ello —y de la nutrida lista de declaraciones y acusaciones mutuas generadas durante esos días—, las coincidencias eran lo suficientemente amplias como para que estas diferencias pusieran en riesgo la totalidad de la reforma. Así, el 25 de julio el presidente Ernesto Zedillo suscribió con los dirigentes de los cuatro partidos políticos con representación en el Congreso, los acuerdos para la reforma electoral mediante la firma de la iniciativa de ley con las propuestas de modificaciones constitucionales. Un día después, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión acordó, por unanimidad, convocar a un periodo extraordinario de sesiones para abordar dicha iniciativa.

El 29 de julio la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, de forma unánime y sin cambios de fondo, aprobó el dictamen sobre la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal a la Constitución. Un día después, la Cámara de Diputados votó con 455 votos a favor y ninguno en contra este dictamen. En su turno, la Cámara de Senadores aprobó también por unanimidad, con 124 votos a favor, el dictamen de la reforma. El 20 de agosto 27 congresos locales harían lo mismo.

Sin embargo, surgirían nuevas divergencias sobre reformas legales en los siguientes temas: topes de campaña, medios de comunicación y requisitos para conformar coaliciones. A casi una semana de concluir el plazo constitucional para tener lista la nueva integración de los

organismos electorales y la legislación secundaria en la materia, los partidos y la Secretaría de Gobernación acordaron la instalación de dos mesas de trabajo que sesionarían ininterrumpidamente.

Así, la madrugada del 29 de octubre la Cámara de Diputados aprobó la nueva integración del Consejo General del IFE.<sup>42</sup> Un día más tarde, el pleno del Senado de la República aprobó por unanimidad la lista de los 22 magistrados para integrar la sala superior y las cinco salas regionales del Tribunal Electoral.<sup>43</sup> Durante los primeros días de noviembre, los cuatro partidos con representación en el Congreso y la Secretaría de Gobernación, concluyeron la redacción del proyecto de iniciativa de reformas al COFIPE. En los cuatro borradores que se redactaron en Gobernación se plasmaron acuerdos que podrían considerarse definitivos en todos los capítulos, con excepción en el renglón del financiamiento. Tema que no lograría ser destrabado y que derivaría en que un solo partido, el PRI, aprobara el dictamen de reforma de la ley secundaria en materia electoral. Así quedó roto el consenso que costó dos años construir.

Sin embargo, más allá de los encuentros y desencuentros que acompañaron este largo proceso de reforma, la trascendencia que tuvo el diseño y aprobación de este nuevo ordenamiento en materia electoral, constituyó uno de los aportes más significativos para la democratización del país. Por ello, conviene detenerse en los cambios que introdujo esta nueva ley electoral.

La reforma impulsada en 1996 introdujo importantes cambios e innovaciones al marco constitucional y reglamentario que regula los procesos electorales en nuestro país. Entre sus principales contribuciones destacan las siguientes: la consolidación de la independencia y autonomía del máximo órgano depositario de la autoridad electoral; el fortalecimiento de un régimen de partidos más competitivo; el afianzamiento de condiciones de mayor equidad en la contienda; una definición más precisa en materia de justicia electoral; mayor incidencia para

modificar los regímenes electorales locales; así como modificaciones al sistema electoral. A continuación describiremos, brevemente, el contenido de esta reforma.

En lo que se refiere a la integración del máximo órgano electoral, se determinó la total exclusión del poder Ejecutivo en la conformación del Instituto Federal Electoral. Como se recordará, anteriormente era el secretario de Gobernación, en su calidad de representante del Ejecutivo, quien presidía el Consejo General. Así, la reforma electoral de 1996 diseñó una nueva conformación del órgano electoral, quedando de la siguiente manera: el Consejo General se integraría con ocho consejeros electorales (en sustitución a los anteriormente llamados consejeros ciudadanos) y un consejero presidente. Todos ellos serían electos para un periodo de siete años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios ahí representados.

Con ello, se reduce a nueve el número de consejeros con derecho a voz y voto. Por otra parte, además de suprimirse la figura del consejero del poder Ejecutivo, los consejeros del poder Legislativo pierden su derecho al voto, pero además cada grupo parlamentario tendría derecho a un consejero por igual. Los partidos políticos mantienen su derecho a acreditar un representante por igual. El secretario ejecutivo del Instituto también concurre a la integración del Consejo General, con voz pero sin voto. Finalmente, esta reforma suprime la figura del director general y algunas de las funciones desarrolladas por éste pasan a formar parte de las responsabilidades del consejero presidente.

Pero no solo se modificó la integración del Consejo General, sino también se observaron cambios en las facultades y atribuciones de este cuerpo colegiado. Entre las adecuaciones se pueden mencionar: designar a los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales; resolver sobre el otorgamiento y pérdida de registro de las agrupaciones políticas (figura

reincorporada en esta legislación), así como sobre los acuerdos de participación que efectúen con los partidos políticos, y fijar las políticas y programas generales del Instituto.

Esta reforma también buscó fortalecer las funciones de control y supervisión de los órganos de dirección respecto a las instancias operativas. Así, se estableció la creación de cinco comisiones permanentes que se integrarían exclusivamente por consejeros electorales y cuyo propósito es el de supervisar y apoyar las actividades sustantivas en materia de:

- Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
- Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.
- Servicio Profesional Electoral.
- Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Organización electoral.

En la sesión ordinaria del Consejo General, efectuada el 22 de noviembre de 1996, se acordó la integración de otras dos comisiones:

- Registro Federal de Electores.
- Administración.

Como se puede observar, los cambios en la integración y atribuciones del Consejo General definieron con mayor claridad el proceso de *ciudadanización* iniciado con la reforma de 1994. En efecto, la conformación de órganos de dirección con personas sin sello partidista, redundó en una renovada confianza hacia las instancias y reglas comiciales. Asimismo, la intervención de los

Consejeros Electorales en el diseño e instrumentación de los programas y proyectos del Instituto, cerró la brecha existente entre las esferas deliberativa y operativa del máximo órgano electoral.

En cuanto a los órganos desconcentrados, los Consejos Locales también experimentaron cambios en su composición. Ahora se integrarían por sólo siete miembros con derecho a voz y voto: un consejero presidente, quien fungiría como Vocal Ejecutivo, y seis consejeros electorales, todos designados por la mayoría absoluta del Consejo General. Así también, se definieron nuevas atribuciones, entre las que destacan: efectuar el cómputo de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, y nombrar las comisiones que se juzguen necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones. Los Consejos Distritales seguirían este esquema para su integración.

