

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Programa de Estudios Políticos y Sociales

Tesis que para obtener el grado de maestro en Estudios Políticos y
Sociales

Presenta:
Gerardo Cruz Reyes

Con el título:

**LOS ACUERDOS EN LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO Y EL
CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO**

Asesor:
Dr. Arnaldo Córdova

3 de Agosto de 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Al Dr. Arnaldo Córdova, siempre dispuesto, siempre amigo, siempre maestro.

También a mi querido profesor el Dr. Lorenzo Arrieta, por continuar con las enseñanzas de nuestro maestro y llevarme por el mismo camino

AL Mtro. José Woldenberg y la Dra. Jaqueline Perschard, partícipes directos del cambio político en México, por aceptar leer mi tesis, a pesar de su saturada agenda

Al Dr. Carlos Sirvent, por su atención y apoyo

Gracias al posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y, especialmente, a la Mtra. Gloria Luz Alejandre, siempre atenta

Gracias al Instituto de Investigaciones Sociales

Gracias a ustedes, los que siempre están ahí.

Con todo el corazón a la Dea dalle dita d'argento

INDICE

INTRODUCCIÓN

I.- El cambio político en México. Un debate entre la transición y la democratización del Estado y el sistema político	
1- Del estudio de la democracia a la construcción del Estado democrático	10
A) La democracia como método político de organización, en oposición a la visión deformante de la democracia procedimental	13
B) Replanteando el problema de la transición	22
2- La democratización gradual del Estado en México vista en su proceso histórico	24
A) La democratización a través de acuerdos y disensos	27
3- Del Estado corporativo al Estado democrático (el desgaste del presidencialismo omnimodo)	33
A) El partido del gobierno	35
B) El presidencialismo	37
4- De la legitimidad del Estado corporativo a la legitimidad del sufragio libre	41
II- La lógica de la negociación como sustento de la democratización gradual: creación y desarrollo del sistema de partidos (primera fase)	44
1- El proceso de reforma y la creación de los actores del cambio político	48
A) Las audiencias públicas y los primeros planteamientos de la oposición	50
B) Las resistencias a la reforma y el posterior triunfo de la opción reformista de cambio	53
2- Inicia la primera fase del proceso democratizador.	56
A) El nuevo sistema electoral y el repunte de los partidos de oposición	58
B) La ciudadanización y politización de la sociedad mexicana	64
3- La reforma de política del gobierno de Miguel de la Madrid	67
A) Los efectos de la democratización en el PRI y la insurgencia cardenista	72
III. La segunda fase del proceso democratizador: consolidación de los instrumentos electorales.	75
1- El viraje del proyecto reformista durante el gobierno del presidente Salinas	78
2- El reformismo de Salinas y el avance del PAN	85
3- La beligerancia del PRD y su radicalización: El fallido intento de negociación	88
4- La reforma de 1990 y la institución del nuevo árbitro: el surgimiento del IFE y el Cofipe	94
A) Ciudadanía y cambio	101
5- Las negociaciones de 1993: el reclamo de las fuerzas políticas	102
A) la reforma (integración del Congreso y financiamiento de los partidos)	105
6- 1994, La reforma emergente y el Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia: equilibrando las condiciones de competencia	109
A) La actuación del nuevo secretario de Gobernación y las conversaciones de Barcelona	111
7- Zedillo ante las limitaciones de la reforma y la emergencia ciudadana.	118
A) La negociación y el diálogo como la forma misma del cambio democrático.	123
IV. 1996, la tercera fase de democratización: el perfeccionamiento de las condiciones de competencia. Hacia la reconstrucción y equilibrio del poder político.	125
1. Las primeras propuestas de reforma	127
2. Las dos vías: enfrenamiento e impugnación frente a la negociación	130
A) El enfrentamiento	131
B) El diálogo "formal"	141
3. 1996, la reforma final	148
A) La fase terminal del sistema priísta	153
B) Redistribución electoral del poder	154
C) Consideraciones finales	156
9- Conclusiones	159
10- Bibliografía	164

Introducción

La presente investigación es la primera parte de un ambicioso proyecto que contempla como tema central la construcción del Estado democrático en México.¹ Este trabajo, sin embargo, está pensado para dar respuesta a tres problemáticas específicas circunscritas en el marco del debate teórico e histórico del cambio político que se experimentó en México, a finales de la década de los noventa. Se trata, en primer lugar, del aspecto teórico de la democracia entendida como un método de organización del poder político;² en segundo lugar, de la democratización del Estado mexicano entendida como un proceso histórico y, por último, de la particular lógica de negociación que caracterizó el paso del Estado corporativo posrevolucionario al Estado democrático moderno. Así, *Los acuerdos en la democratización del Estado y el cambio político en México*, es un intento por entender cuáles fueron los mecanismos, los actores y las instituciones a través de las cuales se gesta el cambio político en nuestro país.

