

20422
44

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLAN"

"LA REFORMA ELECTORAL DE 1996
COMO INSTRUMENTO PARA LOGRAR LA
GOBERNABILIDAD EN MEXICO
DURANTE EL GOBIERNO DE ERNESTO
ZEDILLO PONCE DE LEON"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA:

BLANCA PATRICIA RUIZ GAVIRA

ASESOR: MTRO. JUAN JOSE SANABRIA LOPEZ



NOVIEMBRE DE 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A



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.

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

A mis Padres

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ninguna comunidad ha progresado permanentemente sino aquella en la cual tuvo lugar un conflicto entre las autoridades espirituales y las temporales; entre las clases militares o territoriales y las trabajadoras; entre el rey y el pueblo, entre los ortodoxos y los reformadores religiosos.

J.S. Mill

Allí donde la lucha ha sido sofocada o frenada, siempre ha comenzado el estancamiento al que sigue la decadencia de un estado o de toda una civilización.

Noberto Bobbio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c

Agradecimientos

Al Maestro Juan José Sanabria, por su confianza, amistad y apoyo a lo largo de mi vida académica.

A todos mis profesores especialmente a Elisa Cuevas, Enrique Baïlles, Antonio Ruezga y Rodolfo Jiménez, por formar parte de mi proceso formativo y sin los cuales esto no hubiese sido posible.

A Miguel Santillán, Guillermo Haro, Roberto Rives y Leonardo Curzio, por creer en mí y brindarme su apoyo incondicional.

A Jorge Ramírez Rojas y Erick Gómez Ramírez por que sin ellos el salto no hubiese sido posible.

A mis compañeros que compartieron conmigo el orgullo de ser "puma". A mis amigos por estar ahí para mí.

A Cristina Castilla y al Dr. Carlos López Elizalde, por escuchar y por ayudarme con amor, paciencia y profesionalismo a encontrar nuevamente mi camino. Por tu amistad en medio de la adversidad Gracias Cristi.

A mis hermanas Edith y Emma por su cariño, comprensión y apoyo en los momentos que más lo necesite.

A mis sobrinos José, Andrés, Carolina y Erick por su ternura e inocencia que iluminan mi existir.

A mis padres por ser un ejemplo de tenacidad y constancia, por ser quienes motivaron la realización de este sueño, por enseñarme a ser la mujer que soy, por todo lo que me han dado, por ser lo más valioso que tengo y por que los amo profundamente.

Por último a ti Güera por compartir cada sonrisa, cada lagrima, por creer en mí y por ser mi cómplice en este mundo. Te quiero mucho Lupita.

TESIS CON
FALLA DE JUREN

D

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y SISTEMAS ELECTORALES.....	6
1.1. Definición de Gobernabilidad.....	6
1.1.1. Legitimidad.....	7
1.1.2. Eficacia-efectividad.....	9
1.1.3. El dilema legitimidad-eficacia.....	10
1.1.4. Grados de gobernabilidad.....	12
1.1.4.1. Gobernabilidad ideal.....	12
1.1.4.2. Gobernabilidad Normal.....	13
1.1.4.3. Déficit de Gobernabilidad.....	13
1.1.4.4. Crisis de Gobernabilidad.....	14
1.1.4.5. Ingovernabilidad.....	15
1.2. Definición de Democracia.....	17
1.2.1. La influencia del Estado liberal.....	17
1.2.2. ¿Qué significa democracia?.....	19
1.2.3. Límites de la Democracia.....	22
1.3. Sistemas Electorales.....	24
1.3.1. Las funciones de los sistemas electorales.....	26
1.3.2. Tipos de sistemas electorales.....	27

TESIS CON
FALLA DE CARGEN

E

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES DE LA REFORMA ELECTORAL DEL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN..... 32

2.1. El pasado inmediato..... 33

2.2. Las elecciones de 1988 y el nuevo pluripartidismo mexicano..... 37

2.3. "La Reforma Electoral" de Carlos Salinas de Gortari..... 44

2.4. Las Elecciones Federales de 1994..... 52

2.5. El debate sobre la legislación electoral a partir de los resultados de los comicios de 1994..... 62

CAPÍTULO 3: LA GOBERNABILIDAD EN EL SEXENIO DE EZPL Y LA REFORMA ELECTORAL DE 1996..... 65

3.1. Inicio del Mandato constitucional de Ernesto Zedillo Ponce de León..... 66

3.1.1. El rumbo de la Economía..... 70

3.1.2. La crisis política..... 70

3.1.3. Las reacciones ante la crisis..... 72

3.2. La negociación más larga..... 76

3.2.1. Agenda Mínima del Cambio electoral..... 83

3.2.2. El nuevo rumbo de la negociación..... 87

3.3. Las conclusiones de la mesa de la reforma electoral..... 90

3.3.1. La Constitución: las reformas necesarias..... 90

3.3.2. La traducción legal y reglamentaria..... 94

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

F

3.4. La iniciativa de consenso para las modificaciones constitucionales.....	101
3.5. La fractura del consenso.....	107
3.6. Análisis de la gobernabilidad en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.....	110
Conclusiones.....	121
Bibliografía.....	128

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

G

INTRODUCCIÓN

Es a partir de la ola democratizadora que permeó al mundo que en México surge la necesidad de que exista una institución autónoma responsable de llevar a cabo los procesos electorales. En México comienza la búsqueda de mecanismos que lo integren a esa dinámica mundial.

Es a través de muchos años de esfuerzo que se logra consolidar una institución, que en sus inicios dependía del gobierno, pero que con el paso del tiempo logra su autonomía y da paso a lo que hoy conocemos como el Instituto Federal Electoral (IFE).

Dicho instituto tendría la responsabilidad de llevar a cabo las contiendas electorales, a fin de lograr la equidad. La tarea no era sencilla, debían surgir una serie de reformas en materia electoral, que abrieran paso a comicios más equitativos en donde todos los partidos políticos tuviesen la misma oportunidad para acceder al poder. Ernesto Zedillo se da cuenta de esta situación y en medio de diversos problemas políticos y sociales decide impulsar una reforma que sea definitiva en esta materia.

Es importante señalar que el sistema político mexicano venía sufriendo una serie de modificaciones en el rubro electoral, pero es a partir de una serie de problemas que ponen en riesgo la gobernabilidad durante el sexenio de Ernesto Zedillo, lo que orilla a impulsar una reforma electoral como la de 1996.

En este trabajo se muestra un panorama general de los antecedentes a dicha reforma, la cual he considerado como la consecuencia de los problemas de gobernabilidad que sufría el país al inicio del mandato de Zedillo.

Es interesante señalar que la hipótesis de este trabajo se centra en lo que respecta al déficit de gobernabilidad, considerando que este lleva al gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León a una serie de reformas en materia electoral

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en 1996, con el propósito de legitimar su régimen, transitando así de una gobernabilidad de corte autoritario a una de corte más democrático.

Asimismo, el objetivo de esta tesis será analizar los factores de gobernabilidad que fungen como determinantes de la reforma electoral de 1996.

Cabe destacar entonces que la tesis se dividirá para su estudio en tres apartados. El primero que abarca los elementos teóricos conceptuales necesarios para estudiar el tema que aquí se desarrolla, un segundo apartado de antecedentes y por último el caso específico de la reforma electoral de 1996 en el sexenio de Zedillo.

Dentro del primer apartado nos encontramos con que al hablar de gobernabilidad forzosamente tenemos que hablar de legitimidad y eficiencia con sus respectivos complementos legalidad y efectividad respectivamente.

Para poder alcanzar el grado de gobernabilidad, se hace necesario establecer la democracia como forma legítima de gobierno que permita procesos legítimos y eficientes.

Es por ello que en el desarrollo de este trabajo conoceremos los conceptos de gobernabilidad, sistemas electorales y democracia a fin de comprender la dimensión que cobra la misma así como la importancia de que exista una reforma que habría de dar paso a una nueva realidad.

Asimismo, se revisan autores como Bobbio, Arbos, Camou, y Linz quienes señalan que los elementos básicos que la caracterizan a la gobernabilidad son: la legitimidad y la eficacia. En tal virtud, entendemos por Gobernabilidad la capacidad que tiene un gobierno de ser legítimo y eficaz al mismo tiempo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

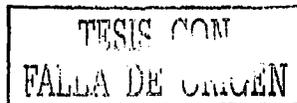
La legitimidad es la confianza que tienen los gobernados en sus gobernantes; la fuente de legitimidad que caracteriza a los gobiernos actualmente es la democracia representativa.

La eficacia es la capacidad que tiene un gobierno de cumplir a través de sus programas de gobierno con las promesas que se hayan formulado durante la justa electoral, dichas promesas deben ser contempladas de manera racional dentro de la agenda de gobierno.

Por otra parte y como es sabido la Reforma del Estado trajo consigo una importante carga de transformaciones en materia electoral provocado en mucho por las amenazas que empezaron a vislumbrarse en materia de gobernabilidad, cabe recordar que en México la estabilidad política ha sido después de la revolución, un tema poco estudiado hasta finales de los años sesentas, ya que durante el movimiento del 68 la sociedad comienza a buscar mecanismos que permitan hacer de su participación una participación activa.

Para el segundo apartado se ha considerado revisar los antecedentes histórico políticos, a fin de establecer un panorama general de los sucesos que enmarcan las transformaciones en materia electoral. Para ello que considera importante revisar a partir de las primeras reformas en materia electoral que surgen en 1976 en adelante.

A partir de 1976 el país no sería el mismo debido a que para la contienda electoral de ese año solo se registro una candidatura, la de José López Portillo, la crisis política era inminente. Esto marcaría una pauta importante para comenzar a implementar una serie de reformas electorales, con la intención de que surja un equilibrio con las fuerzas políticas buscando mecanismos que permitieran mayor participación por parte de la oposición, en tal virtud se lanzan las reformas de Jesús Reyes Heróles las cuales planteaban cambios en el ámbito político que habrían de repercutir en los siguientes sexenios.



Los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas dieron pie a la transición a un Estado neoliberal, ello significó un retroceso del papel del Estado en la economía. Fue en estos sexenios que la participación social cobra un importante papel en la toma de decisiones. La sociedad exigía una transformación del estado, urgían reformas en todos los ámbitos pero fue la reforma política en la que se fue centrando la transformación del estado misma que se veía afectada debido a las constantes crisis económicas. En estos periodos se llevan a cabo algunas transformaciones en materia electoral, pero nada determinante.

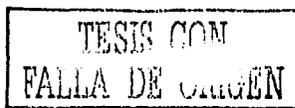
Definitivamente este apartado abrá de revisar los antecedentes reformistas que permitirían posteriormente retomar el rumbo de negociaciones para alcanzar una reforma definitiva.

Es precisamente el último capítulo donde se desarrollará lo que fue el sexenio de Zedillo, quien al comienzo de su gestión tiene que enfrentar la herencia que dejara su antecesor y que venía generando una importante tensión en materia de gobernabilidad, como ya se ha mencionado ello daría paso a una reforma electoral que permitiría avanzar en esta materia a fin de lograr procesos mas equitativos.

Para el sexenio de Ernesto Zedillo el escenario no era del todo alentador conforme se acercaba la posibilidad de vivir en un país democrático se incrementaba el número de demandas no atendidas.

Con esta reforma se buscaba socavar el desprestigio institucional derivado de conflictos tales como la crisis posdevaluatoria, la nueva correlación de fuerzas, los movimientos sociales como el EZLN, etcétera.

Sin duda este proceso histórico marcó la pauta del devenir político en México. No hay que perder de vista que es a la luz de estas reformas electorales que el país entra a la ola democratizadora, misma que lo lleva a romper por primera



vez en la historia los lazos entre el Presidente y su partido. Sirva entonces este trabajo para reflexionar en cuanto a lo que se ha ganado y lo que se ha perdido a partir de esas transformaciones.

Es así que nos dimos a la tarea de hacer una investigación que muestre los logros alcanzados en materia electoral como resultado de una coyuntura política determinada por los problemas de gobernabilidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I

GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y SISTEMAS ELECTORALES

El término gobernabilidad cobra una gran relevancia a partir de las crisis del Estado de Bienestar en las décadas de los sesentas y setentas, el mundo vive grandes crisis económicas y movimientos sociales que provocan el surgimiento de reformas de Estado. En ese proceso, se manifiesta la urgencia de implementar la democracia como la mejor de las formas de gobierno posible. Es por ello que comienza una ola democratizadora.

En el presente capítulo se desarrollan los principales conceptos que hemos considerado intervienen en dicho proceso de transición.

1.1. Definición de gobernabilidad

El debate sobre la gobernabilidad surgió en las décadas de los sesenta y setentas, estuvo precedido por el agotamiento del Estado de Bienestar. Ello trajo consigo el devastamiento de las grandes economías nacionales, problemas de estabilidad política ante el incremento de las demandas sociales,¹ así como la falta de consolidación de las instituciones democráticas, la crisis de legitimidad de los regímenes políticos construyeron el espectro que la gobernabilidad debía sortear. Por lo que bien podemos entender por gobernabilidad aquella cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio

¹ Ofte, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. CNCA/Alianza Editorial, México 1990. Pp. 153-161

de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.²

O como señalara Leonardo Curzio el concepto de gobernabilidad quedará desde entonces ligado a una idea de sobre carga de demandas que el sistema democrático tiene dificultades para procesar. Señala que a principios de los noventa se afirmaba desde los círculos del poder, que había que optar por dos valores que al igual que la igualdad y la libertad, no se podían plasmar de manera simultánea en una política concreta,³ y estos eran: democratización o gobernabilidad..., o se abrían las puertas a la democracia y a la representación, con la consecuente factura a pagar en términos de gobernabilidad o bien decidíamos sacrificar otros valores democráticos en el ara terrible de la gobernabilidad funcional, con las imprevisibles consecuencias que esto podía acarrear.⁴

1.1.1. Legitimidad

Weber distingue los tipos de poder bajo el tenor de la legitimidad señalando en consideración de las formas puras del poder los tres tipos de legitimidad:

1. Racional, basada en la creencia de la legalidad de los ordenamientos establecidos y del derecho a mandar de los llamados a ejercer el poder (poder legal) en base a aquellos,
2. Tradicional, basada en la creencia cotidiana de el carácter sagrado de las tradiciones que son válidas desde siempre y en el derecho a mandar de aquellos que encarnan posiciones de autoridad (poder tradicional),

² Arbós, Xavier y Giner Salvador. *La gobernabilidad Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI editores Madrid 1993. P. 13

³ La incompatibilidad de ciertos valores que la modernidad ha tendido ha presentar como las dos caras de una misma moneda se encontrará en los ensayos de Bertin, Isaiah: *Arbol que crece torcido*. México, Vuelta 1992 citado por Curzio, Leonardo en *Gobernabilidad, Democracia y Videopolítica en Tabasco*, 1994-1999, P. 19

⁴ Curzio, Leonardo, op cit. P. 17-19

3. Carismático, que descansa en la entrega extraordinaria al carácter sagrado de una persona, y a los ordenamientos revelados o creados por ésta (poder carismático)⁵.

Por lo tanto en términos de Max Weber la legitimidad implicará por definición, la aceptación de los partícipes de la acción social con respecto a sus representantes. En ese entendido, la legitimidad requiere de un componente básico, a saber, el consenso social que servirá como piedra de toque en el accionar del gobierno.⁶

Por su parte, Juan Linz considera a la legitimidad como un elemento importante en la quiebra de las democracias, sostiene que "en el caso de una democracia..., la creencia en su legitimidad por parte de una mayoría de la población o incluso de una mayoría del electorado es insuficiente para su estabilidad".⁷

Así, podemos señalar que autores como Juan Linz y Leonardo Morlino, que después de Weber han retomado el tema de la legitimidad coinciden en la importancia de contar con un consenso social fuerte que permita afianzar el poder.

De lo anterior se entiende que el concepto de legitimidad hace referencia a la idea de gobierno del pueblo y su materialización concreta serán los procesos electorales, que traerán como resultado la integración de órganos públicos formados a partir de la voluntad ciudadana.

Una definición mínima de legitimidad es por tanto relativa: un gobierno legítimo es el que considera como el menos malo de todas las formas de gobierno. En último término, la legitimidad de la democracia se basa en la creencia de que

⁵ Véase el capítulo III de la primera parte con la discusión de los tipos de poder citado por Morlino Leonardo en *¿Cómo cambian los regímenes políticos?*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid p. 176.

⁶ Weber, Max. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México 1988 p. 25, 26, 43

⁷ Linz, Juan F. *La quiebra de las democracias* editorial alianza, Madrid 1987 p. 39

para un país concreto y en un momento histórico dado ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos.⁸

1.1.2. Eficacia y efectividad

La eficacia es concebida por Juan Linz como la consecuencia lógica que debe seguir todo gobierno emanado de la esfera legitimidad –legalidad. Según este autor, la eficacia se refiere a “la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político, que son percibidos más como satisfactorios que como insatisfactorios para los ciudadanos conscientes”.⁹

La eficacia supone la capacidad de todo gobierno para saber como darle cauce y resolución a determinados problemas que aquejen su sistema político.

En ese sentido, podemos señalar que un gobierno logra la eficacia únicamente si entre sus planes y programas de acción se encuentra contemplada la formulación de un catálogo de prioridades ante problemas concretos.

Para tal efecto, el gobierno apoyado en el liderazgo otorgado por la legitimidad puede incluso diseñar las condiciones necesarias para la resolución de conflictos a fin de evitar el choque con actores sociales potencialmente adversos.

Al realizar un estudio de gobernabilidad no bastan la legitimidad la legalidad y la eficacia otro concepto que se hace necesario según Linz es el de efectividad. Por efectividad se debe entender “la capacidad para poner realmente en práctica las mediadas políticas formuladas, con el resultado deseado” y agrega “en muchas sociedades, a pesar de un amplio consenso sobre los objetivos a perseguir, incluso sobre los medios a emplear, puede resultar que estos

⁸ Linz, Juan, op cit p. 41, 42

objetivos y sobre todo los medios no estén disponibles, sean ineficaces y estén sujetos a retrasos e incluso resistencia en el proceso de llevarlos a cabo. En este punto, quizá más que en el momento de formular medidas políticas, aparecen las discrepancias entre expectativas y satisfacciones y surge el descontento. Tal falta de efectividad debilita la autoridad del Estado y como resultado, su legitimidad.¹⁰

En resumen si bien es cierto que en el momento de conjugar la legitimidad y la eficacia como condición para atacar determinados problemas los resultados pueden ser favorables, también lo es que si la medida tomada no es la adecuada acarreará descontento ciudadano para con el ejercicio del gobierno y con ello mermará su legitimidad y generará dudas sobre las cuestiones que antes se habían considerado eficaces.

1.1.3. El dilema legitimidad-eficacia.

La cualidad de "gobernable" presupone que el poder político es capaz de ejercer la acción del gobierno sobre los ciudadanos; es decir, que orientando su conducta con mandatos y prohibiciones fundamentados en el consentimiento y en la represión, consigue sus objetivos. En las sociedades occidentales, la acción de gobierno es esencialmente la responsabilidad de lo que se conoce como "poder ejecutivo".

La eficacia para el gobierno no es sino la consecución de sus objetivos. Hay que añadir que algunos sectores sociales pueden formular demandas sociales que no coincidan con aquellos, si bien son presentadas asumiendo que el gobierno las hará suyas con los mismos criterios de prioridad.

La medida de la eficacia del gobierno puede también estar determinada por las expectativas de la sociedad y afectar la legitimidad del poder político. Cuando

⁹ *Ibidem* p. 46

hablamos de legitimidad del gobierno nos referimos a la condición de aceptable que tiene su autoridad a los ojos de los ciudadanos.

Así las sociedades democráticas se definen precisamente por compartir la idea de que la condición necesaria para calificar de legítimo a un gobierno es que éste tenga su origen mediato o inmediato en unas elecciones libres y competitivas. Pero junto a la legitimidad electoral originaria de los gobiernos democráticos éstos han de conseguir legitimar el ejercicio mismo de su poder.¹¹

Los gobernantes actuales deben ser también eficaces a la hora de satisfacer demandas sociales, que en muchas ocasiones se formulan sin que existan las estructuras administrativas idóneas para satisfacerla. Por lo que cuando surge un incremento de demanda se pone en riesgo la efectividad del gobierno y al no ser posible subsumir los intereses parciales en el interés general se erosiona la legitimidad cotidiana del gobierno.

La legitimidad y eficacia son pautas que afectan directamente la gobernabilidad. Tanto desde el punto de vista de la propia estabilidad del sistema democrático como la evolución de éste frente al atolladero en que parece encontrarse el Estado en su tránsito de un modelo basado en un papel activo dentro de la economía a un esquema de actuación mínima.

Por otra parte es cierto que los gobiernos democráticos necesitan de una mínima capacidad para resolver los problemas sociales más urgentes si desean mantener la legitimidad del sistema.

En una democracia consolidada los dirigentes políticos saben que la legitimidad depende también de la eficacia en la gestión pública.¹²

¹⁰ *Ibidem.* p. 49

¹¹ Arbós, Xavier y Giner, Salvador *op cit.* P. 15

¹² *Ibidem* p. 16, 17

1.1.4. Grados de gobernabilidad.

En los sistemas políticos democráticos, la gobernabilidad encuentra a menudo innumerables obstáculos. Para sortearlos la democracia ha creado los mecanismos institucionales necesarios para canalizar la participación social. Estos no bastan y a menudo son rebasados por la propia dinámica social y por bemoles de otra índole. Es por ello que con regularidad la democracia se topa con problemas que alteran su desarrollo.

En este sentido, Antonio Camou propone analizar la gobernabilidad a partir de cinco escenarios (distintos pero no distantes): gobernabilidad ideal, gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad, crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad.¹³ Se analizarán enseguida cada uno de estos grados, así como las consecuencias que de ellos derivan.

1.1.4.1. Gobernabilidad Ideal

El concepto de gobernabilidad ideal es un término clásico de las tipologías ideales que designa un equilibrio natural entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

Además, este prototipo ideal representa el estado en que al gobierno no le aqueja conflicto alguno, ya que su pericia para resolver conflictos se impondría al actuar con eficacia y efectividad. De la misma manera, su legitimidad y legalidad le permitirían contar con el consenso suficiente al enarbolar cierto tipo de políticas sin temor a una oposición mayoritaria a las mismas.

1.1.4.2. Gobernabilidad Normal

La gobernabilidad normal analiza una situación donde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en un estadio de *equilibrio dinámico* que fluctúa a partir de los márgenes tolerados y razonables.

No obstante, dicho *equilibrio dinámico* no significa en modo alguno que no existan conflictos. En todo caso, significa que estas diferencias son aceptadas de manera recíproca tanto por el gobierno como por la sociedad.

Así por ejemplo, si los actores políticos perciben que el gobierno no puede darle resolución a un conflicto porque escapa de su campo de acción, si bien es cierto que no abandonarán su demanda, tampoco actuarán con irresponsabilidad.

De esta tipología podemos advertir un mayor apego a la realidad que viven actualmente algunos sistemas políticos democráticos occidentales. Realidad donde si bien los conflictos no están exentos, estos no escapan del control gubernamental.

1.1.4.3. Déficit de Gobernabilidad

Siguiendo la tipología de los grados de gobernabilidad, el déficit en materia comprenderá una disparidad entre *inputs* y *outputs*. Este espectro será asumido, según Camou¹⁴, como inaceptable para actores políticos que actúan como grupos de presión y que hacen uso eficaz de su fuerza para amenazar la relación sociedad –gobierno ante una situación que se torne difícil.

¹³ Camou, Antonio *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6, IFE, México 1995, pp. 25-28.

¹⁴ Camou, Antonio, op. cit. p.17-30.

Cabe señalar, como se ha venido reiterando, que los desequilibrios pueden ser provocados por los más diversos factores, incluso aquellos que rebasan la esfera de las demandas sociales y las respuestas de gobierno.

En ese sentido y a diferencia de la gobernabilidad normal, un déficit en materia implica la sobrecarga de problemas que se le presentan al gobierno para el buen ejercicio de su función.

1.1.4.4. Crisis de Gobernabilidad

Siguiendo este esquema, la crisis de gobernabilidad supone una proliferación de desajustes al interior del régimen político, así como una conjunción de desequilibrios fortuitos e intolerables para el gobierno y la sociedad.

A diferencia del déficit de gobernabilidad, en este escenario se harán patentes por un lado una carga desmesurada de demandas sociales y problemas exógenos y por otro, una merma significativa en el ejercicio del poder por parte del gobierno.

Aquí de nueva cuenta harán acto de presencia los actores políticos opositores para amenazar la estabilidad política del sistema.

La situación de crisis de gobernabilidad llevará en su seno la inoperatividad del gobierno ante problemas que se van tornando irresolubles. Así por ejemplo, la eficacia y la efectividad gubernamental se verán disminuidas a sus máximos niveles provocando con ello escenarios inciertos en el devenir político.

Ingovernabilidad

La ingovernabilidad es un concepto límite que a decir de Camou¹⁵, designa una virtual disolución de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad política

La ingovernabilidad supone un caso extremo donde se ha creado un caldo de cultivo que conlleva en muchos casos un inevitable estallido social. Las consecuencias últimas pueden llevarnos a escenarios límite como es el caso de la caída de los regímenes políticos democráticos.

En el caso de las democracias, la ingovernabilidad a diferencia de la gobernabilidad ideal suele presentarse con escabrosa y cierta regularidad.

Bobbio señala que hoy el blanco principal es la incapacidad de los gobiernos democráticos de dominar convenientemente los conflictos de una sociedad así que en los últimos años el tema principal de la polémica ha sido la ingovernabilidad ya no es el exceso sino el defecto de poder y considera que la ingovernabilidad a la que se encaminarían los regímenes democráticos, se puede articular en tres puntos:¹⁶

a) Los regímenes democráticos se caracterizan por una desproporción creciente entre el número de las demandas que provienen de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político. Este fenómeno sería característico de las democracias por dos razones. Por un lado, las instituciones heredadas del Estado liberal al régimen democrático constituyen el presupuesto del buen funcionamiento del poder popular (libertad de reunión y de asociación de organización de grupos de interés, de sindicatos partidos, etc.) y facilitan las peticiones a los poderes públicos que pretenden ser

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*. Serie brevariarios del Fondo de Cultura Económica. México 2000. P. 103-107

satisfechas en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso.

Por otro lado, los procedimientos dispuestos por un sistema democrático para tomar las decisiones colectivas, o que deberían dar respuesta a las demandas generadas por la sociedad civil, son tales que frenan y a veces hacen inútiles la toma de decisiones. La democracia hace que la demanda sea fácil y la respuesta difícil,

b) En los regímenes democráticos el conflicto social es mayor, ya que una de las funciones de quien gobierna es la de resolver los conflictos sociales para hacer posible la convivencia pacífica entre individuos y grupos y representan diversos intereses, cuanto más aumentan los conflictos más aumenta la dificultad de dominarlos. Generalmente el único interés al que obedecen las diversas partes en un gobierno democrático es el de satisfacer los intereses parciales;

c) En los regímenes democráticos el poder está más distribuido. Una de las características de la Democracia es tener muchos centros de poder: el poder es más difuso en cuanto el gobierno está más regulado en todos sus niveles por procedimientos que admiten la participación, el disenso, y la proliferación de espacios en los que se toman decisiones colectivas. Además, el poder está fragmentado y su recomposición es difícil la fragmentación produce competencia y crea un conflicto entre los mismo sujetos que deberían resolver los conflictos.