En lo que toca al régimen de partidos, la nueva ley suprimió la modalidad de registro condicionado, estableciéndose como único procedimiento el del registro definitivo. Asimismo, se flexibilizan los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional. En lugar del mínimo de 65 mil afiliados a nivel nacional que se exigían con anterioridad, ahora se exige contar con tres mil afiliados en por lo menos 10 de las 32 entidades federativas, o bien con 300 en por lo menos 100 de los 300 distritos electorales uninominales. Al mismo tiempo, se incrementa el porcentaje para que un partido político conserve su registro, elevándolo a un dos por ciento como porcentaje mínimo de votación en cualesquiera de las elecciones federales (diputados, senadores o presidente). Otra novedad de la ley fue el reconocimiento de la figura de Agrupaciones Políticas Nacionales (APN), las cuales sólo podrían participar en procesos electorales federales mediante la suscripción de un acuerdo de participación con un partido político.

Otra de las aportaciones de la reforma de 1996 fue la extensión del derecho para formar

coaliciones a las elecciones de senadores de representación proporcional. Así, con la creación de la figura de senadores electos por el principio de representación proporcional, se hace extensivo el derecho de formar coaliciones para postular candidatos comunes a este puesto de representación. Se define con mayor precisión el rango de las coaliciones parciales; estos es, que las coaliciones para las elecciones de Diputados y Senadores de mayoría relativa no tendrán efectos extensivos a otros cargos, siempre y cuando se dieran bajo determinados términos, a saber: a) para la elección de senadores se deben registrar un mínimo de seis y un máximo de 25 fórmulas de candidatos, pero invariablemente se deben incluir las dos correspondientes a cada entidad federativa; y b) para la elección de diputados se deben registrar un mínimo de 33 y un máximo de 100 fórmulas de candidaturas comunes.

Uno de los rezagos más importantes en materia electoral era el que se refiere a las condiciones de la elección. Recordemos que el déficit más notable del proceso federal de 1994, se había dado en este terreno. Así, con la reforma electoral de 1996 se intentó remontar esta situación mediante el establecimiento de reglas más equitativas en lo concerniente al acceso a medios y financiamiento de los partidos políticos.

Por tanto, se incluyó el principio de equidad en el uso de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos. En este sentido quedó establecida la nueva reglamentación, la cual determinó la distribución de tiempos adicionales y gratuitos, independientemente de los 15 minutos mensuales que se disponen de forma permanente, en un 30 por ciento de forma igualitaria y en un 70 por ciento en forma proporcional a su fuerza electoral. Antes de la reforma, la ley disponía que la distribución de tiempos de transmisión se asignara a partir de criterios de proporcionalidad a la fuerza electoral de los partidos.

Asimismo, se estableció la realización de monitoreos muestrales de los tiempos de

transmisión sobre las campañas en los espacios noticiosos. En este sentido, se facultó a la Comisión de Radiodifusión del IFE para realizar dichos monitores, cuyos resultados deberán ser presentados al Consejo General. Finalmente, se otorgó reconocimiento al derecho de aclaración informativa; es decir, la posibilidad de que los partidos, candidatos y coaliciones puedan aclarar información incorrecta que difundan los medios de comunicación durante las campañas electorales.

En lo relativo al régimen financiero de los partidos políticos, la nueva ley prescribe —a nivel constitucional— que el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento, mismo que queda comprendido bajo tres modalidades: *a)* sostenimiento de actividades ordinarias permanentes: el 30 por ciento se asignaría de forma igualitaria y el 70 por ciento de acuerdo con el porcentaje de votación de los partidos representados en el Congreso; *b)* gastos de campaña: el año de la elección, a cada partido se le otorgaría un monto equivalente al recibido durante el periodo ordinario de actividades; y *c)* actividades específicas como entidades de interés público: el Consejo General no podría acordar apoyos en cantidad mayor al 75 por ciento de gastos comprobados en el año inmediato anterior por actividades de educación y capacitación política; investigación y tareas editoriales. Asimismo, quedan prohibidas las aportaciones anónimas; ningún partido podrá recibir aportaciones anuales, de personas físicas o morales, por una cantidad superior al 10 por ciento del total del financiamiento público otorgado para actividades ordinarias permanentes; las aportaciones de este tipo tendrán un límite anual equivalente al 0.05 por ciento del monto total del financiamiento público; se establece una mayor fiscalización del manejo de recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

Así también, se le confieren importantes atribuciones a la Comisión de Fiscalización,

entre las que se incluyen: practicar auditorías a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas; ordenar visitas de verificación para corroborar la veracidad de los informes; y la de presentar al Consejo General los dictámenes que generen las auditorías y verificaciones. Finalmente, se transfiere al Consejo General la atribución de acordar y aprobar los topes de campaña que deben aplicarse a todas las elecciones federales.

En materia de justicia electoral, la reforma incorpora el reconocimiento de la acción de inconstitucionalidad que podrían promover los partidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a las leyes electorales expedidas a nivel federal y local. Además, se dispone que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse. Se establece, asimismo, la protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos; así como la revisión constitucional, por parte del Tribunal Electoral, de los actos y resoluciones de las autoridades electorales en las entidades federativas o para resolver las controversias que pudieran surgir durante el desarrollo de los comicios.

Otra de las contribuciones de este nuevo ordenamiento, lo constituye, sin duda, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado y su definición como máxima autoridad jurisdiccional en la materia. El renovado Tribunal también adquiere la competencia para resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos o resoluciones finales de autoridades electorales locales, así como de aquellos que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Por último, se transfirió al Tribunal Electoral la atribución de calificar la elección presidencial, que antes le correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. El Tribunal Electoral será el encargado de resolver en forma definitiva e inatacable las

impugnaciones que se presenten sobre la elección presidencial.

En el ámbito de los regímenes electorales locales, se determina que las constituciones y legislaciones locales en la materia garanticen un conjunto de principios y condiciones que resulten congruentes con las modificaciones incorporadas en el ordenamiento electoral federal. Entre ellos se incluyen los siguientes: *a)* autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de controversias en la materia; *b)* financiamiento público equitativo para todos los partidos políticos; *c)* condiciones de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación; *d)* fijar criterios para determinar límites en gastos de las campañas electorales; y *e)* tipificar delitos y faltas electorales, así como de las respectivas sanciones.