En ese sentido, más allá de si el 2 de julio del 2000 representó únicamente un cambio de gobierno y no de régimen,³ en este trabajo se parte de la premisa de que, efectivamente, el sistema político mexicano se transforma más en las últimas tres décadas de lo que se había logrado en 50 años. Por lo tanto, lo que se quiere decir es que la alternancia en la presidencia de la República, condición fundamental para consolidar los procesos de democratización del Estado, nos colocó no en la antesala de la democrática, sino en la democracia misma.

Pero, para entender mejor por qué razones se esgrime esa tesis de la instauración democrática a partir del 2000, es preciso adentrarnos en el estudio de los procesos políticos, en el transcurso de los

¹ En una primera aproximación, diremos que el Estado democrático es aquella entidad suprema que asume, como forma y método de organización de sus instituciones, el sistema democrático y la observancia irrestricta del derecho. Conviene entender que se trata de un Estado que garantiza el respeto, antes que nada, de la soberanía del pueblo, así como de los derechos políticos y jurídicos de sus ciudadanos, la división y equilibrio de poderes, el ejercicio periódico de elecciones, bajo condiciones de transparencia, legalidad e imparcialidad para todas las fuerzas contendientes, y que sujeta su actuar –lo mismo que el de los funcionarios y la ciudadanía– al derecho (A. Córdova, “La decepción de la democracia”, en *Unomásuno*, 15 de junio de 2001; y, del mismo autor, “El pacto”, *La Jornada*, 6 de diciembre de 1998).

² El poder político es aquella fuerza legitimada política y jurídicamente, es decir, aceptada por consenso y justificada por el derecho (Véase, Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, p. 1997, p. 93; y N. Bobbio y M. Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, Editorial Grijalbo, 1995, pp. 44-52; y Herman Heller, *El sentido de la política y otros ensayos*, Colección HESTIA-DIKE, PRE-TEXTOS, 1996, pp. 75-76).

³ Es necesario puntualizar que a pesar de las diferencias que algunos estudiosos interponen entre el concepto de régimen y sistema político, en este trabajo se utilizarán bajo el mismo significado, esto es “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones” (N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Dizionario di politica*, TEA, Milano, Italia, 2000, p. 941). Cabe decir que en el mismo Diccionario coordinado por Bobbio se le asigna un significado un tanto diferente al concepto de sistema político. Ello no obstante, para nosotros, parte de este contenido bien puede formar parte del citado concepto de régimen, por ejemplo, que se trata de un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia (N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *ibid.*, p. 1027).

cuales se dio lugar a una nueva institucionalidad en la que el sistema de partidos, la ciudadanía y los nuevos organismos electorales surgen como los grandes actores de la democracia mexicana.

Por tal motivo, hemos decidido dividir en cuatro capítulos el contenido de la investigación: 1.- El cambio político en México. Un debate entre la transición y la democratización del Estado y el sistema político; 2.- La lógica de la negociación como sustento de la democratización gradual: creación y desarrollo del sistema de partidos (primera fase); 3.- La segunda fase del proceso democratizador: consolidación de los instrumentos electorales; y 4.- 1996, el perfeccionamiento de las condiciones de competencia. Hacia la reestructuración y equilibrio del poder político.

En términos generales, en el primer capítulo, nuestro propósito es contribuir en la recuperación de una visión teórica que ayude a replantear, sobre la base de supuestos como el de democracia política, participación ciudadana, soberanía del pueblo, consenso, los distintos problemas de la democracia moderna y, específicamente, de la democracia mexicana. La idea es la siguiente.

El punto del cual partimos en ese primer capítulo es, justamente, la definición de una democracia en su sentido original, es decir, político, en oposición a cualquier concepción social o –en el lado extremo- individualista de la democracia. De acuerdo a esta lógica, el Estado democrático aparece como la organización de las instituciones según la cual el poder político se instituye tomando como fundamento la libre participación de los ciudadanos en la elección y remoción de sus autoridades y representantes, así como en la vigilancia y creación del marco legal; ejercicio que supone, previamente, el debate, negociación, consenso y deliberación de las fuerzas políticas y sociales, encontrando en el acto de votar el momento más simbólico de la democracia, pero no el único.