La denuncia de la ingobernabilidad de los regímenes democráticos tiende a proponer soluciones autoritarias que se mueven en dos direcciones, por un lado el fortalecimiento del ejecutivo y por otro poner nuevos límites a la esfera de las decisiones con base en la regla típica de la mayoría. Si la dificultad en la que se encuentran las democracias deriva de la "sobrecarga", los remedios, en efecto, pueden ser esencialmente dos: o mejor funcionamiento de los órganos

que toman las decisiones o limitación drástica de su poder. Todas las democracias reales nacieron limitadas, en el sentido de que las decisiones que toman las mayorías no pueden afectar los derechos de libertad inviolables.

Finalmente debe quedar claro que cuando las demandas han incrementado al grado de no poder ser atendidas con efectividad por un poder legítimo se conflictua el aparato gubernamental y se generan crisis que en la medida en que se agrave la capacidad de respuesta a las demandas se acercaran más los regímenes a la ingobernabilidad entendida como la incapacidad de gobernar, se perderá todo control e imperará el caos y el desorden que puede aniquilar los procesos políticos y como enuncia Tenzer¹⁷ volver a la sociedad despolitizada.

1.2. Definición de Democracia

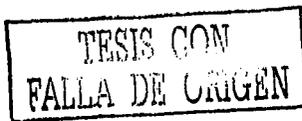
Desde su origen en la antigua Grecia, la democracia fue considerada como una forma de gobierno donde las decisiones políticas eran tomadas por la mayoría, es decir donde el poder era ejercido por el pueblo.

Se sabe que existen otras formas de gobierno como la aristocracia que es el gobierno de unos cuantos o monarquía de una sola, estas a su vez tienen sus correspondientes formas negativas como la oligarquía y la tiranía.

1.2.1. La influencia del Estado liberal

El estado será el responsable por su parte del ejercicio del poder –entendido y basado en la soberanía del pueblo-, debiendo comprometerse con la sociedad para velar por los derechos del hombre en particular y del pueblo en general, debe defender los principios de libertad y de derecho con los que todos nacen. Para ello se generan mecanismos que coadyuvan al optimo intercambio entre

¹⁷Tenzer, Nicolás, *La sociedad despolitizada*. Paidós, Buenos Aires, 1991. pp 11-36 y 163-232.



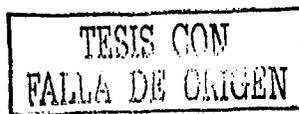
el Estado y la sociedad. Dichos mecanismos deberán generar confianza para el desarrollo de sus actividades y propiciar la mayor participación del hombre en todas las esferas de la vida en sociedad. Este poder lo otorga el pueblo a través de mecanismos electorales y de designación acordes a lo establecido en la legislación, esto en el caso específico mexicano.

Así que para alcanzar una mejor convivencia se otorga al estado liberal ciertos límites como son los que se dirigen a los poderes por una parte y por otra los límites en las funciones. El primero se refiere al *estado de derecho* y el segundo al estado mínimo, esto quiere decir que habrán de generarse los mecanismos constitucionales necesarios que conlleven a una convivencia armónica y estable de las sociedades con su principal base que es el individuo por otra parte al señalar un estado mínimo se habla de la menor intervención del estado en los asuntos de interés particular evitando con ello caer en el "paternalismo" que puede degenerarse en formas de "autoritarismo".¹⁸

En un estado de derecho existen mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y son entre otros.

1. El control del poder ejecutivo por parte el legislativo.¹⁹
2. El control del parlamento en el ejercicio del poder legislativo por parte de una corte jurisdiccional (responsable del establecimiento de la constitucionalidad).
3. Una relativa autonomía del gobierno local frente al gobierno central en todas sus formas y grados.
4. Un poder judicial independiente del poder político.

¹⁸ Bobbio, Norberto. "Los derechos del hombre" en, *Liberalismo y Democracia*. Fondo de Cultura Económica, serie Breviarios, sexta reimpresión. México 2000. Pgs. 17-20



Estos mecanismos tienden a proteger al individuo de los abusos del poder, esto resulta sumamente importante si se considera como en las relaciones entre dos personas "cuando se extiende el poder de una, disminuye la libertad en sentido negativo de la otra y viceversa."²⁰

1.2.2. ¿Qué significa democracia?

Los griegos han definido la democracia como el gobierno de muchos, de la mayoría o de los pobres, en síntesis, de acuerdo con la composición de la palabra, del pueblo, a diferencia del gobierno monárquico u oligárquico, que recae en uno o unos cuantos.

En las democracias el titular del poder político siempre es el pueblo, entendido como el conjunto de ciudadanos a los que les toca el derecho de tomar decisiones en última instancia el derecho de tomar decisiones colectivas. Pero antiguamente la democracia se llevaba a cabo de manera restringida el que se ejerce los derechos, generalmente es el estado y los gobiernos los principales beneficiados con esta situación, a diferencia de las democracias modernas donde existe una amplitud en el ejercicio del derecho.

En la democracia moderna surge la representación, que es el único gobierno popular posible en un estado grande.

La idea de que la única forma de democracia compatible con el Estado liberal, es decir con el Estado que reconoce y garantiza algunos derechos fundamentales, como los derechos de libertad de pensamiento, de religión de imprenta, de reunión, etc., era la democracia representativa o parlamentaria, donde la tarea de hacer las leyes concierne no a todo el pueblo reunido en asamblea sino a un cuerpo restringido de representantes elegidos por aquellos

¹⁹ En el caso mexicano es sumamente común encontrarse con esta situación, como podrá observarse más adelante.

ciudadanos a quienes se les reconozcan los derechos políticos. En esta concepción, que se puede llamar liberal, de la democracia, la participación en el poder político, que siempre ha sido considerada el elemento caracterizante del régimen democrático, también es resuelta en una de las libertades individuales que el ciudadano ha reivindicado y conquistado frente al estado absoluto, y redefinida como la manifestación de aquella particular libertad que, yendo más allá del derecho de expresar su propia opinión, de reunirse o de asociarse para influir sobre la política del país, comprende también el derecho de elegir representantes en el parlamento y de ser elegidos.²¹

"Por todo lo anterior se considera a la democracia representativa la única forma de gobierno democrático apropiado, el pueblo elige a sus representantes que deberán decidir por él. Dichos representantes son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejor que los ciudadanos, demasiado cerrados en la contemplación de sus intereses particulares, y por lo tanto este tipo de democracia es más apropiada para lograr los fines para los cuales había sido predispuesta la soberanía popular."²²

Es por ello que Bobbio considera que, **"los representantes deberán defender los intereses de toda la nación por encima de los intereses particulares y no se les podrá imponer mandato alguno."**²³

Resumiendo un poco lo anterior podemos aproximarnos a una definición de democracia como forma de gobierno, tal como la ha caracterizado Norberto Bobbio, podemos afirmar que la democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. De acuerdo con esto una forma de gobierno será considerada democrática sólo si se cumple que:

²⁰ Bobbio, Norberto, op cit. P. 21

²¹ Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981, p. 499

²² Norberto Bobbio, op. Cit. p. 35.

²³ Norberto Bobbio, op. Cit. p. 37.

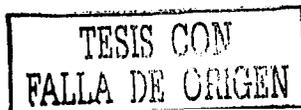
- Los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta;
- El procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría;
- Y están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y /o elegir opciones políticas definidas para que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.²⁴

Finalmente las democracias se presentan como regimenes intrínsecamente más estables que los autoritarios, si bien éstos parecen ser capaces de imponer el orden político en el corto plazo reprimiendo las demandas de la oposición.²⁵ Es claro que generan profundas tensiones en los sectores afectados, cuya presión acumulada puede dar origen a explosiones violentas, difícilmente controlables. Asimismo, la arbitrariedad en la toma de decisiones, inherente a regimenes autoritarios, impide a los actores políticos, sociales y económicos, tomar decisiones de largo aliento, por el temor a que las reglas aprobadas en una ocasión dejen de cumplirse en otra.

De ello se desprenden dos cuestiones: una señala las "tensiones internas", en el sentido de que la operación de las reglas de juego democráticas pueden generar problemas de gobernabilidad; la otra apunta a las "limitaciones externas", y destaca que esas reglas, aun funcionando plenamente son insuficientes para garantizar un grado de gobierno adecuado.

²⁴ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986 p. 14 y 15

²⁵ Como se ve en el transcurso de la historia mexicana hasta hace tan solo unos años se creía que la oposición era ficticia cuando ya se ve como una realidad.



1.2.3. Límites de la democracia

Una república democrática se distingue por ser un régimen cuya legitimidad no brota de la voluntad divina sino de la voluntad de los ciudadanos, impera la ley hay separación de poderes los cargos públicos son temporales y rotativos, y en el que para su funcionamiento los individuos participan en ocasiones directamente y en otras por medio de representantes (como es más común en nuestra época), a veces más amplia y otras más restringida.²⁶

La Democracia como forma de gobierno²⁷ vincula indirectamente a los ciudadanos en la toma de decisiones y por ende en la conformación de las estructuras formales de poder debe cumplir una serie de requisitos que limitan su ejercicio.

Robert Dahl²⁸ propone algunos de los requisitos que debe guardar todo proceso encaminado a la construcción de la Democracia:

- a) Funcionarios electos como requisito de representatividad política.
- b) Elecciones libres e imparciales, en las que los ciudadanos sean electos a través del voto en elecciones transparentes, competitivas y periódicas.
- c) Sufragio inclusivo, en el que todos los adultos puedan ejercer su voto sin distinción.
- d) Derecho de la población adulta para ocupar cargos públicos.
- e) Libertad de expresión, que los ciudadanos tengan libertad de expresarse en torno a cuestiones políticas sin correr peligro de represalia alguna.
- f) Derecho a la información en que los ciudadanos cuenten con la posibilidad de informarse a través de los medios.

²⁶ Santillán Fernández, José F. *La democracia como forma de gobierno*. Cuadernos de divulgación de la Cultura democrática. IFE. México. 1997.

²⁷ Una definición moderna señala que por gobierno debemos entender "el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola *Diccionario de Política (A-J)*, Siglo XXI México 1981 pp. 742-743.

²⁸ Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Paidós. Barcelona 1993 p. 266 y ss



- g) Autonomía asociativa, en la que los ciudadanos sean capaces de defender sus derechos a través de organizaciones o asociaciones conformadas libremente por ellos.

Estas serían según Dahl las condiciones mínimas que debe establecer todo gobierno democrático, señala que de cumplirse estas se tendrá un proceso de democratización avanzada, reconoce este autor que a pesar de estas condiciones existen elementos que la democracia no puede cumplir.

Bobbio advierte algunas de estas condiciones y las califica como promesas no cumplidas por la democracia señala que aún con el prestigio que confiere la democracia a los sistemas políticos no es infalible²⁹. Las promesas no cumplidas son:

1. *La concepción individual*, en la cual el principio de toma de decisiones de los ciudadanos se encamina hacia un terreno de tinte individualista.
2. *La nula representatividad* de los ganadores en la contienda electoral. Ganadores que al asumir el poder imponen decretos a las minorías en nombre de la mayoría.
3. *La incapacidad de las democracias para derrotar al poder oligárquico* que las permea. La conformación de pequeñas camarillas y/o élites entre los líderes de las diversas instituciones políticas y que el gobierno negocie por su cuenta las principales decisiones, el futuro de la democracia misma.
4. *El espacio limitado de la democracia*. La democracia no ha conseguido ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un completo grupo social. La democracia parece ejercerse únicamente en los procesos electorales y no actúa como

²⁹ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México 1996. P. 23-48

método de vinculación permanente en la toma de decisiones con los ciudadanos.

5. *La nula cultura política del ciudadano.* No existe entre la ciudadanía un proceso que aliente y acreciente su orientación política llegado el proceso de toma de decisiones.
6. *El paso a la tecnocracia en la democracia,* términos antitéticos ya que si el protagonista en el ejercicio de gobierno es experto entonces quien lleve las riendas no podrá ser un ciudadano común.
7. *Aumento desmedido del aparato burocrático* de las democracias, este obstáculo pondera la formación de un aparato del poder ordenado jerárquicamente contrario al sistema democrático que pugna por hacer del poder un ejercicio horizontal.
8. *El escaso rendimiento de las democracias* al momento de aplicar los planes y programas de gobierno encaminados a satisfacer las demandas ciudadanas (*in puts*) y los problemas colaterales que revisten.³⁰

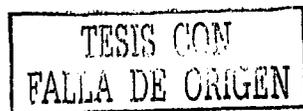
El problema ha dado lugar a que en los últimos años se gesté el debate en torno a la gobernabilidad en las democracias. A continuación y para entender mejor los procesos democráticos es indispensable estudiar los sistemas electorales que sirven como conducto para acceder al poder.

1.3. SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales³¹ son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de

³⁰ Bobbio, Norberto op. Cit.

³¹ Valdés, Leonardo. *Sistemas Electorales y de Partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 7. IFE. México 1997. pp. 9-26.



representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación.

El sistema electoral recibe votos y arroja órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En ese sentido es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática designa a sus gobernantes.

Con la generalización del sufragio en el mundo se puso en marcha la costumbre social según la cual los gobernados intervienen en la selección de sus gobernantes. Así, la democracia adquirió su actual adjetivo funcional: democracia representativa. En ese sentido, se dice que es el mejor (el menos peor) de los sistemas de gobierno que ha inventado el hombre. Los actores del fenómeno electoral moderno son múltiples y variados: los votantes, los candidatos, los partidos, los medios de comunicación, las autoridades que organizan el proceso; también lo son los procedimientos para la conformación de la lista de votantes, la realización de las campañas de difusión, la instalación de los lugares de votación, la emisión y conteo de los sufragios y, finalmente, la resolución de los conflictos que se puedan presentar durante y después del acto electoral.

Entre ese cúmulo de procedimientos y en contacto con todos los actores referidos, el sistema electoral juega un papel de especial importancia. Debe responder a múltiples cuestionamientos de manera clara y equitativa. Por tal motivo, todo sistema electoral tiene asignadas determinadas funciones.

1.3.1. Las Funciones de los sistemas electorales

De acuerdo con sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación: ¿quiénes pueden votar? ¿Quiénes pueden ser votados? ¿De cuántos votos dispone cada elector? ¿Cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión? ¿Cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral? ¿Cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales? ¿Quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios? ¿Cómo deben emitirse y contarse los sufragios? ¿Cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador? ¿Quién gana la elección? Y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?

Todas esas son circunstancias que una ley electoral debe prever y resolver. Ésas son las funciones básicas de los sistemas electorales. Evidentemente, existe otras que regulan la constitución y reconocimiento legal de los partidos políticos, el registro de los ciudadanos, el papel de los medios de comunicación en las contiendas y la participación de posibles donantes en el financiamiento de las campañas.

En los medios académicos y políticos europeo y norteamericano se ha desarrollado una larga e intensa polémica acerca de las posibles consecuencias políticas de las leyes electorales. En virtud de ello, se ha identificado a las fórmulas electorales (así como a otras dimensiones de los sistemas electorales) como protagonistas centrales del proceso de transformación de votos en curules (asientos reservados para los representantes en las cámaras respectivas). Por ese motivo se ha clasificado a los sistemas a partir de las fórmulas que cada uno de ellos contiene.

La literatura especializada identifica tres modalidades básicas de sistema electoral. Se trata de tipos ideales que en su forma pura se aplican sólo en

unos cuantos países. Veamos los rasgos fundamentales de estos tipos ideales de sistemas electorales.

1.3.2. Tipos de sistemas electorales

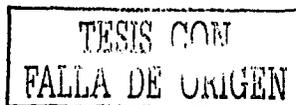
a) Mayoría (relativa y absoluta)

El sistema de mayoría simple, es el más viejo y sencillo de cuantos existen. Es predominante en los países de habla inglesa. Normalmente se aplica en distritos uninominales, es decir, en las partes en que se divide un país para elegir a un solo representante popular, por mayoría en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta. Se conoce también como sistema de mayoría relativa.

b) Representación proporcional.

El sistema de representación proporcional (en adelante RP) ha sido el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. La RP intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral.

El término RP es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por RP) en las que participan los partidos mediante listados de candidatos que los electores votan en bloque. Sus defensores aseguran que se trata de una forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las curules correspondientes a la votación obtenida, atenúa los efectos de sobre y



subrepresentación que, sin embargo, no desaparece del todo. No sucede así en virtud de que este sistema normalmente fija un límite mínimo de votación cuyo propósito es discriminar entre los partidos que tienen derecho a participar en el reparto proporcional y los que no lo tienen. Estos últimos, sistemáticamente, resultan subrepresentados.

c) Sistemas mixtos

El sistema de lista adicional es una de las variantes de los llamados mixtos. Por lo regular se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tienen además una particularidad fundamental. La sección del órgano legislativo que se elige por RP está pensada como una adicción que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa. Pueden existir muchas variantes en este tipo de sistemas. Dentro de sus elementos básicos, la determinación de los porcentajes mínimos de votación para participar en la distribución de la lista adicional es quizá de los elementos más importantes, como también lo es la participación o no del partido mayoritario en la distribución.

Por lo regular, los sistemas mixtos se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas por RP.

En el apartado siguiente revisaremos lo que ha significado el régimen político mexicano a partir de las reformas o intento de reformas en materia electoral, mismas que han sido respuesta a la falta de legitimidad de los regímenes anteriores al que aquí se revisa, a fin de tener una visión clara del problema de gobernabilidad que el país había venido arrastrando y que lo condujo como señala la hipótesis central de este trabajo a la necesidad de implementar una reforma definitiva en materia electoral que sea una respuesta eficaz a la falta de legitimidad mostrada en anteriores elecciones. Es por lo tanto necesario

reforzar la confianza en el electorado a fin de fortalecer un régimen o legitimar al mismo y cobrar fuerza frente a la ciudadanía que ya estaba cansada de los antiguos procesos de selección.

En resumen en este capítulo se señala que para que exista la gobernabilidad es necesario contar con instituciones que respondan eficazmente a las demandas ello deberá darse en un ambiente legítimo según lo considere la ciudadanía.

Hay quienes señalan que para mantener la gobernabilidad se tendrían que sacrificar los valores democráticos y viceversa si se quiere instaurar una democracia representativa se pone en riesgo la gobernabilidad

Pero si consideramos a la gobernabilidad como aquella capacidad para responder a las demandas de manera efectiva dentro de un régimen legítimo deberemos tener presente precisamente esos componentes.

El concepto de legitimidad hace referencia a la idea de gobierno del pueblo y su materialización concreta serán los procesos electorales, que traerán como resultado la integración de órganos públicos formados a partir de la voluntad ciudadana.

Por su parte la legalidad será la responsable de garantizar los procedimientos a través de los cuales se legitime un régimen y una vez que el poder político emanado de los órganos públicos comience a actuar su función será limitarlo y en su caso encaminarlo conforme a las constituciones establecidas ya que la legalidad parte del Estado de Derecho.

En cuanto al dilema legitimidad y eficacia son aspectos que afectan directamente la gobernabilidad. Tanto desde el punto de vista del sistema democrático como la evolución de éste frente a los problemas que enfrenta el Estado asistencial.

En una democracia consolidada los dirigentes políticos saben que la legitimidad depende también de la eficacia en la gestión pública.

En los sistemas políticos democráticos, la gobernabilidad encuentra a menudo innumerables obstáculos. Para sortearlos la democracia ha creado los mecanismos institucionales necesarios para canalizar la participación social.

Así, Antonio Camou propone analizar la gobernabilidad democrática a partir de cinco escenarios: gobernabilidad ideal, gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad, crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad.

La gobernabilidad ideal será el equilibrio natural entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

La gobernabilidad normal que será el equilibrio dinámico que fluctúa a partir de márgenes tolerados y razonables.

El Deficit de gobernabilidad está relacionado con la sobrecarga de problemas que se le presentan al gobierno para el buen ejercicio de su función.

La crisis de gobernabilidad es el escenario en que se harán patentes por un lado una carga desmesurada de demandas sociales y problemas exógenos y por otro, una merma significativa en el ejercicio del gobierno.

Por otra parte la ingobernabilidad será entendida como la incapacidad de gobernar. Se pierde todo el control, impera el caos y el desorden que pueden llegar a aniquilar los procesos políticos.

En cuanto a la definición de democracia queda claro que es la forma de gobierno en donde las decisiones políticas serán tomadas por la mayoría, que la democracia representativa es la única forma posible en un estado grande. Se

reconoce que una república democrática se distingue por ser un régimen cuya legitimidad brota de la voluntad ciudadana, impera la ley, los individuos participan directamente o por medio de representantes.

Los requisitos para que exista una democracia son: que existan funcionarios electos, elecciones libres, sufragio inclusivo (todos tienen derecho a votar), derecho para ocupar cargos públicos, libertad de expresión, derecho a la información y la autonomía asociativa son las condiciones que permiten que exista una democratización avanzada.

Los sistemas electorales son de suma importancia en un país que presuma de contar con procesos democráticos. Así, se considera que son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Debe existir un proceso regulado jurídicamente y que deberán tener como fin establecer con claridad él o los triunfadores de la contienda para conformar los poderes políticos de una nación.

CAPITULO II.

ANTECEDENTES DE LA REFORMA ELECTORAL DEL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

En toda organización política es cuestión esencial determinar la forma como los gobernantes llegan a las posiciones de mando; ya sea por disposiciones divinas, por medio de la fuerza, por la decisión de grupos oligárquicos o bien por la voluntad mayoritaria de la población. En este último caso, uno de los significados más relevantes de los procesos electorales "democráticos" se encuentra en la idea de que mediante el ejercicio del voto —o aún de la abstención— el conjunto de ciudadanos expresan una actitud, ya sea de aceptación o rechazo respecto de la conducta y la orientación del grupo en el poder.

Como señala Lorenzo Meyer, los procesos electorales son "un fenómeno muy amplio que abarca tanto la formación y acción de grupos y partidos, la selección de candidatos y las campañas, como las elecciones mismas"³². Se trata de procedimientos complejos, sometidos a leyes específicas, y en cuya instrumentación participa un vasto aparato institucional. Para que el resultado y las autoridades emanadas del proceso electoral sean legítimos, la organización y desarrollo del proceso deben ajustarse a un cuerpo normativo, previamente aceptado por las diversas fuerzas contendientes, que determine las reglas del juego; y los órganos a cargo de la ejecución de los ordenamientos electorales deben gozar de credibilidad, para garantizar efectivamente la limpieza de los comicios.

El presente capítulo presenta una rápida revisión del desarrollo reciente del sistema federal electoral, a la luz de la evolución del régimen político mexicano. Se busca delinear el marco de referencia necesario para conocer el lugar en que se ubicó la negociación de la última reforma electoral. Todo con el fin de

valorar cómo el resultado acumulado de los distintos cambios en la legislación restringió el espacio del debate y orientó el conjunto de soluciones posibles de los problemas a tratar durante la negociación.

2.1. El pasado inmediato

Hasta hace unas décadas, la mayoría de los análisis políticos concedían poco espacio a las elecciones y a la política electoral en México. Quizás porque el mexicano fue, hasta hace algunos años, un sistema de partido hegemónico, en el cual el partido mayoritario (PRI) se encontraba rodeado de pequeños partidos, el poder no estaba en juego en las elecciones y, en caso necesario, se podía impunemente falsear los resultados electorales.³³

Sin embargo, como no se podía prescindir de la legitimidad que obtenía de los procesos electorales y de la imagen formalmente democrática que éstos le conferían; el propio gobierno priísta impulsó la participación de la oposición para que los otros partidos siguieran existiendo y compitiendo electoralmente. Al mismo tiempo, el partido mayoritario, apoyado en su estrecha relación con el gobierno, reforzó los mecanismos necesarios para reproducir su dominación.³⁴

En los años setenta, motivados por la frustración de los partidos minoritarios ante la inutilidad de la oposición y la falta de competencia en las elecciones presidenciales de 1976, se realizaron modificaciones importantes en la legislación electoral. Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación en el gobierno lopezportillista, promovió la reforma de 17 artículos constitucionales y

³² 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 editores 1985, p. 69

³³ Dentro de la clasificación de los sistemas de partidos propuesta por Giovanni Sartori, el caso mexicano ejemplifica el sistema de partido hegemónico-pragmático. Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, trad. Fernando Santos Fontela, Madrid, Alianza Editorial, 1987, 1ª reimpresión, vol. I, pp. 277-289.

³⁴ Gómez Tagle, Silvia. "La calificación de las elecciones" en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe de la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI editores, 1990, P. 83 (en adelante citado como *La calificación...*)

la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).³⁵ Entre los principales cambios:

- a) Se aumentó el número de los distritos de mayoría para los diputados federales (de alrededor de 200 a 300 escaños exactamente), y se especificó que otros 100 escaños en la Cámara de Diputados se asignarían a los partidos de oposición por medio de una compleja fórmula matemática que distribuía los escaños proporcionalmente según el total de votos obtenido por cada partido en todo el país. El principio de representación proporcional aseguró como mínimo un cuarto del total (alrededor de 26%) de las curules en la Cámara baja a la oposición.

- b) También se estableció la figura de registro condicionado al resultado de las elecciones para los partidos políticos; lo que permitió la incorporación de un número significativo de partidos al mosaico electoral nacional.

- c) Además se estableció un régimen de prerrogativas a los partidos. Entre ellas destaca la posibilidad de que todos los partidos tuvieran acceso, por primera vez a los tiempos de radio y televisión correspondientes, por ley al Estado.

En términos generales, se trató de una "reforma introducida desde la cúspide del Estado para resolver un problema de grave legitimidad".³⁶ El alcance de los cambios, en tanto estímulo a la oposición, fue limitado; ya que estuvieron acompañados por una serie de refuerzos de la capacidad de control de las autoridades gubernamentales y del propio partido mayoritario sobre los procedimientos electorales.³⁷ Sin embargo, no se puede negar que esta

³⁵ El 6 de diciembre de 1976 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas de los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 constitucionales; el 30 de diciembre de 1977 se promulgó la LFOPPE.

³⁶ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 2ª ed., 1993, p. 95

³⁷ Por ejemplo, el artículo 54 de la Constitución establecía que en el caso de que los partidos minoritarios triunfaran en 90 de los 300 distritos uninominales, en lugar de que se distribuyeran entre ellos 100 diputaciones plurinominales, se distribuirían sólo 50 diputaciones. Con esto, el partido mayoritario –a pesar de perder casi un tercio de los distritos uninominales– podía mantener una cómoda mayoría con 240

reforma abrió las posibilidades de participación a nuevas organizaciones. De hecho, en el proceso electoral presidencial de 1982 presentaron candidatos nueve partidos políticos con registro legal.

En el sexenio siguiente, bajo el mandato del presidente De la Madrid, existió en algunas regiones del país una intensa competencia en los procesos electorales locales. Durante los primeros diez meses de su gobierno, el PRI admitió derrotas en las elecciones municipales celebradas en siete ciudades importantes –incluyendo cinco capitales estatales y Ciudad Juárez. En este primer año quedó la impresión de que se respetaban los resultados de los comicios. Sin embargo, esta tendencia se revirtió durante las elecciones federales de 1985 cuando, aparecieron nuevamente las prácticas fraudulentas que tradicionalmente habían sido empleadas por las autoridades gubernamentales y el partido mayoritario para asegurar el triunfo de sus candidatos en la renovación de la Cámara de Diputados.