La reforma electoral de 1996 también modificó sustancialmente el régimen político-electoral del Distrito Federal. En este sentido, se determinó la conversión de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa y se definieron nuevas atribuciones a ésta, entre las que destacan: examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos del Distrito Federal; nombrar, en caso de ser necesario, al sustituto del Jefe de Gobierno, y expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales.

Asimismo, se dispone la elección por votación universal, libre, secreta y directa del Jefe de Gobierno (antes era nombrado y removido por el presidente de la República). En este tenor, se determinan nuevas atribuciones para esta figura de gobierno, a saber: presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; se le confieren facultades exclusivas respecto a las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos; y funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

En lo concerniente a la definición del sistema electoral, se modifica la integración del

poder Legislativo de la Unión. En la Cámara de Diputados se establece un límite máximo de representación de la primera fuerza electoral, ahora sería de 300 diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), es decir, un 60 por ciento de los 500 escaños que la conforman.

Como complemento a la fijación de un límite máximo de representación, se adoptó la disposición a determinar un límite a la eventual sobrerrepresentación de las fuerzas políticas en la conformación de la cámara baja. De ahí que ningún partido podrá contar con un número total de diputados que represente más de ocho puntos respecto a su porcentaje de votación nacional, es decir, se restringe a un máximo de ocho por ciento de diferencia en la relación de votos-escaños.

En cuanto a la integración del Senado, y con el propósito de mejorar la fórmula de representación partidista en su conformación, se incorporó el criterio de representación proporcional para elegir a 32 de sus 128 integrantes. Ahora se elegirían tres senadores por cada una de las 32 entidades federativas: dos por mayoría relativa y un tercero por la primera minoría; en tanto que los 32 restantes serían electos por la vía proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Por último, también se incrementó de 1.5 a dos por ciento el porcentaje de votación requerido para que un partido político adquiriera el derecho de participar en la asignación de los 200 escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados, lo mismo que en la asignación de escaños de representación proporcional en lo que toca a la Cámara de Senadores.

Este nuevo marco regulatorio en materia electoral sería puesto a prueba en dos elecciones que significaron el fin del régimen de partido hegemónico. Nos referimos, en efecto, a los comicios de 1997 y 2000, respectivamente. El primero llevó al PRD a la jefatura del Gobierno del Distrito Federal (cargo que se eligió por primera ocasión), y el segundo que otorgaría el

triumfo a una alianza electoral encabezada por el PAN en la máxima magistratura del país, la presidencia de la República. Así, después de 71 años ininterrumpidos en los que un solo partido político había mantenido el poder presidencial, se lograba dar paso a la alternancia política. No obstante que la alternancia no constituye un requisito *sine qua non* dentro de las democracias consolidadas, piénsese por ejemplo en el caso de Japón, el caso mexicano requería de la manifestación simbólica que ésta supone dados los rasgos autoritarios del régimen de partido hegemónico.

Para arribar a esta nueva realidad —la alternancia—, hubieron de sucederse muchos ajustes a la ley electoral, así como un largo proceso de cambios estructurales que modificaron el rostro político, económico, social y cultural de nuestro país. En lo que se refiere a las modificaciones en materia electoral, ruta que siguió la transición mexicana, desde 1977 se iniciaron reformas que paulatinamente fueron liberalizando las estructuras de poder en México. Sin embargo, la recurrente liberalización se convirtió en un recurso empleado por la elite para su preservación, tal y como lo acotamos a largo de este capítulo.

Pero, como se sabe, la liberalización entraña modificaciones que pueden volver irreversible el regreso a la situación originaria. En este sentido, la apertura liberalizadora iniciada en los años setenta, lenta pero firmemente, halló los asideros para lograr su conversión en reglas e instituciones democráticas. En este rubro podemos ubicar a la reforma electoral de 1996, la cual viene a cerrar el largo proceso de transición democrática ocurrido en el país.

Por ello concluimos que dicha reforma introdujo modificaciones de la mayor trascendencia para inyectar plena credibilidad hacia las autoridades electorales y equidad en las condiciones en que se desarrollan los comicios en México. Para alcanzar estos propósitos, y después de 19 meses

de negociación, se logró diseñar un nuevo marco normativo que garantizara —constitucional y legalmente—, instituciones, autoridades y condiciones para desarrollar competencias electorales comparables a las desarrolladas en cualquier democracia en el mundo. Esta reforma, también, vendría a consolidar la fórmula adoptada para la integración de órganos electorales, que por su desempeño y aceptación ha demostrado ser la más eficaz para construir un régimen plenamente democrático, nos referimos, claro está, a la *ciudadanización*.

## Notas

1. Sólo cuando se presentó una escisión al interior del grupo gobernante surgió un polo de relativa oposición en las elecciones presidenciales. Juan Andrew Almazán en 1940, Ezequiel Padilla en 1946 y Miguel Henríquez Guzmán en 1952, fueron los contendientes más visibles al partido hegemónico. Sus candidaturas significaron importantes escisiones de la elite gobernante, y aunque lograron atraer a un número importante de seguidores, no trascendieron, ni en tiempo ni en organización, más allá de la coyuntura electoral. Otra cosa sucedería con Cuauhtémoc Cárdenas, asunto que veremos más adelante.
2. Durante décadas los conflictos, demandas e intereses obreros y campesinos fueron procesados por las instancias y conductos gremiales, diseñados para tal fin por el régimen de partido hegemónico. Antes de 1968 se habían registrado importantes movimientos sindicales y campesinos. En 1958, la huelga de los ferrocarrileros y las invasiones de tierras al norte del país, encabezadas por la independiente Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), y en 1964 y 1965, el movimiento de los médicos, constituyeron polos importantes de presión al régimen, pero nunca lograron poner en entredicho los logros del sistema. En cambio, el movimiento estudiantil de 1968, que incorporó algunos sectores urbanos de la clase media, rebasó los límites sectoriales y de organización gremial tradicionales. Esta situación evidenció sin duda una crisis más profunda, que además de política fue moral. La erosión de la confianza hacia el régimen y de los valores de orden y homogeneidad revelaron a una sociedad que había

cambiado pero que no encontraba los espacios para expresar dicha transformación. Asimismo, expuso, trágicamente, la cerrazón del régimen, el cual había optado por reprimir brutalmente las voces divergentes.