Pero, precisamente, el que la democracia haya sido explicada a partir de las condiciones normativas e institucionales que rodean ese acto de votar, ha llevado a una delimitación analítica que tiende a reducir el concepto de democracia a su forma procedimental o, incluso, mínima, de acuerdo a un intento proveniente desde la academia por cuantificar los estudios sobre la democracia. Sin embargo e independientemente de la riqueza de esos trabajos, en este capítulo se intenta advertir el riesgo que entraña caer en esas propuestas que, a la postre, pueden distorsionar, en primer lugar, el carácter esencialmente político de la democracia y, en segundo lugar, el valor de la organización colectiva de la ciudadana, así como la participación y negociación que subyacen en los diversos procesos de formación de la voluntad ciudadana.

La democratización de un determinado Estado, por lo tanto, surge no como un lapso indeterminado de tiempo, sino como un proceso histórico en el transcurso del cual van surgiendo los

actores, las normas e instituciones y las condiciones que hacen posible tanto la competencia política como el ejercicio equilibrado del poder. La democratización del Estado no delimita ningún tránsito de un régimen autoritario a uno democrático; es un periodo de maduración y politización de los actores que corresponde a la construcción de los distintos acuerdos que posibilitaran más tarde la realización de prácticas democráticas.

La transformación del sistema político mexicano es, justamente, el ejemplo de un largo proceso histórico de construcción y democratización de sus instituciones, caracterizado por el paso de un Estado corporativo y autoritario a un Estado democrático de derecho, es decir, a un régimen fundado no en una minoría, sino en el respeto a éstas y en la libre participación y voluntad de las mayorías, así como en el consenso ciudadano y en la capacidad de las propias fuerzas políticas por mantenerse vigentes, a través del convencimiento, en la lucha por el poder.

En este capítulo, por lo tanto, se verá cómo los pilares de aquel Estado corporativo, esto es, el partido de gobierno, la organización de las masas como eje central del Estado y su dependencia respecto al poder omnímodo del presidente de la República, fueron entrando en un profundo desgaste que comenzó a poner en riesgo la paz y estabilidad de las instituciones. Ello motivaría a los gobiernos de Echeverría y, sobre todo, de López Portillo a sentar las bases para que las demandas, inconformidades y propuestas encontrarán causas legales para su manifestación y resolución. Así, lo que se propone en este trabajo es la tesis de que la democratización en México fue, también, un largo proceso de negociación y concertación, primeramente asimétrico y desigual en el grado de fuerza política y social de los actores y, después, con un mayor equilibrio entre estos.

De esta manera, la reforma del Estado de 1977 funcionaría, no como el factor y único momento fundacional de la transición, sino como el principal cause entorno al cual se darían los diferentes acuerdos en virtud de los cuales el sistema político mexicano iría experimentando, simultáneamente, una gradual liberalización de los espacios de participación e inclusión y una democratización de las instituciones, normas y procesos político electorales que, a la larga, terminarían por reconfigurar la correlación de fuerzas y el poder político en los niveles federal, estatal y municipal. Por lo demás, la democratización del Estado mexicano no se puede entender a partir de un solo momento fundacional, sino como el resultado de diferentes momentos decisivos en los que nunca se rompió abruptamente con el orden legal y en los cuales las fuerzas políticas de oposición decidieron continuar negociando dentro de los cauces instituciones abiertos por la reforma.

Con la reforma de 1977 enmarcamos la puesta en marcha de la democratización y el paso de un consenso basado en la legitimidad del Estado corporativo a otro sustentado por la legitimidad

alrededor de los procesos electorales y el sufragio universal. Además, dicha reforma permite trazar tres fases fundamentales tanto en el desarrollo y consolidación del sistema electoral (en tanto eje articulador de los distintos cambios), como en la transformación del sistema político, a saber: a) fase de formación, inclusión y respeto de los actores políticos (1977-1989); b) fase de creación y consolidación de las reglas, instituciones y procesos electorales y c) fase de perfeccionamiento y equidad en las condiciones de la competencia, así como transparencia en los resultados.