“El análisis de los saldos del sistema en su conjunto podría sintetizarse diciendo que los comicios federales y locales celebrados entre 1983 y 1985 significaron sólo un rutinario debilitamiento de las bases electorales del sistema de partido hegemónico, pero un profundo y extraordinario revés a la legitimidad del sistema electoral en su conjunto lo que afectó en diversa medida a la legitimidad interna y externa del régimen político mexicano.”³⁸

En el año de 1986, el presidente De la Madrid realizó nuevos cambios a la Constitución y creó su propia ley electoral. La reforma obedeció a la inquietud de aumentar la credibilidad de los procesos electorales y de sus resultados; al deseo de encontrar fórmulas que pudieran hacer creer en una limpieza electoral y en una mayor participación de todas las corrientes políticas.³⁹ Entre las modificaciones más importantes:

escaños ya que sólo 110 podían pertenecer a la oposición. Para un análisis más detallado de las implicaciones de la reforma electoral véase *Ibidem*, pp. 96-114 y pp. 133-137

³⁸ *Ibidem*, p. 137

³⁹ Por iniciativa presidencial del 3 de noviembre de 1986, que se aprobó por decreto el 11 de diciembre y se publicó en el *Diario Oficial* el 15 de diciembre del mismo año, se introdujeron reformas a los artículos

a) Se centralizaron las funciones de los organismos electorales en manos de sus presidentes, y en el caso de la Comisión Federal Electoral (CFE) en el secretario de Gobernación. Además, se estableció un sistema de representación proporcional en esos organismos con base en el número de votos que cada partido obtuvo en la última elección federal. De tal suerte, la CFE quedó integrada por un representante del Poder Ejecutivo, que era el secretario de Gobernación; dos comisionados del Poder Legislativo, un senador y un diputado, y los comisionados de los partidos políticos: PAN 5, PRI, 16, PPS 1, PMS 2, PFCRN 1, PRT 1 y PARM 1, todos con voz y voto.

b) El número de escaños de representación proporcional aumentó de 100 a 200, y en consecuencia, el total de los escaños en la Cámara de Diputados pasó de 400 a 500. El partido mayoritario jamás podría obtener más del 70% de las curules en la Cámara baja, y los partidos de oposición podían alcanzar 40% de las curules sin ganar un solo distrito de mayoría.⁴⁰ Además, se garantizó una mayoría simple en la Cámara baja al partido que obtuviera el mayor número de escaños de mayoría (principio de gobernabilidad): con diputados electos por el principio de representación proporcional se le asignarían escaños suficientes para obtener mayoría absoluta.

c) Desapareció la figura de registro condicionado al resultado de las elecciones, y se mantuvo la norma según la cual aquellos partidos que no obtuvieran una votación superior al 1.5% del total de los votos emitidos en alguna de las elecciones federales perderían automáticamente su registro como organización política nacional.

Las modificaciones que se realizaron estaban encaminadas a legitimar los procesos electorales a fin de generar un ambiente de aparente

52, 53, 54, 60, 77 y 78 transitorio de la Constitución. También por iniciativa presidencial, el Congreso de la Unión aprobó el 29 de diciembre de 1987 el Código Federal Electoral, que se publicó en el *Diario Oficial* el 12 de febrero de 1987.

⁴⁰ Esta reforma redujo el peso relativo de los distritos de mayoría –generalmente ganados por el PRI– y puso un límite de representación al partido mayoritario en la Cámara de Diputados (de situarse entre 83 y 74% pasaba a 70% o menos). El crecimiento del número de diputados de oposición fue más un aumento cedido por el gobierno, que un aumento ganado por la oposición en las urnas.

democratización. Por un lado, los cambios denotaron el intento gubernamental por crear los mecanismos necesarios para lograr un mayor control de los procesos electorales, por el otro, la necesidad de configurar un sistema plural donde el partido mayoritario tuviera amplias posibilidades de manipulación e incluso de presión sobre el resto de los partidos contendientes.⁴¹ Así, en los primeros años de vigencia de la nueva ley, el avance opositor tuvo una doble alimentación: primero, pareció ser el producto necesario de los acelerados y complejos procesos de cambio social de largo plazo; segundo se alimentó con las consecuencias del sistemático más desempeño de la economía mexicana.⁴² En particular, el Partido Acción Nacional (PAN) logró colocar a sus miembros en puestos locales importantes en las capitales de algunos estados.

2.2. Las elecciones de 1988 y el nuevo pluripartidismo mexicano

El recuento del acontecer nacional entre septiembre de 1985 y diciembre de 1988 merece un estudio aparte. Por la riqueza y complejidad de sus acontecimientos, la segunda mitad del sexenio de Miguel de la Madrid es recordada como uno de los periodos más complejos desde la fundación del PRI, en la historia política de México. En particular, el proceso electoral de 1988 mostró los límites del sistema mexicano frente al pluripartidismo.

El escenario político de ese proceso no tenían antecedente. La estructura jurídico-electoral que durante más de medio siglo trabajó el supuesto de un partido hegemónico que controlaba sin dificultad los procesos electorales, resultó totalmente disfuncional frente a la nueva realidad; también la existencia de tres opciones partidarias como lo eran el PAN, PRI y FDN —con

⁴¹ Para un análisis de la reforma electoral de 1986 véase Emilio Kricger, "Derecho electoral en julio de 1988" en Pablo González Casanova (coord.), *op. cit.*, pp. 14-50, y Leonardo Valdés, "Nueva ley electoral y democracia: algunos avances, muchos retrocesos", en *Iztapalapa*, año 8, núm. 15, enero-julio 1988.

⁴² La repercusión de estos dos factores se hizo más evidente en el proceso electoral de 1988, por lo cual regresaremos al tema más adelante. Una descripción más detallada de las causas que mermaron el voto priista en este periodo se encuentre en Alberto Aziz Nassif y Juan Molinar Horcasitas, "Los resultados electorales". En Pablo González Casanova (coord.), *op. cit.*, pp. 138-171, y en Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, pp. 158-178.

posibilidades reales de ganar- provocó la crisis del sistema electoral. Es de esta forma que las elecciones de 1988 señalaron el estado crítico en que funcionaba el régimen político.

Uno de los nuevos elementos de mayor repercusión fue la escisión dentro del partido en el poder de la llamada *Corriente Democrática* y el surgimiento, en 1986, del movimiento cardenista. Esta fractura en la élite priísta se debió al desacuerdo de algunos de sus miembros sobre la dirección económica del gobierno de De la Madrid y la política interna del partido. Entre los disidentes más destacados estaban Cuauhtémoc Cárdenas, exgobernador de Michoacán e hijo del presidente Lázaro Cárdenas, y Porfirio Muñoz Ledo, exintegrante del gabinete de Luis Echeverría y expresidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI en 1975.

Después de una lucha infructuosa por reformar al partido, los integrantes de la *Corriente Democrática* decidieron abandonar el PRI y competir contra él. La designación de Carlos Salinas de Gortari como candidato presidencial selló la ruptura. Cabe destacar que Carlos Salinas, exsecretario de Programación y Presupuesto, era considerado como la persona que continuaría con la filosofía económica del presidente De la Madrid, lo cual no resultaba alentador para el futuro económico del país.

La *Corriente Democrática* contó "con el apoyo de tres pequeños partidos a punto de morir por inanición y dispuestos a salvar el registro y el subsidio gubernamental".⁴³ El Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Democrática (que hasta entonces había apoyado invariablemente a los candidatos presidenciales del PRI) y el Partido Socialista de los Trabajadores (poco después se convertiría en el Partido del Frente Cardenista de la Reconstrucción Nacional) decidieron aliarse en torno a la figura de un atractivo exmiembro de la élite política priísta bajo la denominación de Frente Democrático Nacional (FDN). Tiempo después, el Partido Mexicano Socialista

se sumó a esta coalición. Así, de los ocho partidos contendientes en las elecciones presidenciales, cuatro apoyaron la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas.

La unidad político-electoral de los partidos de centro-izquierda imprimió un sello especial a las elecciones. Este acercamiento progresivo puede ser visto como el resultado de la agudización del deterioro económico y político del país durante el sexenio delamadridista. De las peculiaridades de la evolución interna de las diversas organizaciones de ese signo y de las modificaciones restrictivas de la legislación electoral.⁴⁴

La campaña de Cuauhtémoc Cárdenas inició con algunas dificultades, pero con el reconocimiento de su nombre, especialmente en las zonas rurales, empezó rápidamente a ganar seguidores. Por su parte, el Partido Acción Nacional escogió como candidato a un empresario del norte, Manuel J. Clouthier.⁴⁵

En general, el abandono de las filas prístas por un significativo grupo de militantes dirigentes; la conformación del frente de centro-izquierda que unificó la acción de cuatro partidos con registro, y la presentación de una coyuntura en la que tres opciones políticas e ideológicas bien diferenciadas, como lo eran el PRI, el PAN y el FDN, se disputaron el triunfo electoral –todas ellas con posibilidades de alcanzarlo– crearon los principales obstáculos a las intenciones gubernamentales de manejar los comicios. En particular, la falta de la tradicional disciplina política en el PRI ante la designación del presidente de su sucesor puso en entredicho a la propia figura presidencial y al sistema de partido hegemónico.

⁴³ Alonso Lujambio, "La evolución del sistema de partidos, 1988-1994" en Jorge Alcocer V. A (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México, Nuevo Horizonte editores, 1995, vol. 2, p. 36.

⁴⁴ Una explicación con mayor detalle de las causas de la coalición de partidos en torno a la figura de Cárdenas se encuentra en Horcasitas, Molinar Juan, *op cit.*, pp. 194-195.

⁴⁵ Para una descripción de las campañas y sus protagonistas véase Juan Felipe Leal, Jaqueline Peschard y Concepción Rivera (eds.), *Las elecciones federal de 1988 en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1988, pp. 147-190.

Para cerrar el círculo, se puede suponer que los efectos electorales del desempeño económico de los tres últimos años del gobierno delamadridista no podían ser favorables. Perder la mitad del poder adquisitivo del salario y a la vez tener dificultades crecientes para encontrar un empleo estable en el sector formal, no es una situación que incline a pensar favorablemente en el gobierno en turno.⁴⁶ En los hechos, los resultados electorales hablan por sí solos.

Cuadro 1. Resultado de la elección presidencial en 1988

Partido	Candidato	Votos	Voto efectivo %	I. II.	Voto total %
PAN	Manuel J. Cloutier	3 208 584	16.81		16.20
PRI	Carlos Salinas de G.	9 687 926	50.74		48.90
FDN	Cuauhtémoc Cárdenas	5 929 585	31.06		29.90
PDM	Gumersindo Magaña N.	190 891	1.00		0.96
PRT	Rosario Ibarra de P.	74 875	0.39		0.37
Total de votación efectiva: 19 091 846		Padrón 38 074 926 (47.6% de abstención)			
Votos anulados 584 929		Votos no registrados 100 139			
Fuente: "Dictamen del Colegio Electoral" (firmado únicamente por los diputados del PRI), 8 de septiembre de 1988					

Cuadro 2. Resultados de la elección de diputados en 1988

Partido	Votos	% de la votación	% de la votación efectiva	500 escaños Mayoría	RP*	III. IV.	% de escaños
PAN	3 259 992	17.95	18.27	38	63		20.2
PRI	9 145 255	50.36	51.27	234	26		52.0
FDN	5 431 952	29.91	30.46	28	111		27.8
PDM**	226 458	1.25					
PRT**	93 474	0.52					

* RP= representación proporcional

** Al no superar el 1.5% requerido, estos partidos no tuvieron acceso a escaños de representación proporcional.

Fuente. Comisión Federal Electoral

Los resultados de la elección mostraron una amplia respuesta de los votantes a la coalición en torno a Cárdenas. Si se redondean los datos del primer cuadro, Cuauhtémoc Cárdenas conquistó 31% de los votos, la cifra más alta alcanzada por un candidato presidencial de oposición desde la Revolución; Carlos Salinas

⁴⁶ Para un análisis de la magnitud de la crisis económica en el sexenio delamadridista véase Carlos Bazdresh, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lusting, *Atéxico, auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de

obtuvo 51% apenas una mayoría simple; y Manuel J. Clouthier recibió 17%, porcentaje típico del PAN en una elección de presidente de la República. Podemos señalar entonces que fue la izquierda y no la derecha quien cambió el aspecto de las elecciones; los votantes que abandonaron el PRI votaron por Cárdenas y no por el PAN.

Se llegó a considerar que el PRI había recurrido a prácticas fraudulentas en las elecciones, hubo quien pensó que el que había obtenido el triunfo era en realidad Cárdenas. Sin embargo, con todo y el reconocimiento del fraude (sobre todo a partir de la famosa caída del sistema), la mayoría acredita la victoria de Carlos Salinas con una diferencia real menor a la que las cifras oficiales indican.⁴⁷

Más allá de la magnitud del fraude, el conjunto de los resultados electorales permite afirmar que el sistema de partido hegemónico se vio atado en 1988 por una pinza desde abajo, el proceso de cambio social y la prolongada crisis económica minaron sus bases electorales; desde arriba, la fragmentación entre las élites que dividió al partido mayoritario y aglutinó –bajo la figura de Cárdenas-, a un frente amplio de partidos y asociaciones políticas de centro-izquierda debilitaron su sostén político.⁴⁸

En los días siguientes a las elecciones, la oposición cobró una fuerza inusitada y tuvo la capacidad de poner en duda su legalidad y, consecuentemente, la legitimidad de las autoridades de ellas emanadas. En diverso grado y con estrategias diferentes, el PAN y el núcleo fuerte del movimiento cardenista cuestionaron reiteradamente la legitimidad de los resultados.⁴⁹ Casi todas las instancias electorales encargadas de procesar la información y calificar las elecciones se transformaron en arenas de lucha por el poder en las que los

Cultura Económica, vol. 1 y 2, 1992.

⁴⁷ En cuanto a las irregularidades en el cómputo de los resultados electorales véase Silvia Gómez Tagle, *La calificación...*, op. cit. Pp. 83-121

⁴⁸ Aziz, Nassif Alberto y Molinar, Horcasitas Juan, op. cit. Pp. 145-146.

⁴⁹ Para un análisis más detallado de las estrategias de protesta de los principales partidos opositores, véase Molinar, Horcasitas Juan, op. cit. pp. 239-243

conflictos se fueron intensificando hasta volverse insalvables. En particular, los conflictos más importantes los presentaron los representantes de cada partido en la Comisión Federal Electoral (CFE).⁵⁰ El análisis de los problemas debatidos en esas sesiones, nos brinda una visión general sobre el desarrollo del proceso electoral.

No se debe pasar por alto que las elecciones de 1988 se celebraron según la ley de 1986. Por primera vez se permitió al partido mayoritario aumentar su representación en la Cámara Baja con algunos de los 200 escaños plurinominales (principio de gobernabilidad). Los resultados electorales (cuadro 2) obligaron al PRI a aplicar esta disposición en tanto sólo obtuvo 234 escaños de mayoría relativa, y le faltaban 17 para obtener la mayoría simple (251 escaños).⁵¹ Hasta antes de 1988 el porcentaje más alto de escaños obtenidos por la oposición –sumando los de mayoría relativa y los de representación proporcional-, fue de 28% pero en 1988 la oposición alcanzó 48% del total, lo que representó un aumento de 71% en tres años.

El resultado de las elecciones de diputados puso en riesgo la supremacía priista en la Cámara de Diputados, en un momento en que los partidos de oposición defendían como nunca el sufragio ciudadano. A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, los partidos tradicionalmente cercanos al PRI estaban ahora dispuestos a negociar el resultado de la elección de diputados, ya que finalmente la composición de la Cámara Baja constituía un contrapeso real para frenar al presidente de la República.

Lo cierto es que la inesperada participación electoral puso en crisis no sólo al régimen político que no estaba preparado para aceptar los resultados electorales como medio de un real poder político, sino también de partidos. Al PRI, por su incapacidad de aceptar una lógica en la que se pueda perder una

⁵⁰ Sin embargo, la capacidad de la oposición de enfrentar al partido mayoritario en la CFE fue muy limitada. El PRI contaba en este organismo con un número de representantes suficientes para superar el total de votos de los comisionados de todos los partidos de oposición.

⁵¹ Se hizo acreedor de 26 curules plurinominales que, sumados a los 234 escaños mencionados, le dieron una ligera mayoría alcanzando un 52%.

elección, y a los demás partidos porque súbitamente se convirtieron en opciones de poder.

Juan Molinar identifica dos grandes vertientes de la crisis electoral de 1988: por un lado, "fue *una crisis de legitimidad* el conjunto de reglas formales e informales que normaban el sistema electoral partidario. Es decir fue la *quiebra de las condiciones de posibilidad del sistema de partido hegemónico*". Por el otro, "la elección del 6 de julio estuvo cerca de producir una *crisis de control* porque por primera vez en su historia el PRI se enfrentó a un escenario político en el que su *derrota era una opción viable*". La primera crisis fue consecuencia del "proceso de ruptura del consenso político entre las élites partidarias del gobierno y la oposición". La segunda crisis fue resultado de la "intensa movilización de amplios sectores del electorado que votaron en contra del partido mayoritario".⁵²

Por su parte para Silvia Gómez Tagle, el análisis de esta crisis de legitimidad se debe realizar a partir de la interacción de tres aspectos: normatividad electoral, las prácticas electorales, y la interacción de los actores políticos en condiciones desiguales, por un lado el gobierno y el PRI, y por otro los partidos de oposición.⁵³

Las elecciones del 6 de julio de 1988 deben ser consideradas como un parteaguas en la historia política de México. Algunas de las novedades fueron: el debilitamiento del partido hegemónico, el paso del paradigma de las elecciones como ratificación de decisiones previas a la centralidad del proceso electoral, la aparición del fenómeno cardenista junto con la ampliación del espectro centro-izquierda; la caída de la votación priísta hasta niveles de 50%; el aumento de los triunfos de la oposición que medido en curules representó

⁵² Molinar Horcasitas, Juan, op cit. p. 172

⁵³ Según Silvia Gómez Tagle, la falta de legitimidad electoral se podría explicar: primero, por las omisiones y las deficiencias de la legislación electoral; segundo, porque las costumbres mexicanas diferían de las prácticas electorales necesarias para que la democracia política fuera efectiva; tercero, porque la estrecha relación entre el gobierno y el PRI se convirtió en un obstáculo para el cambio tanto en el nivel normativo (derecho electoral), como en las prácticas electorales. Silvia Gómez Tagle, *La calificación...* op cit. pp. 84-85

una división del 260 diputados para el PRI y 240 para la oposición; la apertura del Senado, con cuatro integrantes de la oposición (D.F. y Michoacán); el esbozo de una nueva geografía política y sobre todo, la aparición de un reclamo generalizado por la democratización del país.⁵⁴

Vale la pena subrayar que aun cuando “tanto las reglas jurídicas como las prácticas del sistema electoral establecían términos de competencia electoral no competitiva, el electorado produjo en 1988 un resultado muy plural, demasiado fragmentado como para ser adecuadamente canalizado por un sistema de partido hegemónico”.⁵⁵ Las elecciones dejaron de ser un terreno de negociación de un partido fuerte y muchos partidos “menores”, y se convirtieron en un espacio de lucha por el poder político entre fuerzas sociales más o menos equivalentes. PRI, FDN y PAN. Los resultados electorales pusieron a la orden del día la necesidad de una reforma política profunda que permitiera al sistema canalizar exitosamente la pluralidad política que demostró en 1988.

2.3. “La Reforma Electoral” de Carlos Salinas

Las acciones inmediatas del presidente Carlos Salinas buscaron legitimar el resultado electoral desde el poder, al tiempo que intentaron restar apoyo ciudadano a los partidos de oposición. Políticamente, el gobierno de Salinas no perdió tiempo para recuperar la legitimidad que no logró en las urnas mediante diversos golpes espectaculares como: la aprehensión del poderoso líder petrolero Joaquín Hernández Galicia; la destitución de Carlos Jongitud Barrios, líder del magisterio; el arresto de uno de los poderosos hermanos Legorreta, coartífice del fraude bursátil de 1987 que afectó a numerosos ahorradores de diversa extracción socioeconómica; y la detención de José Antonio Zorrilla, presunto asesino intelectual del periodista Manuel Buendía. Todo fue bien recibido por la opinión pública.

⁵⁴ Aziz Nassif, Alberto y Molinar Horcasitas, Juan, op cit. p. 138.

La estrategia de relegitimación gubernamental incluyó también el ataque a la pobreza entre los sectores menos favorecidos de la sociedad, mismos que habían mostrado una fuerte oposición electoral al régimen en 1988. A decir de varios autores, se trató de restaurar el viejo mecanismo clientelar de ganar el voto mediante la realización de obras públicas para la comunidad, servicios, etcétera. Lo cierto es que se destinaron al menos 5 mil billones de pesos a esa empresa mediante el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

En estos primeros meses del nuevo gobierno, el PAN aceptó negociar abiertamente con el gobierno emanado de las elecciones que, en su momento, fueron calificadas por ellos mismos como "fraudulentas", mientras que los partidos antes "cardenistas" siguieron caminos muy diversos: algunos optaron por la negociación y otros por la intransigencia. En particular, la "línea dura" caracterizó al nuevo partido que convocó Cárdenas después de 1988: Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En el terreno de las elecciones locales, entre 1989 y 1990, el PRI pudo retener más del 90% de las alcaldías en su conjunto (en Michoacán el PRI perdió cerca de la mitad de esas plazas, y en Yucatán el PAN alcanzó la victoria en Mérida). El reconocimiento del triunfo opositor en Baja California (julio de 1989) generó la idea de un avance en los procesos electorales. Se empezó a hablar incluso de una política gubernamental de "democracia selectiva" que favorecía sólo al PAN. Sin embargo, aun cuando algunos triunfos opositores fueron reconocidos, pocos comicios estuvieron exentos de anomalías y, en términos generales, las elecciones locales mostraron numerosas irregularidades.⁵⁵

En el terreno de la normatividad electoral las enormes dudas sobre la imparcialidad del aparato electoral y la espiral de malos manejos e impugnaciones colocaron el tema entre los primeros puntos de la agenda gubernamental. A sólo seis semanas de haber entrado en funciones, el

⁵⁵ Molinar Horcasitas, Juan, op cit. p. 226.

⁵⁶ En Guerrero y Michoacán la situación alcanzó niveles de tensión muy elevados, y no faltaron actos de violencia, intimidación y represión hacia los opositores, principalmente del PRD.

gobierno de Carlos Salinas convocó a consultas públicas sobre reforma electoral destinadas a producir una nueva ley en la materia. Tal convocatoria intentó responder al desgaste de la credibilidad del sistema que vendría a ocasionar poco a poco un desgaste de gobernabilidad esto era algo que buscaba evitarse y por ello la importancia de generar reformas electorales que legitimaran a través de la legalidad los procesos y dieran una respuesta eficiente y eficaz a la demanda social de procesos democráticos reales.

Las propuestas de reforma fueron sujeto de un acalorado debate sobre los avances, retrocesos y el peso relativo de cada uno de ellos en términos de la equidad de oportunidades para los contendientes. Entre 1989 y 1990 se realizaron cambios o adiciones a siete artículos de la Constitución y se aprobó, con el voto de cinco de las seis fracciones parlamentarias (sólo el PRD votó en contra), el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Por primera vez, el ejecutivo no envió las iniciativas de reformas constitucionales al Poder Legislativo, y los partidos figuraron como los principales actores legislativos (esto no quiere decir que el presidente no haya tomado parte en la elaboración de la propuesta de reforma).⁵⁷

Como algunos de los principales cambios podemos mencionar que:

- a) Se creó el Instituto Federal Electoral (IFE). Un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El IFE se integró con dos estructuras paralelas: una colegiada, que se desprende del Consejo General, y otra ejecutiva, dependiente del secretario de Gobernación. Del Consejo General se desprendieron 32 consejos locales y 300 comités distritales; y de la Dirección General Ejecutiva 32 juntas ejecutivas locales y 300 juntas ejecutivas distritales. El

⁵⁷ La Reforma modificó los Artículos 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73 de la Constitución y derogó de los Artículos transitorios 17, 18, y 19. Una descripción general de los cambios se encuentra en Arturo Nuñez Jiménez, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Para un análisis más detallado véase Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México Plaza y Valdés-Flaco, 1992, pp. 27-78 y Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (coords.), *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 13-59.

Consejo General es formalmente el órgano de dirección del IFE y los órganos ejecutivos y técnicos dependen de la Dirección Ejecutiva y obedecen al Consejo General. El único órgano permanente de la estructura colegiada del IFE es el Consejo General, mientras que los consejos locales y distritales sólo se instalan en el año de elecciones federales.⁵⁸

- b) El nuevo Consejo General –que de alguna forma sustituyó a la Comisión Federal Electoral- se integró con el secretario de Gobernación, dos representantes de la Cámara de Diputados y de Senadores (uno de la mayoría y uno de la primera minoría), representantes partidistas de acuerdo con la votación federal anterior (entre 1.5 y 10% un representante, entre 10 y 20% dos representantes, entre 20 y 30% tres y más de 30% cuatro), y consejeros magistrados –representantes de los ciudadanos- electos por las dos terceras partes del total de diputados a propuesta del presidente de la República. Los consejeros debían servir de contrapeso neutral en las disputas entre el gobierno, el partido mayoritario y la oposición.
- c) Se transformó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), creado en 1987, en Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Ahora sus resoluciones se hicieron obligatorias y sólo podrían ser modificadas mediante el voto de una mayoría calificada del Colegio Electoral (dos tercios de votos).
- d) Se estableció que para beneficiarse de la cláusula de gobernabilidad el partido mayoritario debería alcanzar, cuando menos, 35% de la votación; y se agregó la llamada “escala móvil”, es decir, por cada punto porcentual por encima del 35% se asignarían dos diputados más (0.4% del total de la Cámara baja) al partido mayoritario. Este último punto generó una amplia crítica. Sin embargo, no llegó a ponerse en práctica debido al amplio triunfo priísta en la elección de 1991 (61.4% de los votos).

⁵⁸ El IFE se convirtió en el primer organismo (depositario de la autoridad electoral) de carácter permanente y dotado de autonomía de los poderes públicos para el desempeño de sus atribuciones,

- e) Se recuperó la posibilidad de otorgar a los partidos políticos el registro condicionado al resultado de una elección. Esta modificación permitió la participación en 1991 del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT).
- f) Se crearon obstáculos a la formación de coaliciones de partidos. Entre otros requisitos, para que varios partidos pudieran apoyar un mismo candidato a la presidencia deberían registrar el convenio e coalición, y acreditar que la coalición había sido aprobada por la Asamblea Nacional u órgano equivalente de cada uno de los partidos coligados. También aparecerían con un solo emblema en las boletas, y algunos partidos perderían votos útiles para la distribución de las curules de representación proporcional. Esta reforma definitivamente tuvo una dedicatoria especial a los exintegrantes del FDN.
- g) Se elaboró un nuevo padrón electoral y una credencial para votar. El proceso se compuso con una primera etapa censal para elaborar un Catálogo de Ciudadanos; una segunda fase en la que los ciudadanos firmaban su solicitud de empadronamiento; y una tercera etapa para la distribución de la credencial de elector.
- h) Como complemento a las modificaciones de 1987, el COFIPE estableció que los partidos recibirían financiamiento de acuerdo con cuatro criterios: por actividad electoral (en relación con el número de candidatos propietarios que hubieran presentado un partido para diputados de mayoría relativa y senadores en una elección específica); por actividades gubernamentales como entidades de interés público; por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores hubieran aportado para el sostenimiento de sus partidos (a cada partido se le proporcionaría el 50% del ingreso anual que por concepto de dietas percibieran sus diputados y senadores); y

además de ser también el primero en que los cuadros dedicados a las funciones de tipo técnico-ejecutivo

por actividades específicas como entidades de interés público (para actividades como capacitación política, investigación socioeconómica y política, tareas editoriales, por ejemplo. También se penalizó el desvío deliberado de recursos estatales de cualquier tipo a favor de alguno de los partidos contendientes.