3. Jaime F. Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, p. 74.

4. La reforma electoral de Echeverría sólo elevó de 20 a 25 el número tope de diputados de partido (concedidos desde la reforma de 1963) y otorgó representación a todos los partidos entonces existentes en las instancias electorales federales. No obstante, el Partido Comunista Mexicano quedó al margen de la reforma, y con él un número importante de organizaciones de izquierda, algunas de las cuales se radicalizaron y dieron origen a la formación de guerrillas urbanas y rurales. Lo anterior significó una muestra contundente de las limitaciones de esta reforma aperturista.

5. Durante el sexenio de Echeverría gran parte del gasto público estuvo dirigido a programas sociales enfocados principalmente hacia los trabajadores del campo y la ciudad. Los espacios políticos y económicos para los sectores tradicionales fueron ampliados notablemente: "1971, Comisión Nacional Tripartita, Consejo Nacional para la Cultura y la Recreación de los Trabajadores; 1972, Infonavit; 1973, ampliación de Conasupo, Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores; 1974, Instituto Nacional del Consumidor; 1975, Procuraduría Federal del Consumidor y Comité Mixto de Protección al Salario, entre otras (...)". Samuel León y Germán Pérez, *De fuerzas políticas y partidos políticos*, op. cit., p. 13. Sin embargo, el programa económico del gobierno trajo a la larga mayor inflación y un endeudamiento millonario con el exterior.

6. El distanciamiento con el sector empresarial, fundamentalmente con el grupo Monterrey, tuvo como respuesta la formación de organizaciones empresariales. Para manifestar su desacuerdo con algunas de las políticas del presidente Echeverría se formaron en 1975 el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.

7. La reforma de 1977 incorporó las siguientes innovaciones: facilitó el registro de nuevos partidos; estableció dos modalidades para el registro de partidos (definitivo y condicionado) con el propósito de

ofrecer algunas ventajas a los partidos pequeños; reconoció a las asociaciones políticas nacionales; aumentó el número de diputados de trescientos a cuatrocientos (estos nuevos cien diputados serían electos por el sistema de representación proporcional y estarían reservados a los partidos de oposición, aunque estos partidos también podían competir en los distritos uninominales); todos los partidos estarían representados en la Comisión Federal Electoral; los partidos con registro condicionado tuvieron derecho a voz pero no a voto dentro de las instancias electorales; se estableció el financiamiento público; y se perfeccionó el acceso de los partidos de oposición a los medios de comunicación. Con esta reforma también se le concedió reconocimiento legal a la izquierda histórica. El PCM, que se había mantenido por décadas en la ilegalidad, pudo obtener su registro, primero condicionado y después definitivo, para contender en las elecciones.

8. Kevin J. Middlebrook, "La liberalización política en un régimen autoritario", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, vol. 2, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 216-217.

9. César Cansino, *Construir la democracia: límites y perspectivas de la transición en México*, México, Porrúa/CIDE, 1995, p. 32.

10. Dieter Nohlen, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, México, UNAM, 1993, p. 134.

11. Para una información detallada sobre estos procesos puede consultarse: Juan Molinar, "Los procesos electorales: 1983-1987", en Germán Pérez y Samuel León (coords.), *17 ángulos de un sexenio*, México, Plaza y Janés, 1987, pp. 189-223.

12. Jacqueline Peschard, "¿Quién controla las elecciones?", *Etcétera*, núm. 40, México, 4 de noviembre de 1993, p. 17.

13. Jorge Javier Romero, "El pantano de la transición mexicana", *Nexos*, núm. 176, México, agosto de 1992, p. 40.

14. Jaime González Graf, "La crisis del sistema", en Jaime González Graf (comp.), *Las elecciones de*

1988 y la crisis del sistema político, México, IMEP/Diana, 1989, p. 138.

15. Dieter Nohlen, *Los sistemas...*, *op. cit.*, p. 138.

16. Para una lectura puntual de los alcances de la reforma electoral de 1990, se recomienda consultar: José Woldenberg, "¿Qué fue y qué será de la legislación electoral?", *Nexos*, núm. 170, México, febrero de 1992, pp. 37-44.

17. Jacqueline Peschard, "La organización de las elecciones de 1991: en deuda con la imparcialidad", en Alberto Aziz y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, CIIH, UNAM/Porrúa, 1992, p. 141.

18. Jorge Alcocer V., "El ciclo de las reformas electorales", *Voz y Voto*, núm. 45, México, noviembre de 1996, p. 8.

19. Jaime González Graf, "Las perspectivas del sistema político", *op. cit.*, p. 196.

20. Lorenzo Meyer, "El límite neoliberal", *Nexos*, núm. 163, México, julio de 1991, p. 32.

21. De acuerdo al Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP), antes del proceso electoral de 1991 el 62 por ciento de los entrevistados en una encuesta nacional tenía una buena imagen del Pronasol. *Este País*, núm. 7, México, octubre de 1991, pp. 9-11.

22. Estos datos fueron tomados de Jorge Alcocer y Rodrigo Morales, "Mitología y realidad del fraude electoral", *Nexos*, núm. 166, México, octubre de 1991, pp. 27-40.

23. Para un análisis detallado de estos procesos se recomienda consultar: José Antonio Crespo, *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, *op. cit.*, pp. 169-196.

24. Un buen resumen sobre los contenidos de la reforma electoral de 1993 puede encontrarse en: Luis Fariás Mackey, "Lo que no se ha dicho de la reforma electoral", *Etcétera*, núm. 39, México, 28 de octubre de 1993, pp. 14-16; y José Woldenberg "1994: elecciones y legalidad", *Nexos*, núm. 195, México, marzo de 1993, pp. 51-61.

25. Adrián Acosta Silva, "Imágenes de un tiempo líquido. Los límites de la liberalización política en México", *Nexos*, núm. 211, México, julio de 1995, p. VII.

26. Soledad Loeza, "La incertidumbre...", *op. cit.*, pp. 47-48.

27. Se consideraron delitos electorales: el canje de voto por dinero, dádiva o servicio; el condicionamiento de algún servicio público a cambio del voto; el transporte de grupos de votantes (el llamado carrusel); la realización de desayunos políticos el día de la elección; la inducción del voto por parte de líderes o funcionarios sobre sus subordinados; el permitir votar a las personas que no reúnan los requisitos para ello; y quien introduzca o sustraiga ilícitamente de las urnas boletas electorales. Ver *La Jornada*, 17 de marzo de 1994, pp. 15-16.