Siguiendo esa secuencia, en el segundo capítulo titulado la lógica de la negociación como sustento de una democratización gradual: creación y desarrollo del sistema de partidos, se aborda la primera fase de la reforma, atendiendo, desde luego, a las causas que le dieron origen. A este respecto, la reforma de 1977 surge como una propuesta del gobierno, en la que se propone abrir los espacios políticos a la oposición y, de manera clara, a la izquierda, modificando, para ello, el sistema de representación política del Congreso, hasta entonces basado en el sistema de mayoría y en los diputados de partido, de tal suerte que se adoptó un sistema mixto en el que se abría directamente a la oposición la oportunidad de entrar a la Cámara de Diputados según una fórmula de representación proporcional que agregaba 100 diputados electos bajo este principio, a los 300 uninominales. Asimismo, se reconoció a los partidos como entidades de interés público y, además, pasó a manos de la Comisión Federal Electoral resolver sobre la solicitud de registro definitivo de los partidos y no de la Secretaría de Gobernación, como en la vieja ley.

La forma en que operó el proceso de reforma inaugurado en 1977, también marcó una dinámica de procedimientos y actividades particulares a esta primera fase de reforma, pues consistía en que el gobierno convocaba a audiencias públicas, en cuyo seno se buscaba escuchar las propuestas de los pequeños partidos de entonces, negociando sobre la base de la propuesta del gobierno; pero inmediatamente después de ser aceptada, quedaban cerrados los canales para el diálogo y la negociación, en espera de poner a prueba el nuevo articulado en las siguientes elecciones. Esta lógica de negociación, estrecha y controlada funcionaría así hasta la reforma de 1986 y su fracaso en los comicios federales de 1988, a raíz de los cuales cambia, una vez más, esta dinámica de procedimientos y acuerdos.

Lo que se verá después de iniciado el proceso reformador será un doble efecto: primero, la plena aceptación del proceso de reforma, por parte de los nacientes partidos, como el mecanismo para ir abriendo el sistema político a la competencia democrática y, segundo, la creciente aprobación de los partidos, de parte de la ciudadanía, como la mejor manera para influir en las decisiones del gobierno y, por ende, en los problemas nacionales. De ahí que la década de los ochenta, analizada en ese segundo

capítulo, se presente como el despegue del sistema de partidos en México y la insurgencia de una ciudadanía en franca politización, ávida de manifestar sus propias necesidades e intereses frente a los del gobierno.

El extraordinario impulso que reciben los partidos, sobre todo el PAN y, en menor medida, los partidos de izquierda como el PSUM, viene a ratificar el temprano éxito de una reforma que, aunque limitada, comenzó a abrirle brecha a los partidos políticos, pero también a la opinión pública, a organizaciones independientes y a la ciudadanía. Con tal motivo y ante el temor de ver rápidamente perdidos muchos de los intereses del partido de gobierno, en el ámbito local, el presidente Miguel De la Madrid decide presentar su propia reforma, con el objeto de prevenir y obstaculizar el avance de la oposición.

Los problemas para el gobierno y su partido, sin embargo, fueron más allá del paulatino fortalecimiento de la oposición; esta vez las disputas en el propio PRI, tal como hacía décadas no sucedía, pusieron en riesgo la añeja hegemonía priísta. La escisión de Cárdenas y Muñoz Ledo así como el papel que desempeñarían en el curso de los siguientes años no haría sino confirmar, efectivamente, que la reforma no se desarrolló sin antes trastocar, inclusive, al partido del gobierno.

Las elecciones de 1988 son la última escala en la primera fase de la reforma y en la parte final del segundo capítulo. Dichas elecciones pusieron de manifiesto que, efectivamente, los actores del cambio triunfaron sobre las adversidades de un sistema electoral en ciernes y a pesar del incondicional apoyo del Estado hacia el partido oficial. Así las cosas, las elecciones de aquel año provocarían una profunda desconfianza hacia las instituciones y autoridades electorales, situación agravada todavía más, por la falta de legitimidad del recién electo presidente Carlos Salinas. Todo ello propiciaría que Salinas recurriera a la fórmula del reformismo para atenuar los problemas a los que se enfrentó de inmediato con una oposición PAN-FDN (Frente Democrático Nacional) amenazando con coaligarse en un sólo bloque opositor. El reto de la administración salinista sería, pues, recuperar la confianza perdida y lo haría a través de un nuevo ciclo de reformas que tendrían como premisas, la recuperación de la credibilidad en las instituciones electorales y la construcción de los mecanismos legales para hacer menos desigual la cobertura de las actividades de los partidos de oposición en los medios de comunicación.