La reforma fue producto de los conflictos que provocó el descrédito de los organismos electorales, pero también de la mejor posición relativa que alcanzaron los partidos de oposición en el universo político nacional. Sin embargo, se repitió la historia; los avances graduales nuevamente estuvieron acompañados de retrocesos importantes. Entre las principales críticas a la reforma electoral destacaron: el predominio del gobierno y del partido mayoritario en la organización y control de los procesos electorales; la inequidad en la utilización de los recursos financieros; la no aprobación de la presencia de observadores electorales internacionales; y la tardanza del Registro Federal de Electores en la elaboración del nuevo padrón y en la entrega de las credenciales de elector⁵⁹.

La reforma no hubiera podido realizarse sin la valiosa colaboración de algunos sectores del Partido Acción Nacional. Recordemos que por primera vez, desde 1929, el PRI no contó con el control de dos tercios de la Cámara de Diputados y se vio obligado a negociar con otro partido para lograr la aprobación de las reformas a la Constitución. La alianza con el PAN no sólo consistió en el apoyo a iniciativas legislativas claves del gobierno, sino también en el establecimiento de un clima político de normalidad. Sin embargo, esta alianza además de contingente, fue también muy inestable. Por su parte, el PRD representó la oposición más radical en virtud de la confrontación Cárdenas-Salinas.

deben formar parte de un servicio profesional de reclutamiento, capacitación y promoción.

⁵⁹ Para una discusión sobre los alcances y limitaciones de la reforma electoral véase José Woldenberg, *La reforma electoral 1989-1990*, México, Instituto para la Transición Democrática, s.f.; Leonardo Valdés y Manuel Larrosa, "Elementos para el análisis político del nuevo código electoral" en *Polis*, anuario del Departamento de Sociología de la UAM-I, México 1990, pp. 65-82; José Antonio Crespo, "El contexto político de las elecciones de 1991" y Jacqueline Peschard, "La organización de las elecciones de 1991: en deuda con la imparcialidad", éstos dos últimos en Alberto Aziz Nassif y Jacqueline Peschard (coords.),

Sin embargo, más allá de delinear tendencias generales, es necesario reconocer que los partidos políticos son heterogéneos y difícilmente constituyen un cuerpo monolítico: en el PAN hubo sectores que criticaron a la dirigencia nacional por su acercamiento al presidente de la República; y algunos dirigentes del PRD lamentaron el distanciamiento entre su partido y el gobierno salinista, buscaron espacios de diálogo a título individual, algunos inclusive abandonaron el PRD por considerar a la posición de Cárdenas demasiado intransigente.⁶⁰

En contraposición a los problemas internos de la oposición, la acción decisiva del gobierno en los tres primeros años del sexenio salinista, principalmente en el terreno económico y social, y la serie de aciertos en el plano político y diplomático arrojaron un balance positivo a favor de la figura presidencial y del partido mayoritario. La animadversión ciudadana hacia el régimen disminuyó en grado significativo, y los motivos que en 1988 llevaron a muchos a movilizarse electoralmente en su contra perdieron gradualmente importancia.

No es posible evaluar las elecciones federales intermedias de 1991 sin recordar que los resultados electorales de 1988 parecían indicar el fin del sistema de partido hegemónico en México y la consolidación del pluralismo en el seno del Poder Legislativo. Se pensó que el grado de competencia en las elecciones era más la expresión de un estado del sistema de partidos que el resultado de una coyuntura específica. Sin embargo, al igual que tres años antes, los resultados electorales en 1991 nos volvieron a sorprender, pero ahora en sentido inverso.

Las elecciones federales de 1991, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México, 1992

⁶⁰ Un análisis sobre el comportamiento y los conflictos internos del PAN y el PRD en este periodo se encuentra en Alonso Lujambio, op. cit. pp. 40-48

Cuadro 3. Resultado de la elección de diputados en 1991.

Partido	Votación Total	% de la votación total	500 Escaños		% de escaños
			Mayoría	RP	
PAN	4 071 031	17.70	10	79	17.8
PRI	14 117 571	61.40	290	30	64.0
PRD	1 898 208	8.26		41	8.2
PFCRN	1 585 000	4.35		23	4.6
PARM	492 876	2.14		15	3.0
PPS	412 332	1.79		12	2.4
Total de votos 23 976 238			Votos anulados 1 011 706		
Total de votos válidos 22 964 532			Padrón 39 368 960 (39.1% de abstención)		
Fuente: Instituto Federal Electoral					

Los resultados electorales trajeron algunos cambios. Primero, el PRI recuperó abrumadoramente su posición de mayoría, segundo el PAN mantuvo el porcentaje de votación de 1982 y 1988; y tercero, el PRD perdió la fuerza que había obtenido en 1988. Cabe subrayar que en 1991 el PRD no obtuvo la mayoría de los votos en ningún estado, ni siguió en los que había dominado en 1988 (Michoacán, México, Morelos y el Distrito Federal). Su votación disminuyó de casi un tercio del total en 1988, a apenas el 8%.

En la LV Legislatura el Partido en el poder sólo necesitó 14 diputados de otra fracción partidista para contar con el apoyo de las dos terceras partes de la Cámara Baja y poder modificar la Constitución. Si el partido mayoritario siempre había apoyado al Poder Ejecutivo, entonces la recuperación priísta disminuyó la capacidad real del Poder Legislativo para servir como contrapeso del presidente de la República.

Los resultados de los comicios se pueden explicar como el producto de diferentes variables, a saber: las políticas del gobierno para mejorar su imagen y la consecuente apreciación positiva de la población respecto de la labor gubernamental; el enorme gasto público vía PRONASOL en aquellas zonas de mayor pérdida electoral para el PRI en 1988; y un giro del voto cardenista a

favor del PRI, entre otros. Sin embargo, cometeríamos un error al afirmar que los resultados electorales de 1991 revirtieron el mosaico más plural de nuestro sistema de partidos. La fuerte competencia partidista persistiría en las elecciones federales de 1994.⁶¹

2.4. Las Elecciones Federales de 1994

A pesar de los avances en materia electoral, la victoria del Partido Revolucionario Institucional en 1991 fue altamente cuestionada. En opinión de los partidos de oposición, los resultados de los comicios mostraron al COFIPE como un instrumento legal suficientemente bien diseñado para permitir al partido mayoritario recuperar la situación de privilegio.

Ante la falta de respuesta de los votantes hacia sus candidatos, la oposición difundió como las principales críticas a la legislación electoral: falta de autonomías para que el IFE pudiera cumplir cabalmente con sus funciones; excesiva parcialidad en la organización de los comicios a favor del PRI; necesidad de una concepción diferente de la mecánica jurídica de la justicia electoral; deficiencias de los mecanismos informativos; el deseo de modificar la forma como se integraba el Poder Legislativo.

En 1993 se llevó a cabo la segunda reforma electoral del gobierno de Carlos Salinas, la más efímera de todas porque no se llegó a poner en práctica en una sola ocasión.⁶² Las modificaciones se orientaron, fundamentalmente a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y a las condiciones básicas de la elección:

- a) Se abandonó de manera definitiva el denominado sistema de autocalificación de los comicios por parte de los miembros del Poder

⁶¹ Alberto Aziz Nassif, "1991: las elecciones de la restauración" en Alberto Aziz y Jacqueline Peschard (coords.) op. cit. pp. 215-242

Legislativo. Ahora la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas estaría a cargo de la autoridad administrativa electoral (el IFE) cuando no hubiera impugnación de los resultados, o bien de la autoridad jurisdiccional si se hubieran interpuesto recursos de la ley contra una elección. En el caso de la elección presidencial, se mantuvo la competencia de la Cámara Baja para erigirse el Colegio Electoral y hacer el cómputo y calificación de los resultados. También se creó en el Tribunal Federal Electoral una Sala de Segunda Instancia.

- b) Se derogó el llamado principio de gobernabilidad y se estableció un límite superior absoluto por el cual ningún partido podría tener más de 315 diputados (63% de la Cámara de Diputados) por ambos principios. Así mismo desapareció la "escala móvil" y la nueva distribución de 200 escaños de representación se haría con base en un sistema de estricta proporcionalidad.
- c) Se creó la figura del senador de primera minoría, que se asignaría al partido con el segundo lugar estatal de la votación. Se duplicó el número total de senadores (de 64 a 128) debido al aumento en el número de senadores de mayoría (de 2 a 3 por cada estado) más el senador de primera minoría. De tal forma, aun cuando los partidos de oposición no lograran triunfos de mayoría relativa en ninguna entidad, tendrían garantizado al menos 25% de las posiciones en el Senado, siempre y cuando hubiera presentado las listas de candidatos con las tres fórmulas por entidad.⁶³
- d) Se ampliaron los rubros de regulación del financiamiento a partidos, y se introdujo, por primera vez, una serie de mecanismos de control jurídico y

⁶² El 3 de septiembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial el decreto de reforma de los artículos 41, 54, 56, 60 63, 74 y 100 de la Constitución

⁶³ La nueva mecánica estableció la renovación total de la Cámara de senadores cada seis años, en lugar de la mitad cada tres. Sin embargo, la existencia del artículo tercero transitorio planteó que en la elección de 1994 se elegirían para cada entidad tres senadores: dos de mayoría relativa y uno de primera minoría, en tanto que en 1997 únicamente un senador de mayoría. Por lo cual hasta el año 2000 se renovaría la totalidad del Senado mediante una sola elección

contable sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos. Se estableció la obligación de los partidos de contar con un órgano interno para obtener y administrar recursos generales y de campaña, así como presentar informes sobre su origen, monto y aplicación.

- e) Estas reformas se acompañaron con otros cambios como: la ampliación de las atribuciones del Consejo General del IFE; la selección por la vía de la doble insaculación de los funcionarios de casilla, la reglamentación –en extremo restrictiva- de la participación de observadores nacionales; y la aprobación del uso de encuestas de preferencias electorales, entre otras.⁶⁴

En los últimos días de noviembre de 1993, el PRI designó como precandidato a la presidencia a Luis Donald Colosio, expresidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y exsecretario de Desarrollo Social en el gabinete del presidente Salinas. Su postulación desató una pequeña crisis en el grupo gobernante que, en apariencia, se resolvió con la salida de Manuel Camacho Solís de la Jefatura de Departamento del Distrito Federal y su nombramiento como Secretario de Relaciones Exteriores. El PRD, por su parte, había designado mucho antes a Cuauhtemoc Cárdenas como un abanderado en la contienda, mientras que el PAN postuló a Diego Fernández de Cevallos.

El año de 1994 inició con expresiones de protesta de un grupo armado el día 1º de enero, que tomó las cabeceras de cuatro municipios del estado de Chiapas. Ese mismo día lanzó un manifiesto (declaración de la Selva Lacandona) en nombre del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), firmado por el “subcomandante Marcos”, que declaraba la guerra al gobierno federal y al ejército mexicano y exigía la renuncia de Carlos Salinas a la presidencia de la República.

El resultado inmediato fue el viraje en la línea política del gobierno. Entre el 1º y el 9 de enero corrieron en paralelo dos líneas de acción por parte del ejecutivo

federal: la militar, con el despliegue de efectivos en dimensiones no vistas en muchos años en la zona de conflicto, y la política que, encabezada por Manuel Camacho, buscó el diálogo con los insurrectos.

Simultáneamente, en la Secretaría de Gobernación se nombró un nuevo titular (10 de enero): Jorge Carpizo, un hombre sin militancia partidaria formal, quien a pesar de su vínculo con el presidente, desplegó una actividad política distinta a la de sus antecesores. En las semanas siguientes el Dr. Carpizo se abrió al diálogo.

El levantamiento armado de Chiapas convenció a todos los actores del sistema de partidos de la necesidad de cerrar filas contra la violencia como medio de protesta política. Ante la cercanía de los comicios de 1994, era muy importante dejar claro que la vía electoral constituye el mejor medio para encauzar la lucha política. En este momento, era muy importante reducir al máximo las posibilidades de un conflicto poselectoral. Por ello, el gobierno invitó a dialogar a los dirigentes de los tres partidos políticos nacionales con mayor fuerza electoral en las llamadas "Conversaciones de Barcelona".⁶⁵

El 27 de enero de 1994 se firmó el Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, en el cual las principales fuerzas políticas se comprometían a utilizar el diálogo como la vía para realizar cambios en la legislación electoral, y se estipuló que el consenso sería el método para la toma de decisiones, entendido éste último no como la unanimidad, sino como la construcción de las soluciones compartidas que dieran satisfacción a los reclamos de cada partido.⁶⁶ Para Jorge Carpizo el objetivo era claro: Integrar en el sistema electoral mexicano nuevas bases normativas y nuevas prácticas que fueran

⁶⁴ Sobre la reforma de 1993 véase José Woldenberg, "1994: Elecciones y legalidad" en *Nexos*, núm. 195, marzo 1994.

⁶⁵ Las conversaciones entre el secretario de Gobernación y los representantes de los tres mayores partidos políticos duraron hasta el mes de julio de 1994. La sede de las conversaciones fue la casa marcada con el número 32 de la calle de Barcelona, colonia Juárez. De ahí que la prensa nacional haya denominado a los acuerdos ahí alcanzados "Los acuerdos de Barcelona".

⁶⁶ Suscribieron el acuerdo ocho de los nueve candidatos presidenciales, los presidentes de sus respectivos partidos políticos y el secretario de Gobernación como testigo de honor.

producto del acuerdo entre las principales fuerzas participantes.⁶⁷ La negociación de la reforma electoral se realizó, en algunos momentos, por separado mediante consultas privadas con los líderes de los partidos.

El asesinato de Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo, mientras realizaba una gira proselitista en el norte del país, suspendió temporalmente las reuniones de Barcelona. Las conversaciones se reanudaron a finales de abril, ya designado Ernesto Zedillo como candidato del PRI y una vez realizados algunos cambios en la dirigencia de su partido: Ignacio Pichardo sustituyó a Fernando Ortíz Arana en la presidencia del CEN, José Francisco Ruiz Massieu se hizo cargo de la Secretaría General, y Humberto Lira Mora del área electoral. Los dos últimos se incorporaron a partir de entonces y hasta su conclusión a la mesa de Barcelona.

En los primeros cuatro meses del año se realizaron las reformas constitucionales y legales, y se cumplieron la mayoría de los acuerdos administrativos derivados de las conversaciones de Barcelona. Sin embargo, hasta pocos días antes de las elecciones el Consejo General del IFE continuó acordando cambios y más cambios. Entre las principales modificaciones:

a) Se estableció una nueva integración del Consejo General del IFE y se redefinieron algunas de sus funciones. La composición del Consejo General sería la siguiente: Miembros con derecho a voz y voto, un representante del Poder Ejecutivo, cuatro del Poder Legislativo –dos de mayoría y dos de primera minoría, uno del PAN y otro del PRD, y los seis consejeros ciudadanos (ya no magistrados); asistirían con derecho a voz pero no de voto, un representante de cada uno de los partidos políticos –sin importar si su registro fuera definitivo o condicionado, el director general y el secretario general del IFE.⁶⁸ El presidente del Consejo General perdió su voto de

⁶⁷ Jorge Alcocer V., “1994: Diálogo y reforma. Un testimonio”, en Jorge Alcocer V. (coord.), op. cit. vol. I, p. 205.

⁶⁸ Esta composición se reproduciría en todos los consejos locales y distritales, solo que en esos niveles los consejeros ciudadanos fueron elegidos a propuesta de los partidos políticos. Los cambios en funciones se hicieron extensivos a los consejos locales y distritales.

calidad en caso de empate. Así, los seis nuevos consejeros ciudadanos – electos con el consenso de los partidos políticos- constituyeron la mayoría absoluta en el Consejo, y, por primera vez, el partido mayoritario no controló las decisiones de éste. Sin embargo, las resoluciones del Consejo tuvieron un carácter normativo general y su aplicación siguió en manos de la estructura ejecutiva del IFE, la cual prácticamente no cambió.

- b) Se amplió el radio de acción de los observadores nacionales y se reguló la participación de "visitantes extranjeros". Incluso, el secretario de Gobernación invitó a la Organización de Naciones Unidas a participar como "observadora" de las organizaciones no gubernamentales mexicanas que participaron en el proceso. Según los datos del IFE, para la jornada del 21 de agosto de 1994, se acreditaron 81 620 observadores nacionales y 934 visitantes extranjeros.
- c) En 1992 el Consejo General del IFE acordó realizar la depuración integral del padrón electoral y expedir una nueva credencial para votar con fotografía. En 1994 se aceptó realizar una auditoría externa del padrón, que el PRD había solicitado desde hacía más de un año. Se creó una comisión integrada con intelectuales y técnicos (que habían propuesto instituciones académicas), quienes supervisaron la contratación de las empresas privadas y el trabajo que éstas últimas realizaron. La auditoría determinó que el promedio nacional de consistencias reales y explicables era 97.42%.
- d) Los tiempos gratuitos en radio y televisión para los partidos políticos se incrementaron 180% (con relación a lo otorgado en 1991), y se distribuyeron en proporción a los resultados electorales del proceso federal inmediato anterior. También se acordó la suspensión de la propaganda en radio y televisión del PRONASOL durante todo el mes de agosto.
- e) Se acordó que se solicitaría a la Procuraduría General de la República el nombramiento de un fiscal especial para delitos electorales que gozaría de

plena autonomía técnica y tendría una jerarquía equivalente a la de un subprocurador.

También se adicionó al Código Penal un capítulo sobre delitos electorales.

El nuevo COFIPE fue producto del deseo de reforzar la credibilidad de los procesos electorales y de la demanda de las fuerzas políticas. Este proceso accidentado de construcción de acuerdos partidistas se aceleró en la víspera de las elecciones.

Como había sucedido seis años antes, nuevamente los tres partidos políticos más importantes –por el número de sus seguidores-, tuvieron buenas oportunidades de ganar los comicios. El PRI porque contó con el aparato burocrático y los recursos económicos. También porque contó con la tradición política más importante, la experiencia política, el trabajo nacional y, sobre todo, el mayor voto duro. En opinión de algunos cuantos, además contó con el temor de muchos mexicanos que seguramente preferían "malo por conocido que bueno por conocer", para otros fue un voto de miedo cifrado en el clima del asesinato político del que sería candidato.

El candidato del PAN representó la oposición que mayor continuidad ofrecía en políticas económicas y, por lo tanto, garantizaba mejor los intereses de algunos sectores. También fue el partido de oposición de mayor tradición en la lucha por la democracia y de más sólida organización interna (sin menospreciar sus conflictos internos y el descontento de muchos militantes por la actitud complaciente de algunos de sus dirigentes con el gobierno salinista). En tanto su programa no contempló las demandas de amplios sectores populares ni campesinos, su capacidad de convocatoria fue casi exclusivamente urbana y, en gran medida, se limitó a sectores sociales medios y altos. En un país con tantos pobres esto implica por definición que su electorado potencial no sería el mayoritario.

El PRD apareció como un partido con graves contradicciones entre los grupos que lo conformaban. A pesar de las dificultades y los conflictos, intentó dar cabida a organizaciones sociales y a líderes naturales que representaban una gran diversidad de grupos e intereses. Además del desprestigio que ocasionaron los conflictos internos del partido, los candidatos perredistas también debieron pagar los costos de la intransigencia cardenista durante el gobierno de Carlos Salinas.

Días antes de la elección se pronosticó una diferencia menor a los quince puntos porcentuales entre la primera y la segunda fuerza electoral. Sin embargo, los resultados nuevamente sorprendieron a muchos:

Cuadro 4 Resultados de la elección presidencial de 1994

Partido	Candidato	Votación	
		Total	% de votos válidos
PAN	<i>Diego Fernández de Cevallos</i>	9 222 899	26.69
PRI	<i>Ernesto Zedillo</i>	17 338 325	50.18
PRD	Cuauhtémoc Cárdenas	5 901 557	17.08
PT	Cecilia Soto	975 356	2.82
Otros*		1 094 810	3.17

*Este rubro integra las votaciones del PFCRN, PVEM, PARM, PPS Y PDM

Votación total: 35 545 831

Listado Nominal: 45 729 057

Votos válidos: 34 549 501

Participación: 77.73%

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Cuadro 5. Resultados de la elección de diputados de 1994

Partido	Votos	% de la votación total	% de la votación efectiva	500 Mayoría	Escaños RP*	% de escaños
PAN	8 802 614	25.74	26.94	18	101	23.8
PRI	17 175 210	50.22	52.57	277	23	60.0
PRD	5 707 237	16.70	17.47	5	66	14.2
PT	983 398	2.87	3.02		10	2.0
Otros**	1 529 180	4.47				

*RP = representación proporcional

** Este rubro suma los votos obtenidos por el PPS, PFCRN, PARM, PDM Y PVEM. Al no superar el 1.5% requerido, estos partidos no tuvieron acceso a escaños de representación proporcional.

Fuente: Instituto Federal Electoral.

El 21 de agosto acudieron 35 545 831 ciudadanos (77.73% del listado nominal) a las urnas. La reforma electoral de 1994 pasó la prueba de la realidad. El IFE y seis organizaciones sociales realizaron 14 conteos rápidos; sus resultados fueron muy parecidos entre sí. El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) cumplió con sus objetivos, aun cuando dejó de captar 4.17% de las casillas. Las mesas directivas se integraron con 2 514 828 ciudadanos, y los funcionarios de casilla se seleccionaron mediante el proceso de doble insaculación. De acuerdo con el informe del IFE, en 93.9% de las casillas se acreditaron representantes de dos o más partidos.

Las elecciones arrojaron nuevos elementos en el sistema de partidos mexicano. En primer lugar, la enorme participación electoral (77% del listado nominal), no significó una abrupta caída en los niveles de votación del PRI, partido que logró ganar la elección presidencial con 50.18% de los votos y con una diferencia de casi 24 puntos porcentuales del PAN, su principal competidor. Además, solamente tres partidos sumaron cerca de 95% de las preferencias del electorado. La traducción legislativa del proceso electoral fue también positiva, sólo cuatro partidos tienen acceso a la Cámara de Diputados, al tiempo que en el Senado, sólo el PRI con 74% de los escaños, el PAN con 20% y el PRD con 6% cuentan con representación. En términos generales se puede observar un formato tripartidista en el nivel federal.

El 21 de agosto, impulsó un cambio político de enorme trascendencia. Fortaleció la credibilidad de las elecciones. En 1994, con las reformas legales de última hora, con un IFE dignificado, con el debate presidencial televisado, con encuestas confiables, con la vigilancia ciudadana y la observación internacional se apuntaló la nueva legitimidad basada en el simple principio de la mayoría.

Sin embargo, es preciso reconocer que se identificaron diversas irregularidades, aun cuando éstas no afectaron los resultados generales de las

elecciones. Entre las principales críticas se puede mencionar que el PRI dispuso de recursos muy superiores a los erogados por los partidos de oposición, y el manejo de los medios masivos de comunicación, particularmente los electrónicos, fue muy desigual. Este último punto fue claramente documentado con los monitoreos que realizó el IFE a instancias del Consejo Electoral.⁶⁹

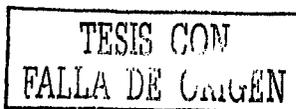
Vale subrayar que sin haber hecho reformas en el partido importantes, a pesar de la crisis social y de los costos económicos que tuvo para la mayoría, el PRI ganó la presidencia de la República y el control por la mayoría absoluta en las dos Cámaras. Los resultados electorales desmintieron cuando menos dos creencias: la existencia de una relación proporcional entre el carácter masivo de la participación electoral y el debilitamiento del PRI, y la certeza de que normas aceptables de legalidad de transparencia en una elección conducirían automáticamente al debilitamiento del PRI, incluso a su caída.

Según Gabriel Zaid para muchos intelectuales era difícil explicar el hecho de que los mexicanos hubieran "salido a votar como nunca, para votar como siempre"⁷⁰. Algunos denunciaron que el miedo de un partido diferente en el gobierno se había apoderado del electorado. Sin embargo, más allá de las motivaciones psicológicas de los votantes, más allá del argumento del fraude, las razones de la votación a favor del PRI deben buscarse en la estructura real del poder, en la cultura política en las decisiones estratégicas de los protagonistas y en la volatilidad de los votantes. El 21 de agosto quebró la idea de un PRI devastado.

Entre otras posibles explicaciones, es importante reconocer, en primer término que la maquinaria del PRI funcionaba como la única fuerza política con presencia real en todo el territorio nacional. En segundo lugar, el PRI conservó

⁶⁹ Sobre el manejo de los medios de comunicación véase Eric Magar y Juan Molinar Horcasitas, "Medios de comunicación y democracia" en Jorge Alcocer V. (coord.) op cit, vol 2 pp. 125-142.

⁷⁰ Gabriel Zaid, "Razones para dudar", en Reforma, 29 de agosto de 1994.



el centro ideológico y desplazó a las propuestas. Ni el PAN ni el PRD se acercaron al detalle con el que el PRI expuso su plataforma electoral.⁷¹

2.5. El debate sobre la legislación electoral a partir de los resultados de los comicios de 1994.

El interés por los comicios del 21 de agosto de 1994 mostró la existencia de un cambio cultural profundo, la ausencia de una impugnación generalizada y violenta de los resultados electorales es síntoma de una nueva realidad. El hecho realmente significativo de una extraordinaria afluencia de votantes confirma un cambio en la conciencia nacional que señala la consolidación de la preferencia de la vía electoral como instrumento de disputa y competencia política.

Por ello, era indispensable contar con un marco jurídico electoral con el que todos los partidos políticos estén de acuerdo, y poner fin al largo y sinuoso ciclo de reformas donde los cambios sirven sólo para pasar la elección siguiente. Basta recordar que durante el sexenio pasado se hizo una primera reforma en 1989-1990 para las elecciones federales intermedias y dos más para la sucesión presidencial —una en 1993 y otra en 1994 y antes de que tomara posesión el nuevo gobierno ya se había reconocido la posibilidad de realizar, lo antes posible, modificaciones a la legislación.

Hasta ese momento, el producto acumulado de los cambios había logrado avances importantes en los temas de partidos políticos, integración del Poder Legislativo, órganos y procedimientos, y justicia electoral. Por esas mismas razones, el debate se trasladó gradualmente de la necesidad de elecciones limpias y creíbles a la equidad en las condiciones de la competencia.

⁷¹ Estas observaciones se desprenden del artículo de Jesús J. Silva-Herzog Márquez, "El sistema de partidos después del 21 de agosto. El tripié inestable" en Jorge Alcocer V. (coord.), op cit., vol 2, pp. 168-174.