28. Germán Pérez Fernández del Castillo (comp.), *Elecciones a debate 1994 (testimonio y juicio de los observadores; los resultados finales)*, México, Diana, 1994, p. 18.

29. El texto preparado por los consejeros, nos dice al respecto: "Efectivamente el problema no es que los funcionarios públicos tengan simpatías políticas o formen parte de un partido político, sino que en el caso específico del IFE, la mayoría de sus altos funcionarios pertenecen a un solo partido", *La Jornada*, 1º de noviembre de 1994, p. 6.

30. Al respecto vale la pena destacar el informe "Alianza Cívica/Observación 94". Para quien quiera profundizar al respecto cfr. *Coyuntura*, núms. 54-55, México, noviembre-diciembre de 1994, pp. 49-57.

31. Datos extraídos de Ricardo de la Peña y Rosario Toledo, "1994: Geografía electoral", *Etcétera*, núm. 85, México, 15 de septiembre de 1994, p. 3.

32. Tomado del *Gobierno Mexicano. Crónica mensual*, tomo I, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, diciembre de 1994, pp. 23-28. Las cursivas son mías.

33. El PAN obtuvo un total de 9,146,841 votos, el 26.6 por ciento de la votación total. Esos sufragios se tradujeron en 25 posiciones en la Cámara de Senadores y en 119 diputados en la cámara baja. Por su parte, el PRD obtuvo 5,852,000 votos, el 17 por ciento de la votación total. Tal fuerza electoral se tradujo en 71 diputados y ocho senadores. Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 366-367.

34. *Acuerdo Político Nacional*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 17 de febrero de 1995.
35. Asistieron a la firma los entonces dirigentes de los cuatro partidos con representación en la Cámara de Diputados: Alberto Anaya Gutiérrez, coordinador de la Comisión Nacional Política del PT; Porfirio Muñoz Ledo, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRD; Carlos Castillo Peraza, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN; y María de los Ángeles Moreno, presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.
36. Se llamó así al ejercicio de discusión y acercamiento impulsado por los consejeros ciudadanos, José Agustín Ortiz Pinchetti y Santiago Creel Miranda. En este espacio confluyeron miembros de partidos políticos y especialistas en materia electoral.
37. Eduardo Castellanos Hernández, *Las reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C., 1998, p. 382.
38. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, *op. cit.*, p. 374.
39. Citado por Carlos Axel Morales Paulín, *Reforma al sistema electoral mexicano*, México, Plaza y Valdés, 1997, pp. 48-49.
40. Quien este interesado en conocer los 60 puntos puede consultar el documento completo en: Eduardo Castellanos Hernández, *Las reformas de 1996*, *op. cit.*, pp. 381-391.
41. El documento íntegro puede revisarse en: Carlos Axel Morales Paulín, *Reforma al sistema electoral mexicano*, *op. cit.*, pp. 68-87.
42. Se aprobó con 457 votos a favor, y cuatro en contra, la nueva integración del Consejo General del IFE. José Woldenberg Karakowsky, fue electo como consejero presidente. En tanto que José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irazábal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas, Jacqueline Peschard Mariscal y Emilio Zebadúa González, fueron designados consejeros electorales. Como consejeros suplentes quedaron: Gastón Luken Garza, José

Florencio Fernández Santillán, Virgilio Rivera Delgadillo, Fernando Serrano Magallón, Rosa María de la Peña García, Joel Ortega Juárez, Leonardo Valdés Zurita y Francisco José de Andrea Sánchez. *La Jornada*, 31 de octubre de 1996.

43. De este modo son magistrados de la sala superior: Leonel Castillo González, José de Jesús Orozco Henríquez, José Luis de la Peza Muñoz Cano, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Bertha Navarro Hidalgo y Mauro Miguel Reyes Zapata. Por su parte, son magistrados de la sala regional del Distrito Federal: Javier Aguayo Silva, Francisco Javier Barreiro Perera y María Silva Ortega Aguilar de Ortega; de la sala regional de Monterrey: Carlos Emilio Arenas Batíz, Francisco Bello Corona y Maximiliano Toral Pérez; de la sala regional de Jalapa: José Luis Carrillo Rodríguez, David Cetina Menchi y Martha Leonor Bautista de la Luz; de la sala regional de Guadalajara: Gabriel Gallo Álvarez, José Luis Rebollo Fernández y Arturo Barraza; y de la sala regional de Toluca: Ángel Rafael Díaz Ortiz, Carlos Ortiz Martínez y Salvador Castro Zabaleta. Cfr. *La Jornada*, 1º de noviembre de 1996.

## Conclusiones

Uno de los impedimentos más claros para la consolidación del expediente electoral en nuestro país como mecanismo democrático de participación y representación políticas, fue la composición de los órganos electorales. En efecto, el monopolio que durante décadas mantuvieron el gobierno y el partido oficial sobre las instancias comiciales fue uno de los factores que limitó el ejercicio imparcial y equitativo de las autoridades encargadas de organizar, vigilar y calificar las elecciones.

A partir de la centralización de los procesos electorales en 1946, la institución electoral se conformó con un claro dominio de los poderes públicos (Ejecutivo y Legislativo) y del partido oficial. Las elecciones desde entonces jugaron hasta cierto punto un papel plebiscitario, puesto que la población, ratificaba o no, una decisión tomada con antelación por el gobierno, al tiempo de que la oposición no contaba con la fuerza ni las condiciones para disputarle el poder al PRI. Por ello, a la ausencia de condiciones reales para la competencia, había que agregar el comportamiento parcial de las instancias electorales.

Esta situación se prolongaría por décadas, ya que a pesar de la realización de numerosas reformas electorales a partir de 1963, y más específicamente después de la reforma político-electoral de 1977, se había mantenido intocado el asunto de la integración de los órganos electorales.

Como apuntamos a lo largo del presente trabajo, la modernización económica que impulsó el régimen derivó en una mayor diversificación de la sociedad. La emergente pluralidad de opiniones no podía seguir reflejándose en la imagen de una sola institución política. Al mismo tiempo, el deterioro en las condiciones de vida que provocó el desdibujamiento del llamado

“milagro mexicano” propició la aparición de una opinión pública más crítica hacia la gestión gubernamental y la acentuación de una percepción social adversa al régimen.