Salinas pondría en marcha un proyecto de reforma que ya no pertenece a la fase de formación y respeto de los actores políticos, sino de creación de instituciones y normas para el ejercicio de la democracia.

Luego de ese año de 1988 y ya como característica de la segunda fase del proceso reformador, la lógica de la negociación cambiara sustancialmente en el transcurso de las tres reformas del periodo de Salinas. Si antes se trataba de procesos completamente verticales, delimitados tanto en los espacios de negociación como en el tiempo formal en que se celebraban las audiencias, ahora, con Salinas, la lógica de las negociaciones consistirá en una dinámica cada vez más horizontal, en la que si bien permanecía el control del gobierno sobre la dirección de los órganos electorales, los resultados de las conversaciones y acuerdos ya no dependían tanto del mismo, como de la capacidad de negociación de las fuerzas políticas de oposición. En la nueva lógica, el gobierno delegaría mayores facultades de negociación tanto a la oposición como a los nuevos organismos electorales, e incluso a su partido, por lo que el centro gravitacional de dichas negociaciones deja de tener como único eje a la Secretaría de Gobernación. Esta vez los espacios para las negociaciones se empiezan a diversificar y, lo que es más, las reformas dejarán de ser procesos cerrados y propuestos desde la presidencia de la República, pues, en lo sucesivo, la propia inercia de los procesos políticos y los conflictos electorales en el panorama nacional forzarían al gobierno a continuar, aun de manera informal, el curso de las negociaciones, es decir, más allá de los tiempos oficiales enmarcados por las audiencias públicas y la fecha de publicación de las leyes electorales.

Esa es la mecánica de negociación que se muestra en el tercer capítulo, a partir de la segunda fase de la reforma política. Al principio de este capítulo, se muestra una especie de viraje en el proyecto de reforma original que contemplaba mantener al partido del gobierno al frente de los procesos políticos, aprovechando la debilidad e inmadurez de los endebles partidos de aquellos años setenta. La segunda fase que inicia con las reformas de Salinas, en cambio, permite observar el cambio de estrategia del gobierno, al proponerse, de nueva cuenta, fragmentar a la oposición tras la experiencia del Frente Democrático Nacional y, especialmente, tender puentes de comunicación con el partido más cercano a los intereses económicos del proyecto reformista de Salinas, el PAN. Las reformas de la segunda fase evidencian, más que la simple apariencia de un desigual sistema bipartidista, el convencimiento tanto del gobierno como del PAN de que era mejor seguir juntos en una ruta de acuerdos y negociaciones tendientes a consolidar una democracia en sus términos formales. La política moderna debía contemplar la inclusión y el respeto de los adversarios y esa sería la principal aportación de la relación entre el PRI y el PAN.

Evidentemente, fue después de las contiendas electorales de 1988 cuando el sistema de partidos alcanza su configuración más acabada. En los siguientes ocho años imperaría un esquema político cifrado en tres grandes partidos políticos, con predominio solamente de dos de ellos. El PAN y el PRI

optaron por el camino de la concertación y las negociaciones parciales, coyunturales y asimétricas, mientras que al PRD dicha relación de cooperación y acuerdos entre la derecha y el partido oficial le daría la pauta para identificar mejor su campo ideológico frente al gobierno, optando por una ruta que el mismo Salinas había ideado, en otras palabras, el de la resistencia y la confrontación con el presidente. Y aunque toda esta situación orilló al PRD a criticar las reformas salinistas, el hecho es que siempre participó de sus discusiones. De manera que, gracias a esa actitud contestataria, pero institucional y de continuo cuestionamiento de las bases autoritarias del régimen priísta, una vez más, el gobierno tendría que proponer mecanismos para evitar que al mismo tiempo que bloqueaba el avance del PRD éste no renunciara a la legalidad y al proceso de reforma.

En este último capítulo se muestra cómo, durante las tres reformas del gobierno de Salinas, no obstante que el PRD se abstuvo de votar las reformas finales, las demandas y propuestas que ese partido había recogido de los diferentes grupos políticos que lo conformaron, finalmente, fueron encontrando cauce legal, como se ha dicho, a pesar de la declarada oposición de Salinas hacia el PRD y de su renuencia por continuar con la reforma del Estado.