A riesgo de sintetizar en extremo, podemos afirmar que las reformas de 1977 y 1986 –resultado del interés gubernamental por legitimar las elecciones– fomentaron la competencia interpartidista y abrieron espacios a la oposición en la Cámara baja. Después, con un Poder Legislativo más plural, el reclamo de la oposición por autoridades imparciales y resultados transparentes cobró fuerza.

Al tiempo que las reformas salinistas continuaron con el perfeccionamiento de la integración del Poder Legislativo y la justicia electoral, también mejoraron la organización y los procedimientos: se elaboró un nuevo padrón, una credencial con fotografía para votar y se creó un órgano electoral permanente. Por primera vez, el partido en el poder no tuvo el número suficiente de votos para controlar las decisiones del Consejo General del IFE.

En este proceso de cambio continuo, la discusión sobre las condiciones de la competencia ganó espacio paulatinamente. La composición más plural del Poder Legislativo y la existencia de contrapesos reales en la integración de las autoridades electorales han frenado progresivamente las ventajas comparativas del PRI en la distribución de recursos de todo tipo.

Sin embargo, aun cuando el espacio de debate se ha reducido, los partidos de oposición todavía no están satisfechos. Antes de conocer los resultados de la última reforma electoral era posible suponer que la discusión giraría, principalmente, en torno a reducir los márgenes de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados; consolidar la autonomía de los órganos electorales; redefinir el monto, las reglas de distribución y los mecanismos de control sobre el financiamiento a los partidos políticos; y garantizar el acceso equitativo a los medios de comunicación.

Desde los primeros días de 1995, el reto del gobierno y los principales partidos políticos mexicanos era bastante atractivo. Debían emprender en el marco de la desconfianza y la creciente competencia partidista, otra gran reforma electoral, presumiblemente la última, que consolidara la confianza ciudadana

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en la certeza y pulcritud de los procesos federales, y dejara satisfecho por igual a partidos con intereses, la mayoría de las veces, encontrados.

El escenario se complica si consideramos los conflictos internos de los propios partidos. El PRI apostaba a una nueva relación más independiente del gobierno, a su descentralización, y a mantener su supremacía en elecciones transparentes y cada vez más equitativas. El PAN al crecimiento sostenido de sus apoyos electorales, amén de la urgencia de darle cuerpo a su propuesta gubernamental y profesionalizar sus cuadros dirigentes. El PRD, por su lado, apostaba para ser un partido, a fortalecer su estructura interna y actualizar sus programa político, a desligarse de la figura radical de Cárdenas sin perder atractivo o cohesión; a perfilarse como un actor necesario y creativo en el escenario político nacional, amén de la necesidad apremiante de consolidar una relación de diálogo y respeto con las autoridades gubernamentales.

En el siguiente capítulo se revisará el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, haciendo énfasis en los elementos que le proporcionaron una condición de gobernabilidad, de manera particular la reforma a las normas electorales

Capítulo III

La gobernabilidad en el sexenio de EZPL

Desde 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario, con especial énfasis en la década de los cuarenta, y hasta finales de los setenta, se configuró en México el rumbo del régimen político de corte autoritario que fundamentó la gobernabilidad a través de elementos como el presidencialismo a ultranza, el sistema de partido hegemónico, la nula división de Poderes, el corporativismo, la acotada participación ciudadana entre otros elementos.

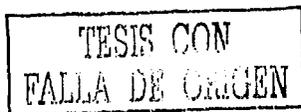
Sin embargo a partir de 1977, el sistema político mexicano ha experimentado un fenómeno continuo de apertura política (traducido en reformas político-electorales) en aras de ensanchar su legitimidad. Ello a su vez se ha traducido en la transición de una gobernabilidad autoritaria a una de corte más democrático.

En términos de César Cansino: "la apertura política iniciada a finales de los setenta en México debe ser entendida como un proceso a través del cual el Estado ha venido concediendo gradualmente algunos derechos políticos y civiles en dirección democrática, pero en una línea de organización, en consecuencia sólo se explica en presencia de sensibles transformaciones que amenazan la continuidad del régimen".⁷²

A lo anterior se le ha denominado como liberalización política, esta fue adoptada en un principio para ensanchar la legitimidad del régimen y permitir su continuidad, no obstante con el paso de los años, y debido a las propias condiciones de supervivencia del régimen, ha tenido que optar por seguir el camino de la transición democrática.⁷³

⁷² Cansino, César *La transición política en México: dinámica y perspectiva*. Estudios Políticos, Tercera época No. 8, octubre-diciembre, FCPYS-UNAM., P. 20

⁷³ Para algunos autores como José Antonio Crespo, la urgencia de poner fin a la *liberalización política* estriba en que una vez que se han desdibujado algunos rasgos autoritarios /sobre todo a partir del proceso electoral de 1997), los distintos actores políticos deben aprovechar dicha situación para poner punto final a la *liberación* y emprender el camino hacia la *democratización* a pesar del reto político que ello exige.



3.1. Inicio del Mandato constitucional de Ernesto Zedillo Ponce de León

El Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León tomó posesión como Presidente el 1º de diciembre de 1994.

En dicha ceremonia, señaló la necesidad de perfeccionar la democracia para lo que debería de crearse una reforma político—electoral definitiva. Asimismo, con relación al Proyecto Económico señaló que la política económica debía basarse en el bienestar de las personas y su familia⁷⁴.

Jamás imaginó lo que habría de ocurrir después de dos semanas en el poder, cuando se presentó una crisis que venía del llamado error de diciembre esto llevó al país a una devaluación de la moneda, y, al comienzo así, de una crisis económica que traía aparejado desempleo, cierre de empresas, recorte de personal, alza en precios en fin una inflación que agravaba día tras día la economía del país.

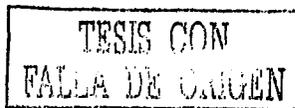
Poco a poco la imagen presidencial se deterioraba más y más debido a la incapacidad mostrada para atender los problemas económicos que venían causando estragos en una sociedad desilusionada que se mofaba del lema de campaña "Bienestar para tu familia", no había tal y eso ofendida a la población que día a día se veía mas afectada por ese deterioro económico.

Cabe recordar que la economía arrastraba problemas del sexenio salinista ya que debido a la sobrevaluación del peso y el error de diciembre que ocasionó la fuga de capitales la crisis económica estaba en puerta.

Ernesto Zedillo tuvo que devaluar la moneda, hecho que provocó una merma en la legitimidad alcanzada en las urnas.

José Antonio Crespo, "El fin de la liberalización política en México en Cansino, César (coordinador), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPCOM, México 1998, p. 97-113.

⁷⁴ Zedillo, Ernesto, *Discurso de Transmisión de Poderes*, 1º de diciembre de 1994. Ejecutivo Federal. México 1994.



Para 1995 los medios escritos hablaban de ello "En plena crisis económica, en el descontento generalizado, en el desaliento que cunde ya en el país, y avisada la población de que le esperan, sin haber salido de ellos, tiempos de sacrificio –todo a causa de la devaluación-, el presidente terminó por acabar con la ilusión: *El desarrollo de México exige reconocer con todo realismo, que no constituimos un país rico, sino una nación de graves necesidades y carencias*".⁷⁵

Una vez desatada la crisis, las críticas en torno a la naciente administración no se hicieron esperar. Se puso en duda no sólo la capacidad de un gobierno legítimo, sino, para decirlo en términos de gobernabilidad, su eficacia y efectividad para superar la emergencia económica.

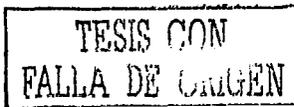
"Otra vez como al principio de la crisis. Cuando parecía que la turbulencia financiera se resolvería con la entrada de recursos externos, la economía nacional se halla de nuevo a pico..., la zozobra persiste: la Bolsa de Valores se desploma, el peso sigue cayendo, las tasas de interés no dejan de subir, los mercados financieros se muestran en exceso nervioso y la desconfianza, dentro y fuera del país se recrudece..."⁷⁶

Como resultado de las repercusiones que acarreó la devaluación del peso y la consiguiente crisis económica, la naciente administración al mando de Zedillo optó por poner en marcha una serie de medidas.

El Presidente Zedillo dibujó un panorama trágico en su primer mensaje a la Nación, señalando las medidas que tomaría su gobierno para hacer frente a la crisis. Dichas medidas pueden resumirse de la siguiente manera:

- Una inflación transitoria que sólo podría ser sorteada con la unidad de todos los sectores sociales.
- Se pospondrían proyectos y programas de gasto público imprescindibles.

⁷⁵ Acosta, Carlos. "Se esfumó el México de ficción" en *PROCESO*, 9 de enero de 1995, p. 8



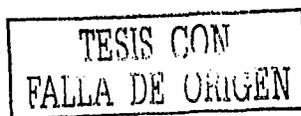
- Las empresas sacrificarían márgenes de ganancia.
- Los trabajadores verían reducido su poder adquisitivo.
- El ingreso disponible en el país sería menor ya que no se contaría con recursos adicionales para sostener el consumo y la inversión que proporcionaba el financiamiento externo.
- Las reservas caerían brutalmente.
- El gobierno reduciría su gasto -13 puntos porcentuales del PIB equivalentes a unos 18 billones de viejos pesos- para acelerar el ajuste de la cuenta corriente, además de reducir sus ingresos fiscales.
- La falta de recursos del exterior haría indispensable otra etapa de privatizaciones para no detener la expansión y modernización de la infraestructura del país se alentaría la concurrencia de la inversión privada en ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.
- Habría mayor endeudamiento externo como condición para que el ajuste económico fuera eficaz y menos severo, el gobierno gestionaría el respaldo de organismos financieros (de ahí se derivó el préstamo externo por 48 mil millones de dólares desglosado de la siguiente manera: 20 mil de la administración Clinton, 18 mil del FMI y 10 mil de Banco Mundial).⁷⁶

Así el panorama, en plena crisis económica, con el descontento generalizado y con una población vapuleada por la crisis, el gobierno zedillista optó por mostrar con claridad el camino que atravesaría en el futuro la crisis económica.

Aunado a lo anterior el desarrollo del conflicto político-militar en Chiapas recrudeció aún más el espectro político nacional. Esta combinación de problemas hizo pensar en un posible escenario de crisis de gobernabilidad.

La crisis posdevaluatoria trajo consigo repercusiones políticas que fortalecieron el descontento social hacia un gobierno que meses antes había sido apoyado mayoritariamente en las urnas.

⁷⁶ Acosta, Carlos. "Huyen los capitales del país" en *PROCESO*, 20 febrero de 1995, p. 6



Con la capacidad de consumo reducida hasta en un 50%, la población resintió en los primeros meses de 1995 las consecuencias más severas de la crisis. El cierre de comercios, la caída estrepitosa de las ventas, el desempleo y el aumento desmesurado de la violencia social –que fue achacado a todo lo anterior- fueron solamente algunos de los flagelos que la naciente administración tuvo que enfrentar.

Una de las primeras medidas drásticas que el gobierno tuvo que tomar, apoyado por el PRI en el Congreso de la Unión, fue el aumento del IVA del 10 al 15%, hecho que lesionó gravemente el poder de compra de la población.

Ahí el Presidente había prometido la creación, vía inversiones, de al menos cien mil empleos en el primer trimestre de 1995.

Sin embargo, con la crisis a cuestas hasta febrero de 1995, la cifra de desempleados (principalmente por la quiebra de pequeñas y medianas empresas) oscilaba en alrededor de 250 mil, según las propias cifras oficiales.

Aunado a lo anterior, la contratación de deuda externa para solventar la trastocada economía nacional tuvo repercusiones mediatas en el escenario nacional

El préstamo externo en el que participaron la administración Clinton, el FMI y el Banco Mundial no fue gratuito. La deuda contratada trajo consigo graves condicionamientos al gobierno. Los tres socios financieros de México dictaron una serie de medidas encaminadas al control y a la supervisión de los recursos que desembolsarían. El gobierno federal tendría que elaborar periódicamente informes sobre la utilización de los recursos facilitados.

Así, los socios financieros de México habían impuesto el precio por el rescate que en términos prácticos era el rígido control de la economía. Este hecho fue

⁷⁷ Zedillo, Ernesto, Segundo Mensaje a la Nación, 3 de enero de 1995.

cuestionado por las fuerzas políticas opositoras al considerar que se ponía en riesgo la soberanía nacional.

El rescate financiero condujo a que el gobierno viera aminorado su campo de acción. Dependía del exterior para solventar la crisis posdevaluatoria

3.1.1. El rumbo de la Economía

La naciente administración zedillista fue categórica al señalar que el desarrollo y futuro de México exigía reconocer que no constituía un país rico, sino una nación con necesidades carencias apremiantes. Esta situación condujo inevitablemente a un deterioro de las condiciones de vida de la población.

De hecho, en su Primer Informe de Gobierno, Zedillo afirmó sin vacilaciones que el peor momento de la crisis se había superado y que en los próximos años el crecimiento sostenido y la multiplicación de empleos serían las constantes. El mismo discurso fue pronunciado un año después en el Segundo Informe Presidencial, salvo que matizando la situación de la recuperación económica era un hecho inminente y palpable en la mejoría del nivel de vida de las familias mexicanas.⁷⁸

3.1.2. La crisis política

A pesar de los buenos presagios que para 1996 pronosticó el gobierno de Ernesto Zedillo en su Primer Informe de Gobierno, lo cierto es que durante ese año y el subsecuente, el clima político y la estabilidad se enturbiaron aún más.

Una serie de acontecimientos marcaron el rumbo poco claro que dibujaba un escenario adverso a la gobernabilidad. Esta situación llevó de nueva cuenta a una rápida respuesta del gobierno zedillista en su Segundo Informe de Gobierno.

⁷⁸ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José. "La mecánica del cambio político en México". Editorial Cal y Arena. México 2000. Pp. 316-318.



Entre esos acontecimientos podemos señalar la aparición de otro movimiento armado en Guerrero que se sumaba al ya existente movimiento zapatista en Chiapas, así como el papel de los grupos de presión económicos en torno al rumbo de la economía mexicana diseñado por el gobierno.

Aunado a ello, el rumbo que tomó el PRI con respecto al Ejecutivo Federal. En particular la llamada sana distancia entre ambos que llevó intrínsecamente la posibilidad de hacer más inestable la vida política nacional, aunque al final la realidad mostró que dicha sana distancia fuera sólo parte del discurso propagandístico presidencial para obtener mayor legitimidad.

La aparición del en Guerrero del Ejército Popular Revolucionario (EPR), movimiento armado que se sumaba al insurrecto Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas que surgiera en enero de 1994, puso de nueva cuenta en duda la estabilidad política pregonada por el gobierno de la República en diferentes foros, situación por la cual éste recurrió (como lo hizo el gobierno salinista con el EZLN) a la descalificación del nuevo grupo armado.

Se le consideró un movimiento basado en los viejos cánones guerrilleros y por ende partidario de la confrontación y la consigna a ultranza, además de un grupo contrario a la negociación.

Ante tal situación el EPR, en entrevistas concedidas a distintos medios de información respondió al gobierno que "por el bien del país, debe renunciar el gobierno que encabeza Ernesto Zedillo" y dejar que el pueblo decida el futuro de la nación de lo contrario, advirtió sería necesaria una salida militar "que nadie desea".⁷⁹

⁷⁹ Correa, Guillermo y López, Julio César, "El EPR reta al gobierno: Dice que ya sabe donde estamos... La realidad es que no nos ha golpeado porque no ha querido" en *PROCESO*, No. 1034, 25 de agosto de 1996, p. 8.

La guerra declarada del EPR al gobierno vino a oscurecer el panorama político que el régimen zedillista que se consideraba ya fuera de todo sobresalto desestabilizador.

La presencia del EPR en la escena política nacional durante los tres primeros años de la administración de Ernesto Zedillo constituyó un factor de inestabilidad.

3.1.3. Las reacciones ante la crisis

La ola de reacciones frente a la crisis posdevaluatoria no se hizo esperar. Las críticas centraron sus argumentos primero, en el engaño del que había sido víctima la población y la consecuente pérdida de consenso del gobierno con sus secuelas en el diseño de estrategias ineficaces. Segundo, se cuestionó severamente la falta de capacidad (eficacia y efectividad) del gobierno para hacer frente de manera menos drástica a la crisis económica. Se apuntó que si bien las medidas tomadas por la administración de Ernesto Zedillo mermaban un poco el caos financiero, no lo hacían así con el conflicto social derivado de la aplicación de aquellas.

Las críticas más drásticas señalaron que el futuro del país no sería sino el de la violencia social, el desempleo al por mayor, el alza generalizada de precios, el aumento desmedido de la inflación, entre otros aspectos.

En el terreno político, los críticos más severos advirtieron acerca de posibles escenarios de ingobernabilidad que llevarían a un ajuste radical del orden político, por su parte los dirigentes de los principales partidos políticos hicieron presentes sus posturas de inconformidad.

El entonces dirigente nacional del Partido Acción Nacional (PAN), Carlos Castillo afirmó en junio de 1995 que el gobierno era "torpe en lo económico e

inexperto en lo político". Asimismo, caracterizaba los primeros meses de gestión zedillista como un aviso en el sentido de que si no se corregía la ruta transitada por el gobierno, se avecinarían problemas de inestabilidad.⁸⁰

Por otra parte el entonces líder del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Porfirio Muñoz Ledo vislumbraba en 1995, un escenario de ingobernabilidad: "En este momento hay una disolución, una degradación inédita de las instituciones públicas. Cualquier cosa puede ocurrir mañana. Cualquier persona puede ser asesinada. Lo que se está viviendo ahora no tiene antecedente. Ni siquiera en el maximato. Y desde la caída de Madero no se conocía en México un fenómeno de adelgazamiento del poder institucional tan grave".⁸¹

A lo largo de 1995 la postura de los partidos políticos de oposición se centró en la demanda al gobierno de corregir el rumbo por donde trataba de encauzar la crisis. En la óptica de estos partidos políticos las medidas tomadas por la administración de Ernesto Zedillo para hacer frente a la crisis, a la larga serían los detonadores de la inestabilidad política.

En medio del convulsionado escenario luego de la crisis posdevaluatoria, se preveía que en un futuro el caldo de cultivo para un probable estallido social haría ebullición. Tal como lo dejaron entre ver algunos líderes partidistas y también los dirigentes de los movimientos sociales.

En ese sentido, se expresaron los obreros, campesinos y los asalariados quienes no avizoraban más futuro que el desempleo, el deterioro del poder adquisitivo y una inflación creciente. Esta situación los mantenía bajo una presión que, a su modo de ver, derivaría en conflictos sociales.

⁸⁰ Caballero, Alejandro. "Torpe en lo económico e inexperto en lo político, el gobierno parece catatónico" en *PROCESO*, 26 de junio de 1995, p. 9.

⁸¹ Caballero, Alejandro "No se ha consumado la sucesión presidencial" en *PROCESO*, 26 de junio de 1995, p. 12-13.

Así por ejemplo Juan José Quirino, líder del Barzón, apuntaba que luego de la crisis veían un panorama poco promisorio: "lo vemos desastroso, con riesgos de convulsión social".⁸²

La afirmación no era para menos. Los movimientos sociales fueron a la alza y complicaron aún más el accionar eficaz y eficiente del gobierno zedillista. Los casos más sonados a lo largo de 1995 y 1996 fueron los de Tabasco, Oaxaca, Puebla, Morelos, Guerrero y Chiapas.

El papel de los movimientos sociales ante la crisis posdevaluatoria cobró vital relevancia, máxime luego de que éstos incrementaran sus demandas al gobierno del Presidente Zedillo, que ya de por sí tenía el camino plagado de obstáculos para su accionar eficaz.

Este aumento desmedido de reclamos sociales en los primeros años del gobierno zedillista puede ser caracterizado de la siguiente manera:

- ante la creciente inflación, se pedía la baja de los precios de productos de primera necesidad
- ante la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, aumento salarial
- ante el desempleo, apertura de nuevas fuentes de trabajo
- ante las deudas de los trabajadores con las instituciones financieras, mejores condiciones para cumplir con los pagos e intereses
- ante la creciente inseguridad pública, respuesta inmediata del gobierno para controlarla
- ante el aumento en el cobro de cuotas por los servicios públicos, demanda de que éstos volvieran a sus tarifas originales
- ante la imperante pobreza extrema, mayores recursos gubernamentales para paliarla
- ante la creciente presencia de las fuerzas armadas como refuerzo a la seguridad nacional, desmilitarización.

⁸² Caballero, Alejandro, op. cit., p. 10

En este contexto, los movimientos sociales, a la par de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), jugaron el papel de grupos de presión luego de las secuelas derivadas de la crisis que lesionaron los intereses ciudadanos.

Desde luego, el cúmulo de demandas de dichos movimientos rebasó el poder de respuesta gubernamental.

El gobierno había sido incapaz de darles cauce y resolución a los conflictos. Motivo por el cual se hicieron manifiestos visos de inestabilidad política que mermaron la gobernabilidad del país. La respuesta gubernamental trató de minar el panorama adverso que se había construido alrededor de su accionar y a pesar de los primeros mensajes a la nación apenas a unos días de iniciada la crisis, el Presidente Zedillo había dibujado un panorama poco prometedor. En su primer informe de Gobierno cambió radicalmente su postura.

Zedillo eludió los bemoles presentados en los primeros nueve meses de su administración. Señaló el clima de bonanza y ventura que vendría para el país. De este modo, el Primer Mandatario vaticinó un país nuevo, con democracia, crecimiento, ahorro, empleo, justicia y paz. Caracterizó un panorama en el que parecía que la crisis no había existido y que el país caminaba por el sendero de la estabilidad.

En ese tenor, Zedillo advirtió el 1º de septiembre de 1995: "Hemos superado el peor momento de la crisis y los próximos años serán de crecimiento económico y multiplicación de empleos. Estamos sentando las bases para fortalecer nuestro Estado de derecho. Hay un firme impulso social para el avance político del país".⁸³

Aunque la realidad mostraba signos contrarios a la recuperación y la estabilidad, Zedillo buscó en su Primer Informe de Gobierno hacer un balance positivo del combate a los efectos de la crisis. De hecho, su discurso tuvo tintes

de ser una invitación abierta a los inversionistas para que depositaran sus recursos en un país que pronto, lograría la recuperación.

3.2 . La negociación más larga

Después del 1º de diciembre de 1994, el Presidente acudió a las sedes de las cámaras del Congreso de la Unión donde sostuvo varios encuentros con los legisladores de todas las bancadas para tratar el tema de reforma electoral, y de manera más amplia, la reforma del Estado en México. El resultado de los primeros acercamientos fue la instalación de una mesa formal de diálogo entre todos los partidos rubricada en el formato de un "Acuerdo político nacional" formalizado el 17 de enero de 1995.

El escenario no podía ser más adverso y complejo. Como ya lo habíamos señalado, en la última quincena de 1994 se desató una de las crisis devaluatorias más devastadoras que haya vivido el país. Al grave problema irresuelto de la guerrilla en Chiapas y al clima de inseguridad agudizado por los asesinatos de figuras públicas prominentes, se agregaba un contexto económico extraordinariamente difícil.

La crisis económica trajo entre otras calamidades una devaluación de la moneda nacional, inflación, alza en las tasas de interés, incremento en las deudas pública y privadas y dislocación en el presupuesto gubernamental. Todo ello se agregaba a la suma de demandas políticas descritas más arriba. Los reclamos, los agravios y las insatisfacciones difícilmente podían ser evadidos. Sortear la crisis y auspiciar una reforma política eran los ejes que determinaron la acción gubernamental en esos años; el sostenimiento de la oferta de diálogo y de reforma democrática cobró forma en aquel Acuerdo político nacional.⁸⁴

⁸⁴ Zedillo, Ernesto, *Primer Informe de Gobierno*, 1º de septiembre de 1995.

Como ya se ha visto los cambios electorales precedentes habían sido preventivos, lo mismo en 1977 que en 1986; en ellos el gobierno y su partido habían llevado la iniciativa y decidido el alcance y el contenido fundamental de esas reformas; durante 1990-1991 y en 1993 los cambios tuvieron que ser pactados, convenidos con otro partido político, el Partido Acción Nacional; ambas fueron reformas acordadas de manera bilateral; en 1994, luego del alzamiento en Chiapas, la regla de la inclusión y de consenso se hizo necesaria para adecuar el marco legal, pero para 1996 ya era absolutamente ineludible: había que diseñar un entramado electoral con el concurso, al menos, de las tres grandes corrientes políticas nacionales: el PRI, el PAN y el PRD.

El acuerdo político nacional se basaba en los siguientes compromisos, suscritos por el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo:

- 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 más urgentes.
- 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 ciudadana.
- Conducirse con apego a la ley y que la ley se acate y se aplique para asegurar la vigencia del Estado de Derecho.

⁸⁴ José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena. 2ª edición. México, 2000. Pp. 376-377.

- Asegurar legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales. Para ello, se acordarán con oportunidad las reformas necesarias y las modalidades apropiadas.
- Acordar la resolución inmediata de los conflictos postelectorales, 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, no se realicen acciones postelectorales por ninguna de las partes, que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones.⁸⁵

Tan pronto como concluyó el proceso electoral de 1994, se inició una etapa muy intensa de negociación y de discusión pública. Los foros se multiplicaron, las discusiones académicas, las sistematizaciones intelectuales y políticas, la búsqueda de puntos coincidentes y de acuerdos tuvieron un singular apogeo.

El entorno económico complicaba el proceso, pero la estrategia era clara: había que abrir cauces, dar nuevas certidumbres con política. En marzo de 1995 el Congreso de la Unión aprueba la iniciativa de ley para el diálogo, la conciliación y la paz en Chiapas, y al mismo tiempo se crea la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) integrada por los miembros de la comisión legislativa del Congreso para el diálogo y la conciliación, así como por un representante del poder ejecutivo y otro del poder legislativo del estado de Chiapas. Se trataba, según el secretario de Gobernación, de “crear un ambiente de negociación en el país”. Por eso dos semanas después se instala formalmente la mesa para la reforma política y se crea la secretaría técnica para darle seguimiento y continuidad al Acuerdo político nacional.⁸⁶

⁸⁵ Este marco fue presentado por el entonces secretario de Gobernación Esteban Moctezuma Barragán, y estaba firmado por Alberto Anaya, coordinador de la Comisión Política del Partido del Trabajo, por Carlos Castillo Peraza, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, por Porfirio Muñoz Ledo, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, y por María de los Angeles Moreno, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, el 17 de enero de 1995.