México cambiaba pero no así sus instituciones políticas. El movimiento estudiantil de 1968 reveló con creces esa realidad: la cerrazón de una elite política que se negaba a aceptar el cambio. Sin embargo, los riesgos de una crisis política que pusiera en entredicho la continuidad del régimen obligaron al gobierno a adoptar medidas tendientes a una mayor apertura.

Es preciso mencionar que algunas de las modificaciones a la legislación electoral aportaron una mayor confluencia de ofertas políticas, mismas que determinaron el surgimiento de un incipiente sistema de partidos. En efecto, uno de los rasgos de la liberalización política estriba en el desarrollo de espacios que más tarde puedan alentar los cambios que inicialmente el régimen buscaba conjurar.

Pero más allá de las aportaciones que trajo consigo el reformismo electoral, aún quedaban pendientes asuntos de la mayor importancia, como, por ejemplo, el de la integración de los órganos electorales. La negativa del régimen a incorporar instituciones y autoridades imparciales reveló la verdadera cara de la apertura política: conceder ciertos espacios a la oposición para evitar su desbordamiento y radicalización, pero sin afectar la hegemonía del partido oficial.

Para las elecciones de 1988, el régimen tendría que enfrentarse a una situación muy distinta a la experimentada apenas diez años antes. La crisis económica de 1982, la ineficacia gubernamental para enfrentar los estragos del sismo de 1985, y la movilización estudiantil que paralizó a la UNAM a principios de 1987, se conjugaron para hacer generalizada una demanda que no podía seguir ocultándose: mayor democratización política.

El veredicto electoral de 88 provocó malestar e irritación no sólo entre los partidos de oposición más importantes (el FDN —posteriormente PRD— y el PAN), sino también entre

amplios sectores de la población. La movilización postelectoral no únicamente amenazó la continuidad del régimen sino sobre todo alertó respecto a los límites de la apertura iniciada desde los años setenta.

Ahora más que nunca resultaba evidente la necesidad de confeccionar un nuevo marco normativo que diera cabida a esa innegable pluralidad que florecía a lo largo y ancho del país. Carlos Salinas se encontró con la posibilidad histórica de efectuar una verdadera democratización política, pero prefirió estirar aún más la estrategia aperturista.

De suerte que las primeras dos reformas electorales impulsadas por Salinas, las cuales introdujeron importantes modificaciones, como la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1990, y la introducción de nuevos requisitos y fórmulas de designación de funcionarios electorales en 1993, no lograron resolver de fondo el problema de incredulidad hacia las instancias electorales, sobre todo la que albergaba uno de los partidos de oposición más importantes del país, el PRD, mismo que no avaló ninguna de las dos reformas.

Sin embargo, ni la popularidad de la institución presidencial, ni la recuperación priísta en las elecciones intermedias de 1991, lograron evitar la crisis que ocurriría en la recta final del sexenio salinista. Esta crisis cobró magnitudes insospechadas y estaría muy lejos de asemejarse a las que sus antecesores tuvieron que afrontar.

La gravedad de la situación exigía respuestas contundentes. Por ello, y en medio de una delicada situación política marcada por la emergencia de una guerrilla en Chiapas y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato priísta a la presidencia de la República, se dio inicio a un acercamiento entre gobierno y oposición para pactar una nueva reforma política. Esta reforma

constituyó, desde mi punto de vista, el inicio de la democratización electoral, o para decirlo con otras palabras, el fin de la liberalización política.

En efecto, la incorporación de consejeros ciudadanos en el seno de la máxima instancia electoral de nuestro país no sólo inyectó una credibilidad nunca antes vista hacia la autoridad electoral, sino también inició una ruta que modificaría sustancialmente el significado de las elecciones en nuestro país. Se estaba, ni más ni menos, ante la nada despreciable oportunidad de devolver a las elecciones su verdadera función democrática.

Bajo este compromiso, los consejeros ciudadanos pugnaron desde su incorporación por reglas más transparentes y condiciones más equitativas para la elección. Esto puede observarse con relativa claridad en los acuerdos que adoptó el Consejo General previos al 21 de agosto. Dichos acuerdos, desde aquellos que fueron más de carácter técnico, como el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), hasta aquellos que buscaron incidir en las condiciones de la elección, como las constantes exhortaciones para el buen comportamiento de los medios de comunicación, coadyuvaron de forma decisiva no sólo en la construcción de un mejor clima para el desarrollo de la elección, sino sobre todo buscaron garantizar el respeto absoluto al mandato de las urnas.

Por lo que respecta a la normatividad en materia electoral definida en 1994, aún quedaron algunos pendientes que buscaron ser superados con la reforma que tuvo lugar en 1996. Sobre estas lagunas destaca el hecho de que aún se mantuviera la presencia del poder Ejecutivo al interior de la organización electoral. Por la peculiaridad de nuestro sistema político, que conjuga un presidencialismo sin acotaciones y un partido político hegemónico reticente a la democratización de las instancias electorales, se volvía urgente una modificación que profundizara la autonomía de los órganos comiciales.

Asimismo, la inconveniencia de que el área ejecutiva del IFE, aquella encargada de la gestión cotidiana del proceso electoral, estuviera conformada en su mayoría por miembros de una sola fuerza política, restaba credibilidad en su ejercicio (por lo menos este aspecto mereció una amplia crítica de los consejeros en 1994). La brecha que separaba al área ejecutiva de su contraparte política o deliberativa requería de un nuevo esquema que acortara la distancia entre ambas áreas.

Pero más allá de estos elementos, el proceso electoral de 1994 dejó un importante legado para el entramado institucional del país: acentuó la confianza de partidos y ciudadanos en el expediente electoral como mecanismo democrático para dirimir pacíficamente las diferencias; acercó a los partidos políticos que desde entonces privilegiaron el diálogo y la negociación como la fórmula idónea para la construcción de acuerdos; modificó sustancialmente la geografía electoral del país, la cual reveló la presencia y arraigo de tres partidos políticos con alcance nacional; elevó la competitividad de los comicios mediante el fortalecimiento de las campañas televisivas y el debate entre los tres candidatos más fuertes; y demostró al PRI que era posible ganar una elección sin recurrir al fraude electoral.