Las reformas de 1990 a 1994 permitirían construir las instituciones y normas que regirían la lucha por el poder. Pero, el legado más importante de esas reformas sería la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones electorales y, de manera especial, en el poder del voto. Sin temor a equivocarse, esta fue la gran revolución política derivada del proceso reformador.

Es cierto que ninguna de esas reforma lograron el consenso final de todas las fuerzas políticas, aun así es innegable que los partidos opositores que negocian en las reformas de la década de los noventa ya son auténticos organismos políticos de representación nacional con una mayor capacidad de presión y de acción que los hace sujetos de consideración para el desarrollo político y democrático del Estado. Por ello, las reformas correspondientes al gobierno Salinas son reformas completamente negociadas; de ninguna manera al ritmo y con todas las exigencias que la oposición y la democracia demandaban, pero fueron avances fundamentales en la democratización de los procesos electorales; avances que no solamente dejan ver la evolución de un mejor sistema electoral, sino, paralelamente, el fortalecimiento de los partidos políticos y, en consecuencia, el enriquecimiento de la vida política. En la medida en que la oposición alcanzó mayores puestos de poder en la geografía electoral mayor fue su capacidad de negociación sobre el proceso de reforma, por lo que, a juzgar por los valiosos cambios en la ley electoral, se puede constatar que, ciertamente, las distintas fases en el desarrollo de la reforma fueron proporcionales a la redistribución del poder político, es decir, al crecimiento de la oposición en los niveles federal, estatal y municipal.

En síntesis, la segunda fase de la reforma política se cumple una vez que se logra consolidar el sistema electoral, avalado por el respeto de los actores hacia los resultados electorales y por la histórica participación ciudadana de 1994. Sin embargo, el grave problema de la inequidad mostrado en los comicios de ese año obligó al gobierno del presidente Zedillo a reiniciar el proceso de reforma sobre la base de lograr mejores condiciones de competencia.

Es a partir de la nueva administración cuando se pasa a la tercera fase de la reforma, concerniente a la creación de mejores condiciones de competencia. En esta etapa, la lógica de la negociación se dará en un delicado escenario de crisis económica y franco ascenso de la oposición en el ámbito local; en medio de un creciente descrédito del gobierno y su partido, por la falta tanto de acuerdos en el conflicto de Chiapas, como de soluciones en los casos de los asesinatos políticos y las matanzas de indígenas registrados en varias regiones del sur de la República.

Esta vez, se trataría de complejas negociaciones que se abrieron paso en diferentes frentes: entre el PAN y el gobierno; entre éste, el PRD y el PT; entre los miembros del Consejo General del IFE y los partidos; entre el PRD y el PAN e incluso entre el presidente y su partido. Fueron negociaciones no siempre articuladas, montadas en diversos escenarios y celebradas en diferentes tiempos. Con todo, el eje aglutinador de los distintos intereses siguió siendo el de consolidar un sistema electoral que garantizara imparcialidad, transparencia y equidad en las condiciones de competencia. Así, de la propuesta del Consejo General del IFE, pasando por el Seminario del Castillo de Chapultepec y la creación de comisiones de trabajo en el Congreso de la Unión (a propósito de la reforma del Estado), hasta llegar a los acuerdos de Bucareli,⁴ se dio paso a la reforma más acabada que jamás se hubiera tenido. Aunque al momento de votar la reforma legal se rompería la larga cadena de acuerdos alcanzados por las fuerzas políticas a lo largo de más de dos años de discusión, es claro que aun desde la desproporción y asimetría de fuerzas de los partidos opositores, estos conquistaron más de lo que se hubiese obtenido si hubieran renunciado al debate sobre la reforma.

Finalmente, en la segunda parte del capítulo se integran algunos de los principales avances logrados también como resultado del impulso reformador y que permiten concluir que, si bien la tercera fase de la reforma continúa inconclusa, el sistema político mexicano se transformó a tal grado que vivimos ya en un régimen democrático, no obstante la permanencia de viejos resabios que, afortunadamente, ya están siendo corregidos por una serie de contrapesos de orden político, puestos en marcha a través del inédito equilibrio de poderes que se comienza a vivir en México.

⁴ Todo lo cual se dio en medio de un torrente de exhortaciones provenientes desde los más variados sectores de la sociedad (opinión pública, intelectuales).

I. UN DEBATE ENTRE LA TRANSICIÓN Y LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO Y EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

“Mientras más amplia sea la noción de democracia que utilicemos, más prolongada será la transición a la democracia”

Andreas Schedler.