⁸⁶ A la instalación asistieron: María de los Angeles Moreno, Pedro Joaquín Coldwell y José Natividad González Parás por el PRI; por el PAN Carlos Castillo Peraza, Felipe Calderón Hinojosa, Gabriel Jiménez Remus y Ricardo García Cervantes; por el PRD, Porfirio Muñoz Ledo, Jesús Ortega Martínez y

Pronto esa mesa de trabajo elaboró la agenda para la reforma política del Estado. La agenda para la reforma electoral, es decir los puntos que ordenarían la discusión, se desglosaron de la siguiente manera:

a) Derechos políticos

- Garantías constitucionales y mecanismos jurídicos de protección
- Formas de consulta y participación ciudadana indirecta y directa
- Voto de los mexicanos en el extranjero

b) Órganos y autoridades electorales

- Autonomía de las autoridades electorales
- Dimensión, formas de su financiamiento y patrimonio del órgano electoral
- Calificación de elecciones: ámbito y rango
- Tribunal Electoral
- Fiscalía Electoral
- Servicio Profesional Electoral

c) Organización del proceso electoral

- Cédula de identidad/Credencial Electoral: Registro Nacional Ciudadano y Registro Federal de Electores.
- Actualización confiabilidad del Padrón Electoral y Lista Nominal.
- Geografía electoral: distritación y circunscripciones.
- Proceso electoral: selección de funcionarios, capacitación promoción del voto, centros de votación
- Jornada electoral: simplificación de la documentación electoral, administración, escrutinio y cómputo del sufragio, publicitación de resultados
- Observación electoral

d) Competencia electoral

Ricardo Valero; por el PT, Joaquín H. Vela y José Narro Céspedes. Estaban, además el titular de Gobernación Esteban Moctezuma, Luis F. Aguilar y Luis Maldonado.

- Acceso a los medios de comunicación: criterios y reglas de equidad y libertades políticas de informadores y propietarios, relación entre tiempos oficiales y tiempos contratados, gastos partidistas en los medios impresos y electrónicos
- Fuentes y límites de financiamiento: criterios y reglas de equidad en la distribución de los recursos públicos, sistema de contraloría y de rendimiento de cuentas, condiciones de un sistema mixto de gastos de campaña
- Duración de las campañas electorales
- Identidad partidista y uso de emblemas y símbolos patrios
- Encuestas y conteos rápidos
- Programas públicos e impacto electoral

e) *Régimen de partidos*

- Partidos políticos: requisitos de registro, derechos, prerrogativas y obligaciones
- Asociaciones políticas: requisitos, derechos y obligaciones
- Coaliciones
- Candidaturas comunes e independientes
- Formas de afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos. Derechos y obligaciones de los afiliados a los partidos

f) *Legalidad y representación*

- Diferenciación entre Ley Orgánica del órgano de Autoridad Electoral, Ley de Organización y Procedimientos Electorales y Ley de Partidos Políticos
- Principios comunes de la legislación electoral federal y estatal
- Sistema mixto de representación: criterios y balance entre Mayoría Relativa y Representación Proporcional

Surgieron además otros esfuerzos: el llamado "Seminario del Castillo de Chapultepec", un experimento de estudio, discusión y acercamiento entre representantes de partidos que duró varios meses y que fue auspiciado y

animado por dos consejeros ciudadanos: Santiago Creel y José A. Ortiz Pinchetti.⁸⁷

Una serie de acontecimientos políticos, electorales, en el Congreso de la Unión, en las definiciones de política económica, ensombrecieron la relación del gobierno federal con los partidos políticos nacionales y pospusieron la negociación reformadora. El primer tropiezo de la negociación ocurrió durante la última semana de abril de 1995: el Partido de la Revolución Democrática, manifestando serias diferencias internas, se retiró no obstante, de la mesa ante los acontecimientos de Tabasco. Eran las secuelas de un conflicto postelectoral surgido a finales de 1994, sumamente cuestionado y que había encontrado elementos para denunciar un supuesto y exorbitante gasto de campaña en la elección para gobernador; no hubo resultados en la negociación postelectoral de ese estado y el PRD retomó la marcha de su "Éxodo por la dignidad".

Finalmente el retornó del PRD a los trabajos, pero las elecciones para gobernador en Guanajuato y en Yucatán volverían a gravitar en contra de la reforma electoral nacional. El candidato del PAN ganó por amplia mayoría en el primer estado, pero en Yucatán es conquistado por el PRI ante la inconformidad y las denuncias de los partidos opositores. Cuando el Tribunal Electoral de Yucatán falla finalmente a favor de Víctor Cervera Pacheco, el PAN intensifica las acciones de desobediencia civil y al mismo tiempo decide abandonar la mesa del diálogo político nacional. Para colmo, por esos mismos días, a fines de junio, otra personalidad pública, el abogado Abraham Polo Uscanga fue asesinado luego de haber recibido amenazas de muerte. En el estado de Guerrero en la localidad de Aguas Blancas, tuvo lugar (y se filma) un inusitado hecho de violencia: el asesinato de decenas de campesinos desarmados por grupos paramilitares; el 5 de julio de ese año,

⁸⁷ La discusión se multiplicaba y dio origen a una gran producción editorial sobre el tema podemos citar ahora el documento firmado por Alvarado, Barraza, Estudillo, Fariás, Morales, Pacheco, Pechard, Pérez Sánchez, Valdez y Valdez, titulado *Alternativas de propuesta para una reforma electoral: objetivos, debates y propuestas*, Fundación Friedrich Ebert, México, noviembre de 1995. Puede verse asimismo el libro de Aguirre, Becerra, Córdova y Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, julio 1995.

sorpresivamente, se suspenden las negociaciones en Chiapas. El desencuentro, la confusión y la inconformidad se multiplican: la dirigencia del PRD declara que el diálogo no tiene sentido y que el país "vive una situación de ingobernabilidad", por lo que resulta necesario establecer un "gobierno de salvación nacional". El contexto tiene una consecuencia política: Esteban Moctezuma se retira de la Secretaría de Gobernación y en su lugar queda Emilio Chuayffet. Semanas después ocurriría otro recambio: Santiago Oñate sustituye en la dirigencia del nacional del PRI a María de los Angeles Moreno.⁸⁸

A partir de 1995 comienza una expansión de la presencia local opositora como nunca antes se había visto y quedó de manifiesto que las realidades locales estaban evolucionando de manera muy diferenciada.⁸⁹

El Partido Acción Nacional, introduce una nueva condición para reanudar el diálogo: la designación del director del Instituto Federal Electoral luego de la renuncia de su titular, Arturo Núñez. Un mes después. Porfirio Muñoz Ledo y Santiago Oñate hacen eco de la petición panista: "es posible el nombramiento del director del IFE por consenso". Más tarde el secretario de Gobernación declara estar a favor del retiro del Ejecutivo de la presidencia del IFE.

En septiembre la mesa de diálogo parecía poder reanudar su marcha. El PRI mantenía su disposición y el Partido de la Revolución Democrática, después de una fuerte deliberación interna, decidió permanecer y continuar con la obra de reforma. El PAN, sin embargo, el mismo que había negociado bilateralmente las reformas estratégicas de 1990 y 1993, mantenía sus reservas acerca de este ejercicio.

Este cambio en las coordenadas y en los actores de la negociación se explica, en parte, por la celebración del tercer congreso del PRD, llevado a cabo en Oaxtepec, Morelos, en agosto de 1995.

⁸⁸ Woldenberg, José, *La mecánica...*, op. cit. pp. 387-388

En las conclusiones del congreso, el PRD apostó a un viraje que sería decisivo para la reforma electoral:

... proponemos a la nación una transición pactada, pacífica y constitucional hacia la democracia, que nos permita solucionar la crisis que aqueja al país y lo coloque en posición de alcanzar su futuro con soberanía y justicia para todos... El PRD convoca al diálogo nacional entre las fuerzas políticas, sociales, civiles culturales y el gobierno... el país necesita la instauración de un sistema democrático realmente competitivo para lo cual se deberán cumplir dos requisitos mínimos, autonomía de los órganos electorales y equidad en la contienda electoral.⁹⁰

3.2.1. Agenda Mínima del Cambio electoral

Durante las semanas que siguieron al Tercer Congreso del PRD, este se convertiría en una fuerza pivote para la operación reformadora. Después de una sesión en el Seminario de Chapultepec, la dirigencia perredista sostendría con el PAN y con su dirigencia –encabezada por Carlos Castillo Peraza- una serie de reuniones de las que emergería una agenda mínima de cambio electoral a la que ambas formaciones se comprometían⁹¹ de frente al diálogo con el gobierno.

En la presentación del documento *Diez puntos fundamentales para la reforma electoral*, firmado por Castillo Peraza y Muñoz Ledo, se exponía que esa agenda debía ser considerada como insumo indispensable para el inicio de una negociación entre partidos y gobierno, “Ambos partidos estamos en plena disposición de discutir y acordar, en el marco que se estime más pertinente, éstas y otras propuestas a fin de concretar a la brevedad acuerdos que

⁸⁹ Véase Pacheco, Guadalupe, “El péndulo regional”, en *Voz y voto* No. 80, México, octubre de 1999.

⁹⁰ PRD, *Resolución del III Congreso*, Oaxtepec, Morcos, septiembre de 1995.

⁹¹ “10 puntos del PAN y el PRD para la reforma electoral”, 21 de agosto de 1995, tomado de *La nación*, órgano oficial del Partido Acción Nacional, 1 de septiembre de 1995.

favorezcan, mediante la reforma del Estado y la solución de los graves problemas económicos y sociales, la gobernabilidad del país".⁹²

Ese documento sería crucial para volver a arrancar la negociación pero también para la evaluación del cambio electoral, vale la pena reproducirlo a continuación:

Diez puntos fundamentales para la Reforma Electoral⁹³

Los integrantes del Seminario del Castillo de Chapultepec, consejeros ciudadanos, expertos y representantes de los partidos consideramos que sólo se logrará la deseada prometida reforma electoral definitiva si se parte de la aceptación de los siguientes aspectos básicos, que se desglosan y complementan en el documento de 139 puntos (*los puntos aparecen entre paréntesis*).

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* elegidos por los consejeros ciudadanos; que el mismo esquema se establezca para los niveles local y distrital (1 a 19 y 49 a 52). 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 (21 a 23).
2. Que el *ejercicio de los derechos políticos* de la ciudadanía y los actos de la autoridad electoral estén sujetos a *control constitucional* (capítulo primero).

⁹² José Woldenberg *La mecánica...* op cit. pp. 391-392

⁹³ Las muchas cursivas que aquí se reproducen provienen del documento original.

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 en efectivo 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 (84 a 101). Que se establezcan las *penalidades* de la pérdida de candidatura, la anulación de la elección y la pérdida del registro de los partidos, cuando éstos o sus candidatos burlen los topes de financiamiento de campaña (102).
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 (53 a 66). Que se legislen los *derechos de réplica (respuesta), rectificación, aclaración y reclamación* de los partidos y los candidatos frente a informaciones falsas o deformadas, calumniosas o difamatorias de los medios de comunicación colectiva (67 a 83).
5. Que se *prohiba el uso de los colores y los símbolos patrios* por cualesquiera de los partidos políticos (118).
6. Que *desaparezca el registro condicionado* de los partidos políticos y se establezca un solo tipo de registro; que se incremente a dos por ciento el porcentaje de votos para mantener el *registro de los partidos y a tres por ciento* el necesario para tener *acceso a las curules* de representación proporcional (120 y 122).
7. Que se *faciliten* las condiciones para formar *coaliciones* y para postular candidatos comunes; que se rescate la figura de la *Asociación Política* como germen de los partidos políticos (125 a 129).

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 (104). Que sea responsabilidad del Estado, tanto que los ciudadanos obtengan su inscripción en el Padrón a partir del censo de viviendas (106).
9. Que no se identifiquen por ningún medio los *programas públicos con programas partidarios*, y mucho menos se les utilice con fines electorales (capítulo segundo).
10. Que se *prohiba* cualquier forma de *afiliación colectiva* a los partidos políticos (130).

Estos puntos dictarán la pauta a seguir en la construcción de un México democrático, a través del fortalecimiento de las instituciones electorales a fin de brindar equidad en las contiendas electorales. Se buscaba generar un ambiente de transparencia electoral, en que ningún partido por fuerte que fuese tuviera el control sobre los procesos electorales.

Se pretendía que a través de diferentes medidas el gobierno logrará dar respuesta a un problema que ha venido arrastrando y que en el sexenio de Ernesto Zedillo pone en riesgo la gobernabilidad y es la falta de procesos electorales confiables y legítimos. Son por lo tanto, estos puntos el comienzo de los trabajos encaminados a dar una respuesta eficaz y eficiente, con el único fin de generar un clima de estabilidad que se refleje en los distintos ámbitos, principalmente en la mejoría de la economía y que a su vez contribuya a fortalecer la gobernabilidad.

3.2.2. El nuevo rumbo de la negociación.

El 24 de octubre de 1995 se reanuda el diálogo para la reforma política. El PAN declara que ya no es indispensable el nombramiento del director del IFE para recomenzar los trabajos. El día 26 también se pone en marcha la discusión entre cuatro partidos para la reforma política del Distrito Federal. Un mes después, por consenso, los dirigentes del PAN, PRI y PRD y la Secretaría de Gobernación volvieron a acordar un nuevo temario y una nueva forma de trabajo: estableciendo diez mesas temáticas vinculadas a la mesa central en donde se daría cabida a representantes del Congreso de la Unión. Al mismo tiempo y dados los antecedentes, se instituyó una "mesa de coyuntura" para resolver problemas de la lucha política inmediata y evitar que el diálogo se volviera a romper.

Hasta diciembre 4 quedaría instalada la mesa de la reforma electoral. Su primer fruto: diez compromisos, que deberían cobrar forma legal: 1) mecanismos que protejan constitucionalmente los derechos políticos de los mexicanos; 2) que el Tribunal Federal se convierta en un órgano jurisdiccional especializado; 3) total autonomía e independencia del IFE; 4) fortalecer la presencia ciudadana en los órganos de dirección del IFE; 5) mecanismos para fiscalizar los ingresos y gastos del IFE; 6) establecer sistemas de control y vigilancia sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos, así como topes razonables a los gastos de campaña; 7) implantar una distribución más equitativa del financiamiento público; 8) mayor equidad en el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación; 9) y 10) revisar la tipología y los mecanismos de persecución de delitos electorales. Estos compromisos fueron importantes pues la nueva ley electoral tendría que dar necesariamente una respuesta a esos temas y avanzar en una solución concordada.

En la sexta reunión de la mesa electoral, en enero de 1996, se recibe el documento "Sesenta puntos para reforma político electoral", resultado definitivo de los trabajos del Seminario del Castillo de Chapultepec. Al propio tiempo, se

intensifican los cabildos y las reuniones entre partidos, y de ellos con la Secretaría de Gobernación.

Pero la conflictiva nacional no cesa: en Tabasco, como parte de una larga protesta postelectoral encabezada por el dirigente Andrés Manuel López Obrador, ocurren vastas movilizaciones que incluso acaban apropiándose de algunos pozos petroleros; como resultado, 49 perredistas fueron detenidos y encarcelados. La mesa de coyuntura se hace cargo del asunto. En cambio, casi simultáneamente, en Baja California Sur se verifican elecciones municipales y para el Congreso local, con una aceptación general de los resultados.

Varias negociaciones corren paralelas: a mediados de febrero tienen lugar los primeros acuerdos entre el gobierno y el EZLN en Larráizar, Chiapas; la reforma política del Distrito Federal avanza; luego de innumerables conversaciones se llega a un acuerdo en Tabasco, y Gobernación declara estar dispuesta a abandonar la presidencia del IFE siempre y cuando se discuta de manera integral la composición del Consejo General. En el inter, el PAN y el PRD se aprestan a vivir procesos internos de cambio en sus respectivas dirigencias.

Pero el día 17 ocurre otro de los tropezones más traumáticos de este largo y accidentado trayecto reformista: después de una elección muy cerrada, el Tribunal Electoral de Puebla adjudicó el triunfo al candidato del PRI para la alcaldía del municipio de Huejotzingo. Por eso, el PAN abandona la mesa para la reforma del Estado, incluida la electoral. El escenario se vuelve a ensombrecer: varios partidos califican de chantaje la decisión de Acción Nacional y éste en respuesta abandona también la comisión plural del Senado. El presidente Zedillo interviene: "la reforma electoral no puede ser rehén de controversias coyunturales".

Decenas de elecciones y de conflictos ligados a ellas, ponían a prueba la madurez, la solidez y la voluntad de los actores para forjar, no obstante las tensiones coyunturales, un nuevo marco institucional. La mesa de la reforma electoral trabajaba sobre un campo minado, en el cual el gobierno, el PRI y el resto de los partidos, eran desbordados o desobedecidos por sus propias fuerzas locales, amenazando el conjunto del proceso.

La primera semana de marzo de 1996, Felipe Calderón Hinojosa es electo presidente de Acción Nacional y la definición de su Consejo Nacional vuelve a ser tajante: "mantenerse fuera del diálogo político, hasta que el gobierno rectifique". Pero aclara: presentará sus iniciativas para la reforma electoral y del Estado en el periodo ordinario de sesiones del Congreso, a inaugurarse en abril. Aprovechando el viaje, el EZLN afirma: "La mesa de la reforma electoral es una farsa de la clase política y una traición a la aspiración democrática del pueblo".⁹⁴

A pesar de este contexto extraordinariamente adverso, la negociación entre PRD, PRI, PT y el gobierno siguió su marcha. Se habla de acuerdos trascendentes. Para dar toda seriedad y sellar los compromisos comunes, el gobierno tenía que refrendar públicamente los acuerdos que se habían forjado en la mesa de diálogo. En un discurso pronunciado en Quintana Roo, el 14 de marzo, el Presidente de la República declara que la Suprema Corte de Justicia de la Nación "adquiera facultades electorales mediante la revisión de constitucionalidad de las leyes respectivas"⁹⁵ y dos semanas después dice: "ni un paso atrás en la elección directa del regente de la Ciudad de México".⁹⁵

El congreso de la Unión comenzaba sus trabajos en abril. Era una oportunidad crucial, el tiempo corría en contra pues en noviembre de ese mismo año debía comenzar formalmente el proceso electoral federal con una nueva legislación, absolutamente renovada. Sin la firma de Acción Nacional, con setenta acuerdos y uno pendiente (el de la integración de la Cámara de Diputados), los

⁹⁴José Woldenberg, *La mecánica ...* op cit. p. 397

dirigentes del PRI, PRD, PT y la Secretaría de Gobernación, entregan al Congreso las conclusiones de su negociación en torno al capítulo electoral. Hay que explorarlas enseguida.

3.3. Las conclusiones de la mesa de la reforma electoral.

Fue el dos de abril de 1996 que se anunciaron las "Conclusiones alcanzadas en la mesa de reforma electoral". Se trataba de un listado amplio, inclusivo y que abarcaba todos los puntos que habían formado parte de litigio electoral: 107 propuestas, 27 constitucionales y 80 legales. Era un recuento de los compromisos fundamentales para reformar con sentido democratizador la legislación electoral.

Se esperaba que el PAN recuperara su participación y su incidencia en el marco del Congreso de la Unión, en otras palabras, que su fracción parlamentaria se sumara al trabajo conjunto, pues en las propias conclusiones se dejaba abiertos, de manera explícita, algunos puntos que para el PAN resultaban relevantes, evidente que el listado del PRI, PRD y PT recogía una buena parte de los reclamos y las iniciativas del propio PAN. De esa manera, las "Conclusiones" alimentaban esperanzas de que la nueva legislación, a pesar de los tropiezos y de su prolongación fuera producto del consenso.

He aquí un resumen de esos planteamientos que, en el clima de entonces, se convirtieron en la mejor noticia política producida en el sexenio.⁹⁵

3.3.1. La Constitución: las reformas necesarias

1. *Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección.* El Tribunal Federal Electoral se incorporaría como un órgano especializado al poder

⁹⁵ Woldenberg, José, *La mecánica...* op.cit. p. 398

⁹⁶ Este recuento toma mucho de lo escrito por José Woldenberg en el periódico *La Jornada*, los días 18, 19, 20, y 21 de abril de 1996.

judicial. El Tribunal sería parte del poder judicial, existiendo una sala superior de control constitucional y salas para desahogar el contencioso.

Lo primero merece subrayarse. Hasta entonces los asuntos electorales carecían de control de constitucionalidad; por una parte el Tribunal no era competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, y eso quedaría corregido; por la otra, la Suprema Corte de Justicia era incompetente para conocer de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales. A partir de ahora, el máximo órgano del poder judicial del país sería competente también en esos casos.

Los ministros y magistrados serían designados por las dos terceras partes de los votos de la Cámara de Diputados a propuesta de la Suprema Corte, es decir, en su nombramiento no participaba el poder ejecutivo, con lo cual se convertirían en los únicos ministros y magistrados que rompieran lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución, que establece que los mismos sean nombrados por el Presidente con la aprobación del Senado (por eso Gobernación insistía en que por lo menos los ministros fueran electos de acuerdo con lo que marcaba la Constitución entonces vigente).

En el mismo paquete se establece que los actos y resoluciones de los tribunales locales podrán ser impugnados, con lo cual se crearía un eslabón más para procesar diferendos electorales y para que los "poderes locales" fueran vigilados y eventualmente rectificadas. De esa manera podía afirmarse que en ese campo sería necesaria una legislación completamente nueva.

2. *Afiliación personal.* Al establecerse en la Constitución que la afiliación a los partidos debe ser personal, se convertiría en anticonstitucional la afiliación masiva a los partidos, a través de sindicatos u organizaciones sociales. Con ello se fortalecían las garantías individuales.

3. *Referéndum e iniciativa popular.* Se trata de dos innovaciones a la legislación. Sin embargo, en las "Conclusiones" no se precisaban sus alcances y modalidades.
4. *Voto en el extranjero.* Se convino en impulsarlo para ser ejercido sólo en la elección presidencial (lo que resultaba natural porque los votantes se encontrarían fuera de su distrito y estado) y se ligó a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y a la emisión de la Cédula de Identidad. La Secretaría de Gobernación, sin embargo, señaló que por razones de "soberanía y de logística" la legislación en este punto no debía ser modificada.
5. *Principios constitucionales para legislaciones locales.* Ésta era una conclusión igualmente clave. A partir de ella las legislaciones locales tendrían que sintonizarse a los cambios federales, de tal suerte que la operación reformista llegara a todos los ámbitos del país.
6. *Órganos electorales.* El IFE pasaría a ser un órgano totalmente independiente de los poderes ejecutivo y legislativo. Su Consejo General estaría integrado por un consejero presidente, ocho consejeros electorales y representantes de los partidos políticos. Estos últimos sumarían uno por partido con derecho a voz pero no a voto, por lo cual toda la responsabilidad de las decisiones recaería en los consejeros electorales.

Los consejeros serían nombrados por las dos terceras partes de los votos en la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, de listas que no serían mayores de cinco por cada partido. Y aunque se preveía la insaculación en caso de no existir acuerdos, se proponía inducir a la forja de consensos, de tal suerte que los consejeros gozaran de la confianza y el apoyo de la totalidad o por lo menos de la inmensa mayoría de los partidos.

Los requisitos para desempeñar la tarea de consejero serían más rigurosos, y en las "Conclusiones" se decía que una tercera parte de los mismos serían personas residentes fuera del DF. Su remuneración sería "similar" a la de los ministros de la Suprema Corte.

El director del IFE sería puesto por el Consejo General a través de una mayoría calificada a la Cámara de Diputados la cual requeriría también de dos terceras partes de los votos para aprobarlo. Se busca con ello que el director tenga lo mismo, la confianza de los consejeros tanto como la de los partidos. Los nuevos consejeros tendrían que intentar una propuesta, junto con los dirigentes de los principales partidos o con sus respectivos coordinadores parlamentarios en la Cámara de Diputados, para que su propuesta no fuese rechazada en aquella instancia. Si eso sucediera se preveía la posibilidad de enviar una segunda o una tercera propuesta y si no pasara se haría un sorteo entre los propuestos/rechazados. Otra vez, la ley inducía a la forja de consensos.

7. *Calificación.* El acuerdo de los partidos decía que el cómputo debía realizarse en el Consejo General del IFE; el Tribunal desahogaría las impugnaciones y la Cámara haría el cómputo definitivo y la declaración de validez correspondiente. La propuesta no se hacía cargo de la experiencia perturbadora de los colegios electorales en 1988 y 1994. En este punto, la Secretaría de Gobernación acertaba y proponía alternativamente simplificar el procedimiento de calificación para hacerlo plenamente jurisdiccional, dejando en el Tribunal la definición definitiva e inatacable.
8. *Condiciones de la competencia.* Se incluía el principio de "equidad" en relación al uso de los medios de comunicación. Esa disposición debería ser reglamentada en la ley. No obstante, se trataba de asegurar un asidero constitucional estratégico para remontar uno de los rezagos más flagrantes de materia electoral.

Por otro lado, el financiamiento fundamental para los partidos debería ser público y la parte medular se distribuiría de la siguiente manera, 70% proporcional al número de votos y 30% con un criterio "inverso a la misma". Con ello se conjugan dos criterios: implantación social y apoyo a los más débiles, con lo que sin duda los recursos se repartirían de manera más equitativa.

9. *Registro de partidos.* Se proponía elevar a 2% los votos necesarios para refrendar el registro como partido y para acceder al reparto de las curules por la vía plurinominal.

10. *Integración del Congreso.* Aquí, las "Conclusiones" anunciaban que no habían alcanzado acuerdos, que se trataba de una asignatura pendiente. Era quizás el tema más delicado, pues por sus implicaciones tenía un pie en la reforma electoral y otro ya en la reforma del Estado, uno en la expresión y representación, y otro en la esfera de la gobernabilidad

3.3.2. La traducción legal y reglamentaria

Las modificaciones a la constitución tenían que ser acompañadas necesariamente, por una profunda reforma legal. He aquí los compromisos más relevantes señalados por el acuerdo de la mesa de la reforma electoral.

1. *Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección.* Tendrían que modificarse la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional para establecer la acción de la inconstitucionalidad en materia electoral, con lo cual se ampliaba la competencia de la Suprema Corte. Y además sería necesaria la configuración de una nueva ley que incluyera lo mismo los procedimientos para la protección constitucional de los derechos políticos y ciudadanos, así como el control constitucional de actos y resoluciones no sólo de las autoridades electorales federales sino también de las locales.

Todo el contencioso electoral pasaría a formar parte de dicha ley. También se reformaría la Ley orgánica del Poder Judicial para incorporar a la materia y al Tribunal Electoral al poder judicial.

2. *Órganos y autoridades electorales.* En el marco del nuevo Consejo General del IFE el director tendrá la facultad de proponer al secretario general y a los directores ejecutivos a la aprobación del Consejo.

Las juntas ejecutivas locales y distritales seguirían siendo nombradas por la Junta General Ejecutiva (integrada por el director general, el secretario y los directores), pero ahora con la supervisión de una comisión del Consejo General. Además se proponía trasladar algunas facultades de la Junta al Consejo.

El Consejo General, para evitar que el órgano colegiado y la autoridad ejecutiva marchen en paralelo, establecería tres comisiones de seguimiento permanentes: del servicio profesional electoral, de capacitación y educación cívica y de organización electoral.

Se transferían facultades del presidente del Consejo al director. Las "Conclusiones" eran omisas en definir cómo se nombraría eventualmente al presidente del Consejo. El presupuesto del IFE sería elaborado por el director y sometido a la consideración del Consejo General, el que lo remitirá al Presidente de la República para su integración al presupuesto.

Se elaboraría un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y los consejos locales y distritales supervisarían la labor de sus respectivas juntas ejecutivas.