Con estos precedentes, entre diciembre de 1994 y agosto de 1996 se discutieron y negociaron los puntos básicos para una nueva reforma electoral que abarcó distintas facetas y etapas de la competencia electoral. En lo que corresponde a la conformación de los órganos electorales, dicha reforma profundizó el proceso de ciudadanización iniciado en 1994, mediante una nueva fórmula de integración del Consejo General del IFE. A partir del 96, dicho órgano quedó conformado de la siguiente manera: un consejero presidente y ocho consejeros electorales, con derecho a voz y voto, mismos que son designados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios; un secretario ejecutivo, con derecho a voz

pero sin voto, que sustituye al director y al secretario generales, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente; un consejero por cada grupo parlamentario del poder Legislativo, con derecho a voz pero sin voto; y un representante de cada partido político nacional con registro, también con derecho a voz pero sin voto.

De la nueva conformación del Consejo General, lo que más salta a la vista es la salida del secretario de Gobernación y la pérdida de voto para los representantes del poder Legislativo. De ahora en adelante, serían ciudadanos sin filiación o sello partidista quienes tomarían las decisiones al interior del máximo órgano electoral. Al mismo tiempo, para atenuar la distancia entre las áreas ejecutiva y deliberativa, se establece la posibilidad de que los consejeros electorales conformen comisiones que supervisen el trabajo de las direcciones ejecutivas del Instituto.

A raíz de la reforma de 1996, cada vez hay menos cosas por hacer en materia electoral. En la medida en que los procesos electorales adquieran una completa normalidad democrática, sobre todo en lo que se refiere a las condiciones de la competencia y a la aceptación por todos los contendientes del veredicto electoral, podrán eliminarse los múltiples candados que, en aras de ofrecer mayor confianza, volvieron sumamente barroca nuestra legislación en la materia.

Por tanto, creo que el punto fundamental de la agenda política de este nuevo siglo y milenio ya no lo constituye el de los procesos electorales. Paulatinamente vemos como se consolidan instituciones, normas y autoridades electorales no sólo a nivel federal sino también local. Cada vez son más comunes la incertidumbre y expectativas generadas por los procesos electorales. Al mismo tiempo, observamos la construcción de un auténtico sistema de partidos. Prueba de ello lo demuestra el tripartidismo a nivel nacional. Lejos estamos de la arbitraria división que hacia al norte panista y al sur perredista.

Sin embargo, todavía existen numerosos pendientes para consolidar nuestra incipiente democracia. El mayor de ellos lo constituye la tan esperada “Reforma del Estado”, misma que deberá acotar el poder presidencial y eliminar las facultades metaconstitucionales del presidente; dar paso a una efectiva división de poderes; hacer cierto el federalismo; y establecer un auténtico Estado de Derecho.

Asimismo, resulta urgente resolver el conflicto en Chiapas así como la situación que viven los indígenas de todo el país. También se requiere un combate serio contra el narcotráfico y la delincuencia organizada que en los últimos años han propagado una ola de inseguridad, violencia e impunidad. Todo ello precisa de condiciones sociales y materiales que hagan posible el florecimiento de nuevas actitudes ciudadanas. Será entonces inaplazable el disminuir la terrible brecha que existe entre ricos muy ricos y pobres muy pobres que al parecer se ha mantenido como constante histórica en nuestro país.

Por último, creo que la consolidación democrática en México pasa necesariamente por el fortalecimiento de valores que posibiliten el reconocimiento de derechos y responsabilidades ciudadanas que busquen incidir dentro del espacio público, a fin de construir un comportamiento cívico más informado y participativo. La democracia no es algo abstracto, es una realidad cotidiana que se construye en la convivencia y se practica en las actitudes, y de la cual los ciudadanos son un actor primordial.

## Bibliografía

### 1. Libros

1. Alcocer, Jorge y Rodrigo Morales (coords.), *La organización de las elecciones. Problemas y proyectos de solución*, México, Porrúa, 1994.
2. Alvarez, Norma *et al.*, *Reforma del sistema político mexicano. Alternativas para el futuro*, México, CIDAC, 1990.
3. Argüelles, Antonio y Manuel Villa (coords.), *México: el voto por la democracia*, México, Porrúa, 1994.
4. Aziz Nassif, Alberto y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, CIH, UNAM/Porrúa, 1992.
5. Aziz Nassif, Alberto (coord.), *México: una agenda para fin de siglo*, México, La Jornada/CIICH, UNAM, 1996.
6. Barba Solano, Carlos *et al.*, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Porrúa, 1991.
7. Becerra Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
8. Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino *et al.*, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1981.
9. Cansino, César (comp.), *Teorías del cambio político (antología de textos)*, vol. 2, México, UIA, 1993.
10. Cansino, César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México, Porrúa/CIDE, 1995.

11. Cansino, César (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Ediciones Cepcom, 1998.
12. Cansino, César, *La transición mexicana 1977-2000*, México, Ediciones Cepcom, 2000.
13. Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.
14. Castañeda, Jorge G., *Sorpresas te da la vida; México 1994*, México, Aguilar, 1994.
15. Cordera Campos, Rolando y Raúl Trejo Delarbre (coords.), *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI, 1988.
16. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1982.
17. Crespo, José Antonio, *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, CIDE/Espasa-Calpe, 1995.
18. Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Océano, 1999.
19. Dahl, Robert, *La poliarquía; participación y oposición*, México, Rei, 1993.
20. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1984.
21. González Casanova, Pablo, *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1989.
22. González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (coords.), *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, México, Siglo XXI, 1989.
23. González Graf, Jaime (comp.), *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, México, Diana, 1990.
24. Huntington, Samuel P., *La tercera ola; la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.

25. Leal, Juan Felipe y Jacqueline Peschard, (eds.), *Las elecciones federales de 1988*, México, FCPyS, UNAM, 1988.
26. León, Samuel y Germán Pérez, *De fuerzas políticas y partidos políticos*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 1988.
27. Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.
28. Loaeza, Soledad, *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena, 1989.
29. Loaeza, Soledad y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.
30. Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, FCE, 1995.
31. Meyer, Lorenzo, "La revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1989.
32. Middlebrook, Kevin J., "La liberalización política en un régimen autoritario", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, vol. 2, Buenos Aires, Paidós, 1988.
33. Molinar Horcasitas, Juan, "Los procesos electorales: 1983-1987", en Germán Pérez y Samuel León (coords.), *17 ángulos de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1987.
34. Molinar Horcasitas, Juan, "Vicisitudes de una reforma electoral", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.
35. Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.
36. Morales, Rodrigo, "La sociedad civil y las elecciones en México: observadores e interventores", en Germán Pérez Fernández del Castillo, Arturo Alvarado M. y Arturo Sánchez Gutiérrez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa/FLACSO, 1995.

37. Morales Paulín, Carlos Axel, *Reforma al sistema electoral mexicano*, México, Plaza y Valdés, 1997.
38. Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
39. Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, 1993.
40. Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994.
41. Nohlen, Dieter y Aldo Solari (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988.
42. Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1991.
43. Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, FCE, 1993.
44. O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario; América Latina*, vol. 2, Buenos Aires, Paidós, 1988.
45. O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario; perspectivas comparadas*, vol. 3, Buenos Aires, Paidós, 1988.
46. O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario; conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4, Buenos Aires, Paidós, 1991.
47. Pérez Fernández del Castillo, Germán y Samuel León (coords.), *17 ángulos de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1987.
48. Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.), *Elecciones a debate 1994. Testimonio y juicio de los observadores*, México, Diana, 1994.
49. Pérez Fernández del Castillo, Germán et al., *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa/FLACSO, 1995.

50. Peschard, Jacqueline, "Los organismos electorales en los comicios federales de 1991", en Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Las elecciones de Salinas; un balance crítico*, México, Plaza y Valdés/FLACSO, 1992.
51. Peschard, Jacqueline, "La organización de las elecciones de 1991: en deuda con la imparcialidad", en Alberto Aziz y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, CIIH, UNAM/Porrúa, 1992.
52. Reyna, José Luis, "Las elecciones en el México institucionalizado; 1946-1976", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1989.
53. Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *México: estabilidad y lucha por la democracia 1900-1982*, México, CIDE, 1988.
54. Rustow, Dankwart, "Transición a la democracia", en César Cansino (comp.), *Teorías del cambio político (antología de textos)*, vol. 2, México, UIA, 1993.
55. Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, Plaza y Valdés, 1992.
56. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos, I*, Madrid, Alianza Universidad, 1980.

## 2. Artículos y ensayos

57. Acosta Silva, Adrián, "Imágenes de un tiempo líquido. Los límites de la liberalización política en México", en *Nexos*, núm. 211, julio de 1995, p. I-VIII.
58. Alcocer, Jorge y Rodrigo Morales, "Mitología y realidad del fraude electoral", en *Nexos*, núm. 166, octubre de 1991, pp. 27-40.
59. Alcocer, Jorge, "El ciclo de las reformas electorales", primera parte, en *Voz y Voto*, núm. 45,

noviembre de 1996, pp. 6-11.

60. Alcocer, Jorge, "El ciclo de las reformas electorales", segunda parte, en *Voz y Voto*, núm. 46, diciembre de 1996, pp. 16-20.

61. Alianza Cívica, "Alianza Cívica/Observación 94", en *Coyuntura*, núms. 54-55, noviembre-diciembre de 1994, pp. 49-57.

62. Aziz Nassif, Alberto, "Reformismo agotado", en *Voz y voto*, núm. 4, junio de 1994, pp. 26-28.

63. Cárdenas Gracia, Jaime F., "Reformar y transitar; el zigzagante proceso político de México", en *Etcétera*, núm. 40, 4 de noviembre de 1993, pp. 21-25.

64. Castellanos Hernández, Eduardo, *Las reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C., 1998.

65. Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP), "Pronasol, diferencias de apoyo por estratos y sectores", en *Este País*, núm. 7, octubre de 1991, pp. 9-11.

66. Farías Mackey, Luis, "Lo que no se ha dicho de la reforma electoral", en *Etcétera*, núm. 39, 28 de octubre de 1993, pp. 14-16.

67. Loaeza, Soledad, "La incertidumbre política mexicana", en *Nexos*, núm. 186, junio de 1993, pp. 47-59.

68. Meyer, Lorenzo, "El límite neoliberal", en *Nexos*, núm. 163, julio de 1991, pp. 25-34.

69. Ortiz Leroux, Sergio, "Del debate a la transición democrática", en *Coyuntura*, núm. 49, junio de 1994, pp. 3-7.

70. Paz, Octavio, "El plato de sangre", en *Vuelta*, núm. 209, abril de 1994, p. 8.

71. Peschard, Jacqueline, "¿Quién controla las elecciones?", en *Etcétera*, núm. 40, 4 de noviembre de 1993, pp. 19-20.

72. Romero, Jorge Javier, "El pantano de la transición mexicana", en *Nexos*, núm. 176, agosto de

1992, pp. 37-45.

73. Romero, Jorge Javier, "Oligopolio electoral", en *Voz y voto*, núm. 46, diciembre de 1996, pp. 23-25.

74. Toledo, Rosario y Ricardo de la Peña, "1994: geografía electoral", en *Etcétera*, núm. 85, 15 de septiembre de 1994, pp. 3-7.

75. Trejo Delarbre, Raúl, "Medios y elecciones 1994: el sufragio privilegiado", en *Etcétera*, núm. 109, 2 de marzo de 1995, pp. 23-31.

76. Woldenberg, José, "¿Qué fue y que será de la legislación electoral?", en *Nexos*, núm. 170, febrero de 1992, pp. 37-44.

77. Woldenberg, José, "1994: elecciones y legalidad", en *Nexos*, núm. 195, marzo de 1993, pp. 51-61.

78. Woldenberg, José, "Competencia electoral: finanzas y medios", en *Etcétera*, núm. 9, 1 de abril de 1993, pp. 6-8.

79. Woldenberg, José, "Estado y partidos: una periodización", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LV, núm. 2, abril-junio de 1993, pp. 83-95.

80. Valdés, Leonardo, "Fortalecer a la autoridad electoral", en *Voz y voto*, núm. 3, mayo de 1993, pp. 37-39.

### 3. Otros documentos

81. *Acuerdo Político Nacional*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1995.

82. "Actas de las Sesiones del Consejo General del IFE", mayo-diciembre de 1994.

83. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE, 1993.
84. "Foro para la Reforma Electoral", *Memoria 1993*, México, IFE, 1993.
85. *Gobierno Mexicano. Crónica mensual*, tomo I, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, diciembre de 1994
86. *La Jornada*, México, 1 de enero de 1994-15 de noviembre de 1996.