3. *Organización del proceso electoral.* Varias de las medidas acordadas durante el proceso electoral de 1994 se convertirían en imperativos legales. Era el caso de la existencia de un Consejo Técnico del Padrón, la

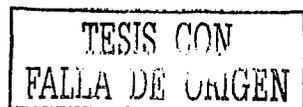
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ampliación del plazo en la exhibición de las listas nominales, las fórmulas de insaculación de los funcionarios de casilla así como de los criterios para repartir sus funciones, la ampliación del periodo de su capacitación. Las boletas con talón foliado, el coleteo muestral del líquido indeleble, y la delimitación de las funciones de los asistentes electorales.

Además, se tipificaría como delito el mal uso de la credencial para votar, se abrirán dos periodos para el registro de observadores electorales (para todo el proceso y para la jornada electoral), se establecerá la sustitución escalonada de los funcionarios de casilla, lo que debía llevar al nombramiento de un número menor de suplentes, y se crearía dentro del IFE un centro especializado dedicado a la investigación y a la difusión. Los partidos firmantes se comprometían a estudiar la posibilidad de establecer centros de votación.

4. *Régimen de partidos.* Desaparecía el registro condicionado; el registro definitivo sería el único procedimiento asequible para forjar una nueva organización política; se demandaba demostrar un número de 65 mil afiliados, y se proponía la obligación de realizar 10 asambleas estatales o 100 distritales (hasta esa fecha se pedían asambleas en la mitad de los estados, 16, o en la mitad de los distritos, 150). El partido que no lograra el mínimo requerido para refrendar su registro (2% de los votos) no podría participar en la elección siguiente.

Se proponían nuevas condiciones para la formación de coaliciones electorales y ellas mismas serían el medio para postular "candidaturas de convergencia". Para complementar el sistema de partidos, las "Conclusiones" hablaban de reintroducir la figura de las agrupaciones políticas nacionales, cuyo requisito sería el de contar con siete mil afiliados en al menos diez entidades del país. Ellas podrían coaligarse con los partidos y gozarían de exenciones fiscales y "apoyos" para sus actividades editoriales. De esa manera se ofrecía un cauce para la participación política



a corrientes menos implantadas que los partidos, sin fomentar artificialmente la atomización de las ofertas electorales.

5. *Financiamiento.* Generar condiciones equitativas para la competencia electoral resultaba una de las necesidades vitales de la reforma. Las "Conclusiones" determinaban privilegiar el financiamiento público sobre el privado y aumentar sustantivamente su monto. Lo que antes eran las partidas de financiamiento público por actividad electoral y por actividades generales (las más relevantes en cuanto al monto) se fundirían en un nuevo rubro, "financiamiento para gastos de operación", que se incrementará anualmente dependiendo de la inflación. Dicha partida repartiría 70% de manera proporcional a los votos y 30% "con un criterio inverso a la fuerza electoral de los partidos". Con ello se pretendía lograr un financiamiento más equitativo.

Los partidos recibirían 25% el primer año después de la elección, 35% al segundo año y 40% el año electoral. Antes se repartía 20, 30 y 50%. Los partidos pactaron, asimismo, que el financiamiento para "gastos de operación" se otorgara retroactivamente a enero de 1996. Las partidas conocidas como "actividades específicas" y para el desarrollo de los partidos seguirían existiendo. La primera de ellas, que fomenta las labores de investigación, educación y difusión de los partidos, y que permitía reembolsar el 50% de sus gastos aumentaba: según la propuesta esa recuperación ascenderá al 75%. Esos recursos irían directamente a las fundaciones o instituciones de los partidos.

Se establecía un límite al monto total de las aportaciones en dinero de simpatizantes consistente en el 10% del dinero público que recibiera el partido mayor. Las aportaciones individuales también tendrían topes estrictos y se intentaba prohibir las aportaciones anónimas (en la ley anterior esa cantidad podía representar hasta el 10% de los ingresos de un partido). Se establecía un tope de gasto para la elección de diputados,

senadores y presidente equivalente a dos pesos (valor de enero de 1996) por elector en cada elección.

Los partidos, por ley, tendrían que contar con un sistema de organización y administración de sus finanzas de tal suerte que se fomentara su transparencia y que sus cuentas pudieran ser auditadas. Se proponía que la comisión de Consejeros del Consejo General pudiera contratar despachos especializados para realizar auditorías externas a los partidos.

6. *Medios de comunicación.* Se aumentaría sustancialmente el tiempo oficial gratuito durante las campañas, garantizando al menos la cantidad de tiempo de que gozaron durante las elecciones de 1994. El texto decía que "los partidos acordaron analizar la posibilidad legal y los mecanismos necesarios para una mejor forma de utilización del tiempo oficial gratuito".

Se estableció el compromiso de que el tiempo oficial disponible para los partidos ocurra en los horarios con más audiencia, y que fuese distribuido con el mismo criterio que el dinero público: 70% proporcional y 30% inversamente proporcional a la fuerza electoral.

Se establecía un tope a la contratación de tiempos y espacios en radio y televisión, el cual no podría ser mayor al 10% del total del financiamiento público a cada partido.

La propaganda partidaria contratada por los partidos en los 20 días previos a la elección, a excepción de los cierres de campaña. Y retomando acuerdos que funcionaron en 1994, se pactó que la propaganda gubernamental de cierto tipo fuera suspendida durante la campaña; asimismo se hablaba de que el IFE realizara monitoreos aleatorios a los noticiarios de radio y televisión, regulara encuestas y conteos rápidos, y apoyara la realización de debates públicos entre los candidatos, siempre que hubiese acuerdo entre los propios candidatos y sus partidos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La ley establecería la necesidad de un catálogo de tarifas en los medios impresos para evitar la especulación y el trato diferenciado hacia los partidos, e incluso decía el texto: "se explorará la posibilidad y la viabilidad de abrir un nuevo canal de televisión y una estación de radio para la difusión de actividades políticas".

7. *Duración de campañas.* Se proponía reducir la duración de las campañas legales (presidente 20 días, diputados 75 y senadores 90), en el lapso que va del registro de la candidatura a la votación.

No había dudas el paquete elaborado en la mesa de la reforma electoral recogía buena parte de la agenda de los consejeros ciudadanos, de los puntos del Seminario del Castillo, de las propuestas iniciales de los partidos y de muchos otros trabajos académicos de sistematización. Una reforma drástica, abarcadora y profunda aparecía ya bien dibujada.

El PAN, se incorporó en la recta final de la reforma. En la Cámara de Diputados ese partido presenta su propia propuesta, por lo demás ampliamente coincidente con las "Conclusiones" alcanzadas en la mesa de diálogo.⁹⁷

Los contactos entre Felipe Calderón y el secretario Chauffet comenzaron. Para el 15 de mayo, obtiene una victoria: el edil del municipio de Huejotzingo renuncia y es sustituido por una propuesta del ayuntamiento de mayoría panista. Al día siguiente el PAN anuncia se regreso al diálogo nacional.

Los meses siguientes se convirtieron en los más intensos del periodo de negociación. Aparecen nuevos acuerdos, pero también nuevos disensos.

⁹⁷ Una parte de los acontecimientos que aquí se describen fueron recordados gracias a la cronología que Eduardo Castellanos hace en su libro *Las Reformas de 1996*, Centro de Estudios de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, AC. México, 1998.

Acción Nacional pide que el gobierno no quede fuera de la responsabilidad de organizar las elecciones federales; el PRD, en cambio, declara que su posición en torno a la salida del Ejecutivo del IFE es irreductible. Al mismo tiempo, llegan a la negociación once puntos de acuerdo por consenso para la reforma política del Distrito Federal.

El tiempo se agotó, pero existe disposición para convocar al Congreso de la Unión, en julio, para un periodo extraordinario. Las declaraciones públicas de los partidos coinciden: PRI, "la reforma política es un éxito"; PRD, "el proceso va"; PAN, "gran esfuerzo de conciliación". Por fin, el día 20 de junio se presenta un balance: subsisten desacuerdos en sólo tres puntos (órganos electorales, financiamiento de partidos y sistema de medios de impugnación). En cambio hay acuerdo en 24 asuntos más y el tema de la integración del Congreso está pendiente. Diputados del PRI, PAN, PRD y PT inician la redacción definitiva de la iniciativa de modificaciones constitucionales en materia electoral.

Pero el esfuerzo tendría que pasar nuevas pruebas: el PRI, en boca de algunos diputados, pide revisar algunos acuerdos; en respuesta Acción Nacional se retira temporalmente, mientras que el conflicto de Tabasco vuelve a reaparecer y el PRD se ausenta de los trabajos; además, Porfirio Muñoz Ledo cumple el tiempo de su mandato al frente del PRD y se inicia un proceso de relevo interno.

A contracorriente se instala una nueva mesa de coyuntura y de nueva redacción constitucional. Es la recta final: trabajosamente, uno por uno, van llegando los acuerdos mediante fórmulas novedosas y cesiones mutuas, pero ya sin renegar de los pactos anteriores. Por fin, el 24 de julio de 1996, en Palacio Nacional, el presidente Zedillo suscribe con los dirigentes de los cuatro partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, los acuerdos para el cambio constitucional en materia electoral. Zedillo llama a esos acuerdos como "decisivos, definitivos e irreversibles". La consecuencia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

política por unanimidad la Comisión Permanente del Congreso acuerda convocar a un periodo extraordinario de sesiones; los diputados priistas Saúl González e Ignacio González, el panista Alejandro Zapata y el perredista Jesús Zambrano son electos para elaborar el dictamen de reforma.

3.4. La iniciativa de consenso para las modificaciones constitucionales

Como se ha dicho, las reformas a la Constitución de la República querían ser expresión acabada y plena del consenso entre las grandes fuerzas políticas del país; por eso los cambios fueron propuestos y firmados conjuntamente por el jefe del Ejecutivo y por los coordinadores parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PT. La obra de reforma comprendía siete temas: "Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección"; "Organos y autoridades electorales"; "Organización del proceso electoral"; "Condiciones de la competencia electoral"; "Régimen de partidos"; "Legalidad y representación", y "Reforma política del Distrito Federal". Estos temas y la suma de modificaciones serían el hilo conductor para las reformas a leyes secundarias que se intentarían después.⁹⁸

La iniciativa de modificaciones a la Constitución para las reformas electorales y el Distrito Federal propició cambios a 16 artículos: al 35, 36, 41, 54, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122, y ciertas adiciones en otros tres: 98, 105 y 106. He aquí lo fundamental de esas propuestas:

a) Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección

- Asociación libre, pacífica e individual a un partido político.
- Reglas claras para el control del financiamiento de los partidos y gastos de sus campañas.

⁹⁸ Suplemento especial, *El Nacional*, 29 de julio de 1996.

- El financiamiento público prevalecerá sobre el privado. Se distribuirá 70% de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en el proceso electoral anterior y 30% de manera igualitaria.
- En procesos electorales se entregará a los partidos una suma de dinero igual a la que reciban por actividades normales de un año.
- Se establecerán límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, montos máximos de aportaciones de simpatizantes; procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso, y sanciones por incumplimiento.

b) Órganos y autoridades electorales

- El Consejo General del IFE se integrará por un presidente y ocho consejeros electorales, dos más que los actuales consejeros ciudadanos.
- El presidente del Consejo General del IFE y los consejeros electorales serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.
- Se establecerá un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales.
- A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el presidente y el secretario del Consejo General del IFE, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales consejeros ciudadanos.
- Los consejeros ciudadanos no podrán ser reelectos.
- En tanto se hacen los nombramientos y se reforma la ley de la materia, el Consejo General del IFE seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente señala el COFIPE.
- El Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.
- La Sala Superior será integrada por siete magistrados electorales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El presidente del Tribunal será electo por la Sala Superior de entre sus miembros para ejercer cuatro años.
- Los magistrados electorales de la Sala Superior y las regionales serán electos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Por única ocasión, los magistrados electorales que hayan de designarse antes del inicio del proceso electoral de 1997 requerirán, para su elección, del voto de tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.
- En tanto se expiden o reforma las leyes correspondientes, el Tribunal Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente señala el COFIPE.

c) Organización del proceso electoral

- Las determinaciones sobre validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnados ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por los partidos políticos.
- Las resoluciones de las salas podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del Tribunal, por medio de impugnación de los partidos. Los fallos de la sala serán definitivos e inatacables.
- Expedir bando solemne para dar a conocer a toda la República la declaración del Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral.

d) Condiciones de la competencia electoral

Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

- Los partidos políticos reciban en forma equitativa financiamiento público para su sostenimiento y cuente durante los procesos electorales con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.

- Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.
- Se fijen los criterios para determinar los límites de erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos.
- Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse.

e) Legalidad y representación

- El partido que alcance cuando menos 2% del total de la votación, tendrá derecho a diputados por el principio de representación proporcional.
- Ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.
- En ningún caso un partido político podrá tener un número de diputados, por ambos principios, cuyo porcentaje del total de la cámara sea superior en 8 puntos obtenido de la votación nacional.
- La Cámara de Senadores se integrará con 128 miembros, dos electos por el principio de mayoría relativa, uno asignado a la primera minoría en cada estado y el Distrito Federal. Los 32 restantes serán electos según el principio de representación proporcional.
- La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.
- En la elección federal de 1997 se elegirá la Legislatura LVII, 32 senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional y durará en funciones del 1 de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que tome en cuenta el cociente natural y el resto mayor se hará en orden decreciente de las listas respectivas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Podrán ser sujetos a juicio político el presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del IFE, y los magistrados del Tribunal Electoral.

f) *Reforma política del Distrito Federal*

- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con 40 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 26 de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.
- El jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, electa por votación universal, libre, directa y secreta.
- El jefe de gobierno del Distrito Federal deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del D.F. o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad.
- Deberá tener cuando menos 30 años cumplidos y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter.
- La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la federación en otro ámbito territorial.
- El Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como sus relaciones con dichos órganos.
- Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán electos en forma directa universal, libre y secreta.
- La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos la Comisión Permanente, podrá remover al jefe de gobierno del Distrito

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

- La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.
- El jefe de gobierno del Distrito Federal que se elija en 1997 ejercerá su mandato hasta el día 4 de diciembre del año 2000.
- Para la elección en 1997 del jefe de gobierno del Distrito Federal y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal se aplicará el COFIPE.
- La prohibición de acceder al gobierno del Distrito Federal a quien hubiese desempeñado tal cargo, con cualquier carácter; debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.
- La elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (delegaciones políticas) deberá ponerse en vigor el 1º de enero del año 2000.
- En 1997 las autoridades intermedias del gobierno del Distrito Federal se elegirán en forma indirecta.

De manera unánime, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales aprobó la iniciativa en materia electoral y del Distrito Federal. Un día después, el 30 de julio, la Cámara de Diputados en pleno vota 455 a favor y ninguno en contra por ese dictamen. Lo mismo haría la Cámara de Senadores: 124 miembros presente votan afirmativamente sin posturas en contra. Más tarde, en 27 congresos locales, las iniciativas serían aprobadas por unanimidad. La reforma constitucional había logrado aprobarse e instalarse por el método que se había propuesto, por el único que la podía hacer sostenible y duradera: del método del consenso, incluyendo ya las demandas, los intereses, las visiones de todas las fuerzas políticas relevantes.⁹⁹

⁹⁹ Woldenberg, José, *La mecánica ...* pp. 412-419.

TESIS COM
FALLA DE ORIGEN

3.5. La fractura del consenso

A la aprobación de las reformas constitucionales, siguieron varios acontecimientos políticos, Andrés Manuel López Obrador se convierte en líder nacional del PRD y se da paso a una controvertida asamblea (la número XII) del PRI.

Un artículo especial y transitorio, aprobado dentro del paquete de cambio constitucional, imprime celeridad y un nuevo ritmo a la negociación de la ley: el Consejo General del IFE debía quedar nombrado antes de que terminara octubre de 1996. De cara a la reforma legal pendiente, surgen nuevas diferencias: en cuanto a los topes de campaña, medios de comunicación y requisitos a las coaliciones. No se registran avances durante las primeras tres semanas; el 22 de octubre se anuncia que se instalarán dos mesas de trabajo; trabajarán de manera ininterrumpida para llegar a un acuerdo en la conformación de los organismos electorales y en la redacción de la ley secundaria. Aunque se verifican avances, no es sino hasta el 28 de octubre que se logra un nuevo consenso que abarca completamente cinco capítulos de la ley, pero persisten las diferencias en el tema del financiamiento público y privado, topes a gastos de campaña, candidaturas de coalición, medios de comunicación y constitución del Consejo General del IFE.

La madrugada del 29 se llega por fin a uno de los nudos álgidos: el nombramiento del nuevo Consejo General. El Congreso es convocado de inmediato, y por unanimidad aprueba el decreto que reforma y adiciona diversos artículos del COFIPE en el capítulo relativo a órganos y autoridades electorales; de la misma manera vota por los ocho consejeros electorales, sus ocho suplentes, y en votación separada, al presidente del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Consejo.¹⁰⁰ El IFE logra su autonomía a partir de la reforma, consigue su independencia frente al gobierno.

Más acuerdos sobrevienen en cascada: en el Senado de la República los partidos políticos aprueban la lista de 22 magistrados del Tribunal Electoral;¹⁰¹ al mismo tiempo se llega a un acuerdo sobre el acceso a medios de comunicación y en principio hay solución en la fórmula que establece los topes de campaña.

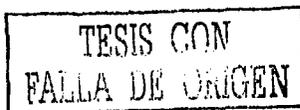
El día 4 de noviembre quedan concluidos cuatro borradores de reforma a la ley electoral que plasman acuerdos definitivos en casi todos los capítulos, excepto el del financiamiento público; el argumento de la oposición es que la fórmula propuesta por el PRI y el gobierno resulta demasiado alta. Por su parte el PRI declara que retirará los acuerdos previos si el PAN y el PRD votan en contra.

El ambiente se enrarece; el acuerdo se torna imposible y el Ejecutivo Federal, sin la firma de los partidos, remite a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma electoral para seis leyes secundarias. En ella se recogen todos los acuerdos obtenidos por el PRI, PAN, PRD, y PT en las negociaciones que llevan casi dos años. Se trata de consensos en 157 artículos y en 22 transitorios del COFIPE. Pero las diferencias persisten: en las candidaturas de coalición y en el monto del financiamiento público.

Para entonces el proceso electoral federal se había puesto en marcha; el IFE estaba resolviendo temas importantes en un ambiente de ambivalencia

¹⁰⁰ Los consejeros electos son: José Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irázabal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas, Jacqueline Peshard Mariscal, y Emilio Zebadúa. José Woldenberg K., fue nombrado consejero presidente.

¹⁰¹ Los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación electos son: José Luis de la Peza, como presidente; Leonel Castillo González, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Navarro Hidalgo, Fernando Ojesto Martínez, José Orozco Henríquez y Mauro Reyes Zapata, todos ellos como miembros de la Sala superior. En la primera circunscripción: Gabriel Gallo Álvarez, Arturo Barraza y José Rebollo. En la segunda, Carlos Arenas, Francisco Bello y Maximiliano Toral; en la tercera, David Cetina, Martha Bautista y José Luis Carrillo; por la cuarta, Francisco Barreiro, Javier Aguayo y María Ortega Aguiluz; por la quinta circunscripción, Angel Díaz, Salvador Castro y Carlos Ortiz.



legal, consciente de que la ley vigente podía cambiar en cualquier momento. Por su lado se verificaban elecciones en el Estado de México, Coahuila e Hidalgo; en ellas se observó un significativo avance de la oposición particularmente del PRD en varios municipios de la zona metropolitana. Mientras, en el PRI se habla de "demasiadas concesiones"¹⁰² dentro del dictamen que se elabora en la Cámara de Diputados. La situación se torna más tensa al nivel de las dirigencias y el gobierno y dentro del Congreso de la Unión.

El desenlace es conocido: el día 13 de noviembre, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia de la Cámara de Diputados, por mayoría de un solo partido, el PRI, presentó y aprobó un dictamen que introducía 16 modificaciones a la iniciativa enviada por el Presidente de la República. Ese documento recogía la propuesta del PRI en materia del monto del financiamiento público, donde nunca hubo acuerdo, y modificó otros puntos relativos a las coaliciones y a la integración de la diputación de representación proporcional.

Así pues el consenso se truncó. Un día después la Cámara de Diputados aprobaría el proyecto de la Comisión con 282 votos a favor y 142 en contra. A pesar del avance alcanzado en la gran mayoría de los temas, dos puntos resultaron irresolubles. El encono volvió: el presidente Zedillo declaró que la reforma aprobada por el Congreso "es definitiva para mí"; y como respuesta inmediata, los líderes del PAN y PRD anunciaban que impugnarían ante la suprema corte las enmiendas legales votadas en solitario por el Revolucionario Institucional.¹⁰³

¹⁰² Castellanos Eduardo, *ibidem*; 1998, p. 100

¹⁰³ Con precisión, el diferendo se redujo a esta controversia: en la reforma aprobada por el Revolucionario Institucional se incluyó un transitorio que determinaba el monto del financiamiento público que recibirían los partidos políticos en ese año electoral, cancelando "transitoriamente" la facultad del Consejo General del IFE para calcular el Costo Mínimo de Campaña que servía de base para determinar el monto total de recursos a los partidos. Dicho transitorio legal establecía que, para ese año de 1997, el CMC sería el mismo que se aprobó para el año de 1995. Sobre este único punto versó la acción de inconstitucionalidad,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El esfuerzo de casi dos años de negociación había tenido un mal final en la forma, pero no en el contenido.

Un porcentaje muy reducido de los puntos había quedado sin solución, mientras que por número y profundidad se apilaban en la nueva ley una serie de modificaciones que compartían todos los actores. El consenso, el acuerdo era mayor que las diferencias; sin embargo, el tramo final no pudo resistir las presiones cotidianas de la lucha política inmediata. Pero no obstante todo lo adverso logro vencerse hasta lograr la instauración de las reformas.

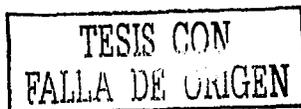
3.6. Análisis de la gobernabilidad en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

A lo largo del sexenio de Zedillo, se hicieron manifiestos en distintos ámbitos y con distinta magnitud, visos de inestabilidad política que mermaron significativamente la función gubernativa.

Hechos como la crisis posdevaluatoria apenas a unos días de que la administración zedillista asumiera el poder, la aparición de un nuevo movimiento armado (el EPR) y la falta de negociación con el heredado por el gobierno anterior (el EZLN), el incierto rumbo de la economía nacional y el trastocamiento de la relación de los dos pilares fundamentales del sistema político (el PRI y el Ejecutivo Federal); fueron algunos de los sucesos más relevantes que debilitaron el accionar gubernamental.

Tanto en su Primer y Segundo Informes de Gobierno el Titular del Ejecutivo hizo patente que su gobierno no se encontraba debilitado y que, por el contrario, respondería con firmeza ante cualquier eventual intento que pusiera en peligro la estabilidad del país.

vale la pena subrayarlo, fue la primera en la historia electoral del país ya que se presentó al amaro de las



A lo largo de este sexenio en distintos foros y entrevistas, el Presidente reconoció que ante el grave deterioro institucional que el país sufría se hacían necesarias acciones de gobierno que mermaran en la medida de lo posible la pérdida de eficacia y efectividad de su administración.

Así por ejemplo como ya hemos referido, en discursos a la nación en sus Informes de Gobierno, Zedillo aseguró que el tratamiento dado por su administración a la crisis posdevaluatoria había sido doloroso pero necesario. Necesario en el sentido de que si no se hubieran tomado medidas como el recorte al gasto público, los efectos negativos de la crisis hubiesen ahogado el porvenir económico del país.

De tal suerte, el gobierno hizo hincapié en que las medidas económicas habían sido las más acertadas. La eficacia y efectividad, para decirlo en términos del buen gobierno, habían permeado la toma de decisiones en la óptica gubernamental.

No obstante esta situación no se vio reflejada en mejores expectativas para la vida económica. El desempleo, la inflación y la pérdida de poder adquisitivo fueron algunas de las aristas que pusieron en entredicho la visión eficientista del gobierno.

El titular del Ejecutivo retomó su propuesta de realizar durante su gestión una reforma política encaminada a equilibrar las condiciones de competencia y borrar las suspicacias que en antaño habían empañado los procesos electorales.

La administración zedillista retomó lo planteado en el discurso de toma de Posesión del Ejecutivo y condujo, junto con los principales partidos políticos (PRI, PAN, PRD Y PT) la discusión de la reforma político-electoral en un

periodo especialmente difícil, donde la eficacia y efectividad gubernamental para contener problemas y situaciones como las arriba descritas, dejaba mucho que desear.

En ese contexto, la reforma político –electoral alcanzada por el gobierno y los partidos, se presentó en principio como una apuesta para mejorar las condiciones de estabilidad política y otorgar a las candidaturas y candidatos de la legalidad y legitimidad que requiere todo el proceso de selección de gobernantes a fin de que impere la gobernabilidad.

Entre los puntos de la agenda política propuesta por el Ejecutivo destacó el lugar otorgado a la reforma electoral. Ernesto Zedillo señaló que el país demandaba una reforma político–electoral que, sustentada en el más amplio consenso, disipara de una vez por todas la recriminaciones, enredos y falta de claridad en los procesos electorales venideros.

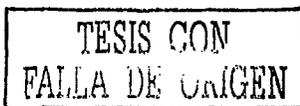
En la visión de Eduardo Jaramillo "La reforma de Ernesto Zedillo, se presenta como una propuesta para la estabilidad y la permanencia de un proyecto nacional de largo plazo fundado en la democracia. Pues es claro que no hay modelo económico consistente, sin un régimen político sólido".¹⁰⁴

A pesar de que durante 1995, Zedillo dejó de lado el discurso reformistas debido a los avatares producidos por la crisis económica, lo cierto es que la propuesta fue trabajada en otros foros e instancias, tanto por los representantes del gobierno como por los líderes partidistas.

No obstante que la propuesta fue planteada a principios del sexenio, su desarrollo y consolidación se enmarcó en un contexto particularmente adverso.

A pesar de que dicha reforma no solucionaría por sí sola los problemas acumulados durante el comienzo de la administración zedillista ayudaría a

¹⁰⁴ Jaramillo, Eduardo. Hacia la construcción del México democrático, MIMEO, México. 1997, p. 12



crear, los consensos necesarios con las oposiciones políticas para afrontar las disyuntivas que ponían en entredicho la gobernabilidad.

La propuesta fue bien acogida por los partidos políticos que, de inmediato, (con algunos traspies, interrupciones y levantamientos de la mesa de diálogo), se incorporaron a la mesa de negociación y a la búsqueda de los consensos necesarios para salir avante en la reforma.

Con lo anterior el gobierno recompuso en buena medida la adversidad del clima político y le otorgó un respiro a la estabilidad política que, sin embargo, no dejó de verse amenazada por los problemas acumulados al principio del gobierno del presidente Zedillo.

Durante el proceso de diálogo y negociación tendiente a alcanzar los consensos necesarios para formular una nueva reforma político –electoral, que en lo sustantivo garantizaría mejores condiciones de competencia y equidad entre los partidos políticos, así como la garantía de disipar dudas y sospechas en torno a las contiendas electorales, el gobierno y los partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT) se enfrascaron en un intenso cabildeo que dio como resultado un primera versión de la reforma.

Dicho proceso de negociación no estuvo exento de dudas y recriminaciones. A pesar de que los partidos políticos acogieron con interés la propuesta presidencial –con especial atención el PRD-, lo cierto es que a lo largo de la discusión la negociación política se entorpeció frecuentemente, debido a fenómenos ajenos a la reforma.

Basta recordar los conflictos poselectorales de Huejotzingo, Puebla y Tabasco, mismos que hicieron abandonar la mesa de diálogo al PAN y al PRD respectivamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, y a pesar de lo complejo de la discusión, la cordura permeó los caminos de la negociación que dio como resultado una nueva reglamentación en el quehacer electoral.

En el documento final consensuado se observan tres características que cambiaron radicalmente la fisonomía electoral. Se pueden ubicar de la siguiente manera: el Poder Ejecutivo pierde espacios de control e influencia en el proceso electoral y los órganos electorales tendieron a *ciudadanizarse*.

De hecho, si se hace una comparación entre las propuestas de reforma presentadas por los diferentes partidos políticos, se observa que el gobierno, en julio de 1996, había cedido a casi todas las peticiones de los partidos opositores. Dentro de las más importantes se encuentran: la integración del IFE, la operación del Tribunal electoral y lo relativo a las condiciones de competencia de los partidos.

Los temas que no pudieron consensarse y que también hubiesen sido de vital relevancia fueron los concernientes al referéndum, la iniciativa popular y el juicio de amparo en materia electoral.

Con todo. Los acuerdos alcanzados por los partidos políticos y el gobierno no dejaron de ser relevantes en un sistema político que desde sus orígenes se había caracterizado por su autoritarismo y falta de negociación con los sectores opositores. De ahí se sostiene el hecho de que se ha estado transitando de una gobernabilidad autoritaria a una de corte más democrático.

El jueves 14 de noviembre de 1996, en sesión ordinaria en el Congreso, la fracción priista desconoció algunos de los acuerdos logrados y, de paso, dos años de negociación. Tan es así que la reforma estuvo a punto de abortar, de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

no ser porque la mayoría priísta en la Cámara de Diputados le dio su aval en medio del descontento e impotencia de los partidos opositores.¹⁰⁵

Los acuerdos modificados pusieron de manifiesto la inconformidad de última hora de la diputación priísta con la iniciativa presidencial –enviada al Congreso formalmente el 31 de octubre. Dicha inconformidad puede entenderse en función de que algunos aspectos de la reforma (coaliciones, sobre representación de partidos, acceso a los medios de difusión financiamiento de partidos) ponían en peligro la larga hegemonía que el PRI había tenido.

No obstante la circunstancia que motivó que de último momento la iniciativa de reforma electoral presidencial fuera modificada en la Cámara de Diputados por la mayoría priísta, el hecho mismo de que se hubiese aprobado una serie de acuerdos novedosos, resultó por sí sólo motivo para darle un nuevo giro a la dinámica electoral.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, acordada con los partidos políticos, se advierte que en aras de fortalecer la vida democrática del país, la reforma política pondría especial atención en cuestiones fundamentales como son la pluralidad partidista, la transparencia electoral, la resolución de controversias postelectorales, la participación ciudadana entre otros aspectos¹⁰⁶.

Los contenidos de la reforma en el texto constitucional pueden agruparse de la siguiente manera.

- 1) Organos electorales. La ciudadanización del IFE. El Secretario de Gobernación deja la Presidencia del ese organismo, los consejeros partidistas contarán con voz pero no con voto, se dará por tanto un mayor peso a los Consejeros Electorales (ocho en total) que serán responsables

¹⁰⁵ Pérez.Silva, Ciro y Camacho, Oscar. "Con el rechazo de la oposición, aprobó la Cámara la reforma" en *La Jornada*, 15 de noviembre 1996, Sección El país, p. 3.

de la toma de decisiones. Se creó la Secretaría Ejecutiva, tendrá voz en las sesiones del Consejo General, será vinculo entre el Consejo y su Presidente, así como con los órganos ejecutivos técnicos y de vigilancia del IFE.¹⁰⁷

- 2) Condiciones de la competencia. La reforma fomentó condiciones más equitativas para la competencia, primordialmente en lo relativo al financiamiento público y privado de los partidos así como a los topes para gastos de campaña. De esta manera prevalece el financiamiento público sobre el privado, con la finalidad de reducir el margen de riesgo de intereses oscuros que pongan en tela de juicio el carácter de la contienda electoral.

La reforma estableció una política de fiscalización y control de las finanzas partidistas que en caso de no ser acatada se sancionaría con todo el rigor de la ley.¹⁰⁸

- 3) Garantías Individuales. Se estableció la disposición constitucional de la afiliación individual a los partidos con lo cual se refuerzan las garantías individuales y se le da un duro golpe al corporativismo. Se refuerza la prerrogativa de los mexicanos a la libre asociación en cualquier entidad de interés público.¹⁰⁹
- 4) Justicia Electoral. La reforma estableció la posibilidad de iniciar acciones de inconstitucionalidad ante las leyes electorales o los actos y resoluciones de las autoridades electorales. Además el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) pasa a integrarse al Poder Judicial de la Federación.

¹⁰⁶ Exposición de motivos de la Iniciativa de reformas al COFIPE, enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión

¹⁰⁷ Baccera, Ricardo. *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*, FCE, México 1997, p. 34-35

¹⁰⁸ *Ibidem*. p. 106-124

¹⁰⁹ *Ibidem*. p. 137-141

De esta forma, la ley orienta la creación de un sistema integral de justicia electoral.

- 5) Integración de la Representación Política. La reforma establece la incorporación al Senado de una lista nacional por el principio de representación proporcional.

La reforma plantea la disminución de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional que puede tener un partido político.¹¹⁰

Por lo que respecta al Senado, la reforma mantuvo el número de 128 senadores, de los cuales en cada estado de la República, dos serán electos de acuerdo al principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría partidista. 32 senadores serán electos según el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional.¹¹¹

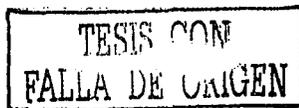
- 6) Gobierno del Distrito Federal. La reforma estableció la elección de jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997 y de los hoy delegados en el año 2000, luego de la creación de nuevas demarcaciones administrativas. Las reglas electorales para el D.F. serán dictadas por la Asamblea Legislativa, cuyos integrantes se convertirán de representantes a diputados.
- 7) La reforma señala que desde 1997 serán autoridades del D.F., la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.¹¹²

Reformas como las concenientes a la mayor autonomía del IFE o la democratización de la capital de la República, consensadas entre el ejecutivo y

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 142-187

¹¹¹ *Ibidem*, p. 198-214

¹¹² *Ibidem*, p. 215-220



los partidos, sin duda abren el camino para un proceso de transición política de avanzada.

La reforma electoral llegó en un momento particularmente adverso. Un periodo en el que el gobierno había visto disminuir su margen de legitimidad y eficacia, luego de afrontar problemas que mermaron la estabilidad política. Como lo era la crisis económica, los problemas por los levantamientos Chiapas y Guerrero.

Esta situación se tradujo en que en el marco de una nueva reforma política, se celebraran elecciones el 6 de julio de 1997, cuyos resultados dejaron de manifiesto la disposición gubernamental de no entorpecer las contiendas políticas aún a costa de los descabros de su partido. Todo ello con el objetivo de darle un respiro a la incierta estabilidad.

En el Tercer Informe de Gobierno, en septiembre de 1997, ante un Congreso compuesto en su mayoría por integrantes de las principales fuerzas políticas opositoras (PRD, PAN, PT Y PVEM), el Primer Mandatario señaló los nuevos parámetros sobre los que habría de conducirse la realidad política después de las reformas electorales y su impacto en las elecciones del 6 de julio.

La reforma puede ser catalogada como una medida con alta dosis de eficacia y efectividad, en el sentido de que con ella se tendió a disipar sospechas en torno a los procesos electorales y se dio una plena apertura política.

El gobierno buscó dar un paso significativo en la recuperación de la legitimidad con los diversos actores que interactuaron en el proceso. Además se debe tener en cuenta que entre las cláusulas del TLC se encontraba una que hacía mención a la necesidad de que existiera un régimen democrático, por lo que resultaba sumamente importante establecer la Democracia en el país y sólo a través de un proceso de reformas podría alcanzarse.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este ambiente de reformas pretendía darle un respiro al grave deterioro institucional a que el gobierno del Presidente Zedillo se había visto sometido en los primeros meses de su mandato.

De esta manera, el gobierno zedillista apostó a darle un impulso a la transición política y con ello a la gobernabilidad, que si bien no resolvía de fondo el grave deterioro institucional, si constituía un buen aliciente, en el entendido de una nueva relación en el ejercicio del gobierno a partir de la pluralidad política.

La nueva composición del Congreso de la Unión trajo un nuevo entramado en el quehacer político. Derivada del voto ciudadano, la Cámara de Diputados contó desde el momento de su instalación para el trienio 1997-2000, con la participación decidida de las oposiciones para darle un nuevo cariz.

Fue precisamente esta nueva realidad la que hizo que el Presidente Zedillo, en el interludio de su gobierno hiciera explícita su disposición a trabajar con un Congreso en su mayoría opositor. Además, propuso discutir los problemas más apremiantes de la nación como condición necesaria en pos de buscar las soluciones adecuadas que dieran cabida a la estabilidad.

La primera batalla entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo se dio en diciembre de 1997, con la iniciativa de miscelánea fiscal para 1998.

Esta situación puso de manifiesto, más allá de su desenlace, el intenso proceso de cabildeo que en lo subsecuente el gobierno tendría que hacer con el Congreso para llegar a acuerdos y con ello poder gobernar.

Los ordenamientos electorales de 1996 crearon condiciones de equidad en la contienda electoral, una mayor autonomía en las autoridades electorales, así como la democratización del Distrito Federal, entre otros aspectos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La reforma electoral de 1996 trajo un cambio amplio en todos los puntos que habían sido fuente de inconformidad y en un sentido correcto. La reforma electoral de 1977, aquella reforma originaria, apenas reconocería la cantidad y la sofisticación de los temas que tuvo que resolver la reforma electoral ocurrida 19 años después: ya no se trataba de dar un aire pluralista a un Congreso prácticamente monocromo, o de dar un espacio a minorías antes excluidas, sino de apartar al gobierno de la organización electoral y de dotar con todos los recursos materiales, financieros y legales a los partidos políticos para garantizar su competencia. La magnitud del cambio no puede disimularse: la fuerza multiplicada de los partidos hizo crecer la importancia de las elecciones, y los comicios, protagonizados por organizaciones cada vez más poderosas, exigieron de formatos institucionales más complejos, más sólidos para hacer viable su confrontación pacífica y su competencia legal. Sin embargo estas reformas habrían pasado a un proceso de negociación al interior del congreso que ahora ya era opositor.

Un largo ciclo se estaba cerrando. El de la disputa por las reglas electorales. Los esfuerzos de partidos, de miles de ciudadanos, de intelectuales académicos, los enormes recursos humanos y financieros que se invirtieron en construir un edificio electoral moderno, habían madurado a tal punto que el tema electoral (su autoridad, la equidad, la limpieza y la imparcialidad) ya no fue el centro del debate y de la campaña política. Los partidos políticos, incluso los de oposición, habrían de quedarse con la nueva ley y enfrentarían el proceso electoral intermedio, en 1997, con una fuerza y unos recursos mayores que en el pasado. La competitividad del sistema de partidos se multiplicó en todo el país. Las consecuencias serían puestas a la vista de todos, de manera clara e irrefutable constituirían el inicio de una etapa nueva en la vida política de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES.

El debate sobre la gobernabilidad cobra relevancia a partir de la crisis del modelo del Estado de Bienestar. Ello debido a que diversos problemas como lo son las crisis económicas, la falta de estabilidad política, el incremento de demandas sociales, la falta de consolidación de instituciones democráticas, así como la crisis de legitimidad que experimentaban los regímenes políticos.

La gobernabilidad por tanto se va relacionando con la capacidad de las instituciones de gobierno de actuar eficazmente, dentro de un espacio considerado como legítimo por la ciudadanía.

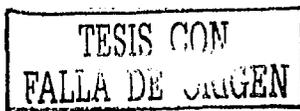
Si bien es cierto que en el momento de conjugar la legitimidad y la eficacia como condición para atacar determinados problemas los resultados pueden ser favorables, también lo es que si la medida tomada no es la adecuada acarreará descontento ciudadano para con el ejercicio del gobierno y con ello mermará su legitimidad y generará dudas sobre las cuestiones que antes se habían considerado eficaces.

Las sociedades democráticas se definen precisamente por compartir la idea de que la condición necesaria para calificar de legítimo a un gobierno es que éste tenga su origen mediato o inmediato en unas elecciones libres y competitivas.

Ahora bien, cuando surge un incremento de demanda se pone en riesgo la efectividad del gobierno y al no ser posible subsumir los intereses parciales en el interés general se erosiona la legitimidad cotidiana del gobierno.

Por lo anterior podemos decir que legitimidad y eficacia son pautas que afectan directamente la gobernabilidad.

En cuanto a la definición de democracia queda claro que la forma de gobierno en donde las decisiones políticas serán tomadas por la mayoría, que la



democracia representativa es la única forma posible en el marco de los Estados-nación. Se reconoce que una república democrática se distingue por ser un régimen cuya legitimidad brota de la voluntad ciudadana, impera la ley, y los individuos participan directamente o por medio de representantes.

En cuanto a los sistemas electorales se considera que son de suma importancia en un país que presuma de contar con procesos democráticos. Así, se considera que son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación.

Hasta hace unas décadas, la mayoría de los análisis políticos concedían poco espacio a las elecciones y a la política electoral en México. Quizás porque el mexicano fue, hasta hace algunos años, un sistema de partido hegemónico,

Sin embargo, como no se podía prescindir de la legitimidad que obtenía de los procesos electorales y de la imagen formalmente democrática que éstos le conferían; el propio gobierno priísta impulsó la participación de la oposición para que los otros partidos siguieran existiendo y compitiendo electoralmente, tal es el caso de 1976 cuando Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación en el gobierno lopezportillista, promovió la reforma de 17 artículos constitucionales y la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

No se puede negar que esta reforma abrió las posibilidades de participación a nuevas organizaciones. De hecho, en el proceso electoral presidencial de 1982 presentaron candidatos nueve partidos políticos con registro legal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el año de 1986, el presidente De la Madrid realizó nuevos cambios a la Constitución y creó su propia ley electoral. La reforma obedeció a la inquietud de aumentar la credibilidad de los procesos electorales y de sus resultados; al deseo de encontrar fórmulas que pudieran hacer creer en una limpieza electoral y en una mayor participación de todas las corrientes políticas.

Sin embargo, el proceso electoral de 1988 mostró los límites del sistema mexicano frente al pluripartidismo.

El conjunto de los resultados electorales permite afirmar que el sistema de partido hegemónico se vio atado en 1988 por el proceso de cambio social y la prolongada crisis económica que minaron sus bases electorales; la fragmentación entre las élites que dividió al partido mayoritario y aglutinó a un frente amplio de partidos y asociaciones políticas de centro-izquierda debilitaron su sostén político.

Carlos Salinas convocó a consultas públicas sobre reforma electoral destinadas a producir una nueva ley en la materia. Tal convocatoria intentó responder al desgaste de la credibilidad del sistema que vendría a ocasionar poco a poco un desgaste de gobernabilidad esto era algo que buscaba evitarse y por ello la importancia de generar reformas electorales que legitimaran a través de la legalidad los procesos y dieran una respuesta eficiente y eficaz a la demanda social de procesos democráticos reales.

Para 1993 se realizaron reformas constitucionales y legales que trajeron aparejado un nuevo COFIPE, mismo que fue producto del deseo de reforzar la credibilidad de los procesos electorales y de la demanda de las fuerzas políticas. Este proceso accidentado de construcción de acuerdos partidistas se aceleró en la víspera de las elecciones.

El interés por los comicios del 21 de agosto de 1994 mostró la existencia de un cambio cultural profundo, la ausencia de una impugnación generalizada y

violenta de los resultados electorales es síntoma de una nueva realidad, pero definitivamente se hacía indispensable contar con un marco jurídico electoral con el que todos los partidos políticos estén de acuerdo, y poner fin al largo y sinuoso ciclo de reformas donde los cambios sirven sólo para pasar la elección siguiente.

En 1995, el reto del gobierno era emprender otra gran reforma electoral, presumiblemente la última, que consolidara la confianza ciudadana en la certeza y pulcritud de los procesos federales y dejara satisfecho a los partidos por igual.

A lo largo del sexenio de Zedillo, se hicieron manifiestos en distintos ámbitos y con distinta magnitud, visos de inestabilidad política que mermaron significativamente la función gubernativa.

Hechos como la crisis posdevaluatoria apenas a unos días de que la administración zedillista asumiera el poder; la aparición de un nuevo movimiento armado (el EPR) y la falta de negociación con el heredado por el gobierno anterior (el EZLN), el incierto rumbo de la economía nacional y el trastocamiento de la relación de los dos pilares fundamentales del sistema político (el PRI y el Ejecutivo Federal); fueron algunos de los sucesos más relevantes que debilitaron el accionar gubernamental.

A lo largo de este sexenio en distintos foros y entrevistas, el Presidente reconoció que ante el grave deterioro institucional que el país sufría se hacían necesarias acciones de gobierno que mermaran en la medida de lo posible la pérdida de eficacia y efectividad de su administración.

El desempleo, la inflación y la pérdida de poder adquisitivo fueron algunas de las aristas que pusieron en entredicho la visión eficientista del gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El titular del Ejecutivo retomó su propuesta de realizar durante su gestión una reforma política encaminada a equilibrar las condiciones de competencia y borrar las suspicacias que en antaño habían empañado los procesos electorales.

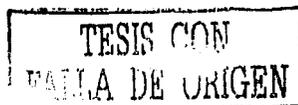
La administración zedillista retomó lo planteado en el discurso de toma de Posesión del Ejecutivo y condujo, junto con los principales partidos políticos (PRI, PAN, PRD Y PT) la discusión de la reforma político-electoral en un periodo especialmente difícil, donde la eficacia y efectividad gubernamental para contener problemas y situaciones como las arriba descritas, dejaba mucho que desear.

La reforma político-electoral, se presentó en principio como una apuesta para mejorar las condiciones de estabilidad política que requiere todo el proceso de selección de gobernantes a fin de que impere la gobernabilidad.

La reforma de Ernesto Zedillo, se presenta como una propuesta para la estabilidad y la permanencia de un proyecto nacional de largo plazo fundado en la democracia. Pues es claro que no hay modelo económico consistente, sin un régimen político sólido.

A pesar de que dicha reforma no solucionaría por sí sola los problemas acumulados durante el comienzo de la administración zedillista ayudaría a crear, los consensos necesarios con las oposiciones políticas para afrontar las disyuntivas que ponían en entredicho la gobernabilidad.

Durante el proceso de diálogo y negociación tendiente a alcanzar los consensos necesarios para formular una nueva reforma político-electoral, el gobierno y los partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT) se enfrascaron en un intenso cabildeo que dio como resultado un primera versión de la reforma.



En el documento final consensuado se observan dos características que cambiaron radicalmente la fisonomía electoral. Se pueden ubicar de la siguiente manera: el Poder Ejecutivo pierde espacios de control e influencia en el proceso electoral y los órganos electorales tendieron a *ciudadanizarse*.

De hecho, si se hace una comparación entre las propuestas de reforma presentadas por los diferentes partidos políticos, se observa que el gobierno, en julio de 1996, había cedido a casi todas las peticiones de los partidos opositores. Dentro de las más importantes se encuentran: la integración del IFE, la operación del Tribunal electoral y lo relativo a las condiciones de competencia de los partidos.

Con todo. Los acuerdos alcanzados por los partidos políticos y el gobierno no dejaron de ser relevantes en un sistema político que desde sus orígenes se había caracterizado por su autoritarismo y falta de negociación con los sectores opositores. De ahí se sostiene el hecho de que se ha estado transitando de una gobernabilidad autoritaria a una de corte más democrático.

Los contenidos de la reforma en el texto constitucional pueden agruparse en: órganos electorales, condiciones de la competencia, garantías individuales, justicia electoral, integración de la representación política, gobierno del Distrito Federal y la reforma que señala que desde 1997 serán autoridades del D.F., la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Reformas como las concenientes a la mayor autonomía del IFE o la democratización de la capital de la República, consensadas entre el ejecutivo y los partidos, sin duda abren el camino para un proceso de transición política de avanzada.

La reforma electoral llegó en un momento particularmente adverso. Un periodo en el que el gobierno había visto disminuir su margen de legitimidad y eficacia, luego de afrontar problemas que mermaron la estabilidad política.

La reforma puede ser catalogada como una medida con alta dosis de eficacia y efectividad, en el sentido de que con ella se tendió a disipar sospechas en torno a los procesos electorales y se dio una plena apertura política.

El gobierno dio un paso significativo en la recuperación de la legitimidad con los diversos actores que interactuaron en el proceso.

En que en el marco de una nueva reforma política, se celebraran elecciones el 6 de julio de 1997, cuyos resultados dejaron de manifiesto la disposición gubernamental de no entorpecer las contiendas políticas aún a costa de los descalabros de su partido Todo ello con el objetivo de darle un respiro a la incierta estabilidad.

En el Tercer Informe de Gobierno, en septiembre de 1997, ante un Congreso compuesto en su mayoría por integrantes de las principales fuerzas políticas opositoras (PRD, PAN, PT Y PVEM), el Primer Mandatario señaló los nuevos parámetros sobre los que habría de conducirse la realidad política después de las reformas electorales.

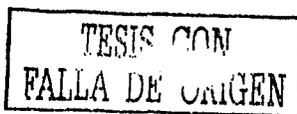
De esta manera, el gobierno zedillista apostó a darle un impulso a la transición política y con ello a la gobernabilidad, que si bien no resolvía de fondo el grave deterioro institucional, si constituía un buen aliciente, en el entendido de una nueva relación en el ejercicio del gobierno a partir de la pluralidad política.

Sin embargo resta aprender a conciliar a fin de que prevalezcan los intereses de la nación por encima de los intereses de partidos. México enfrenta una nueva realidad en la que la gobernabilidad pasa de un corte autoritario a una de corte democrático, ahora deberán los gobernantes buscar mecanismos que fomenten una buena comunicación entre las distintas fuerzas políticas. Entramos a una nueva era en la política mexicana.

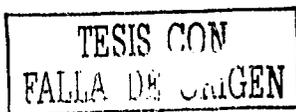
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Carlos. "Huyen los capitales del país" en *PROCESO*, 20 febrero de 1995.
- Acosta, Carlos. "Se esfumó el México de ficción" en *PROCESO*, 9 de enero de 1995.
- Aguirre, Becerra, Córdova y Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, julio 1995.
- Alcocer Jorge V. A (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México, Nuevo Horizonte editores, 1995, vol. 2.
- Alcocer Jorge y Rodrigo Morales (coords.), *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México. Miguel Angel Porrúa, 1994.
- Arbós, Xavier y Giner Salvador. *La gobernabilidad Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI editores Madrid 1993.
- Aziz Nassif Alberto y Molinar Horcasitas Juan, "Los resultados electorales". En Pablo González Casanova (coord.), *op. cit.*, pp. 138-171, y en Juan Molinar Horcasitas.
- Aziz Nassif Alberto y Peschard Jacqueline (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. México, 1992.
- Bazdresh Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lusting, *México, auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, vol. 1 y 2, 1992.
- Becerra, Ricardo. *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*, FCE, México 1997.
- Bernal Marco Antonio y Romero Miguel Angel, *Chiapas: crónica de una negociación de ed*. Rayuela 1999.
- Bobbio Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, Tomo II, p. 1909.
- Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*(1984), Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola *Diccionario de Política (A-J)*, Siglo XXII México 1981.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México 1996.
- Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*. Serie breviaros del Fondo de Cultura Económica. México 2000.



- Caballero, Alejandro "No se ha consumado la sucesión presidencial" en *PROCESO*, 26 de junio de 1995.
- Caballero, Alejandro. "Torpe en lo económico e inexperto en lo político, el gobierno parece catatónico" en *PROCESO*, 26 de junio de 1995.
- Camou, Antonio *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6, IFE, México 1995.
- Cansino, César (coordinador), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPCOM, México 1998.
- Cansino, César *La transición política en México: dinámica y perspectiva*. Estudios Políticos, Tercera época No. 8, octubre-diciembre, FCPYS-UNAM.
- Castellanos Eduardo *Las Reformas de 1996*, Centro de Estudios de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, AC. México, 1998.
- Correa, Guillermo y López, Julio César, "El EPR reta al gobierno: Dice que ya sabe donde estamos... La realidad es que no nos ha golpeado porque no ha querido" en *PROCESO*, No. 1034, 25 de agosto de 1996.
- Curzio, Leonardo, *Gobernabilidad, Democracia y Videopolítica en Tabasco*. 1994-1999. Editorial Plaza y Valdés. México 200.
- Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Paidós. Barcelona 1993.
- González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI editores.
- Jaramillo, Eduardo. *Hacia la construcción del México democrático*, MIMEO, México, 1997.
- Leal, Juan Felipe, Jaqueline Peschard y Concepción Rivera (eds.), *Las elecciones federal de 1988 en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1988.
- Linz, Juan F. *La quiebra de las democracias* editorial alianza, Madrid 1987.
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 2ª ed., 1993.
- Morlino Leonardo en *¿Cómo cambian los regimenes políticos?*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Núñez Jiménez Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. CNCA/Alianza Editorial, México 1990.



Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe de la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI editores, 1990.

Pacheco, Guadalupe, "El péndulo regional", en *Voz y voto* No. 80, México, octubre de 1999.

Pérez Silvia, Ciro y Camacho, Oscar. "Con el rechazo de la oposición, aprobó la Cámara la reforma" en *La Jornada*, 15 de noviembre 1996, Sección El país.
PRD, *Resolución del III Congreso*, Oaxtepec, Morelos, septiembre de 1995.

Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México Plaza y Valdés-Flaco, 1992.

Santillán Fernández, José F. *La democracia como forma de gobierno*. Cuadernos de divulgación de la Cultura democrática. IFE. México. 1997.

Sartori Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, trad. Fernando Santos Fontela, Madrid, Alianza Editorial, 1987, 1ª reimpresión, vol. 1.

Sirvent, Carlos y Alvarado, Alek. *Las elecciones de 1997. Balance y perspectivas*, MIMEO, México 18/08/97

Suplemento especial, *El Nacional*, 29 de julio de 1996.

Valdés Leonardo, "Nueva ley electoral y democracia: algunos avances, muchos retrocesos", en *Iztapalapa*, año 8, núm. 15, enero-julio 1988.

Valdés Zurita Leonardo. "Estado, régimen político en México: los cambios de los ochenta" en Varios, *América Latina y México en el umbral de los noventa*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I), 1990.

Weber, Max *Economía y Sociedad Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México 1988.

Woldenberg, José Ricardo Becerra y Pedro Salazar. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena. 2ª edición. México, 2000.

Woldenberg,, José "1994: Elecciones y legalidad" en *Nexos*, núm. 195, marzo 1994.

Zaid,, Gabriel "Razones para dudar", en *Reforma*, 29 de agosto de 1994.

Zedillo, Ernesto, *Discurso de Transmisión de Poderes*, 1º de diciembre de 1994. Ejecutivo Federal. México 1994.

Zedillo, Ernesto, *Primer Informe de Gobierno*, 1º de septiembre de 1995.

Zedillo, Ernesto, Segundo Mensaje a la Nación, 3 de enero de 1995.