1- Del estudio de la democracia a la construcción del Estado democrático

El tema de la construcción de un Estado democrático en México nos puede servir de motivo para repensar algunas de las formas y características de las instituciones políticas en las cuales descansa nuestro actual sistema político, pero y sobre todo, nos mueve a una revisión de los principales conceptos a partir de los cuales se ha venido pensando la vida política nacional. De manera especial, en este trabajo nos interesa dar respuesta a la cuestión de si existe o no un Estado plenamente democrático en México.

Por principio de cuentas y debido a la enorme cantidad de trabajos publicados en torno al ambiguamente llamado problema de la transición democrática en México y que tanta confusión ha introducido en la Ciencia Política, comenzaremos el análisis procurando discernir lo que implica, *grosso modo*, hablar de un Estado democrático. El objetivo de ello consiste en sentar las bases metodológicas que guiarán el curso de la presente investigación, fundamentalmente en lo que se refiere al concepto de democracia que regirá de principio a fin el ejercicio de interpretación de los fenómenos políticos circunscritos, justamente, en el proceso democratizador.

Ahora bien, debemos establecer que con el adjetivo “democrático” lo que se pretende señalar es, únicamente, la forma que asume ese Estado,¹ es decir, el método bajo el cual se encuentra organizado el conjunto de instituciones políticas, así como el carácter que deben asumir en sus términos más simples aunque sustanciales las relaciones entre dichas instituciones. En este sentido, el concepto de Estado democrático necesariamente estará delimitado en función de la noción que se tenga de democracia.

¹ Nosotros partimos del hecho de que el Estado surge del pacto político fundacional (que siempre está ahí, ininterrumpidamente) de la Soberanía del pueblo o cuerpo político (Rousseau, *El contrato social o principios del derecho político*, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 10); mientras que la Soberanía es aquel poder ilimitado, inalienable e indivisible del cuerpo político (sociedad políticamente organizada) que es delegado o confiado por consenso al Estado político (Véanse, Jean Bodin, *Los seis libros de la República*, Madrid, Editorial Tecnos, 1997, pp. 47- 51; y Arnaldo Córdova, “Repensar el federalismo”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, No. 4, 1998, 7-27). En su acepción jurídica, el Estado es, en términos de Kant, una comunidad política organizada en torno a un conjunto de leyes jurídicas (I. Kant, *La metafísica de las costumbres*, Editorial Tecnos, 1999, Madrid, España, pp. 140 y 142; véanse también, Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1915, Vol. II, pp. 128 y 129; R. Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 27 y 28; y Hans Kelsen, *El Estado como integración. Una controversia de principio*, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1997). En su connotación práctica, el Estado es un cuerpo abstracto en torno al cual se halla conformado el conjunto de instituciones (políticas y jurídicas) responsables de regular e instrumentar el ejercicio del poder público.

En esencia, el concepto de democracia -“tanto ideológica como prácticamente”- es justamente aquello que, con certera claridad, Hans Kelsen definió como “... un determinado método para la creación de un orden social...”. Lo interesante, hay que añadir, es que el autor, adelantándose a las críticas de la teoría democrática de la segunda mitad del siglo XX, fue todavía más allá al asegurar que en la democracia el principio de la mayoría no puede ofrecer el contenido de ese método;² quizá porque ello, lejos de representar una ventaja, supondría un obstáculo al propio desarrollo democrático, es decir, una especie de restricción al ejercicio de los gobiernos electos democráticamente.

El autor de la *Teoría pura del Derecho* no podía haber sido más preciso, pues logró identificar la esencia de la democracia al postular que ésta no era el orden político en sí, sino la forma o, mejor aún, el proceso a través del cual dicho orden es instituido, lo cual no quería decir otra cosa que la democracia designa -como tiempo después lo diría Schumpeter- el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo.³ Esto responde a la interrogante de **qué** define a la democracia (para muchos “liberal”), es decir, un método político y no sólo procedimental de organización del Estado por medio del cual los ciudadanos eligen libremente a sus representantes en el gobierno de la sociedad y establecen el modo en el que todos los funcionarios serán designados.⁴

Aunque a muchos no les satisfizo esta delimitación (sobre todo en las últimas tres décadas), al final pareció revelarse como la definición más clara, lo suficientemente general para incluir la mayoría

² Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Colofón, México, 1992, p. 127. A propósito de lo dicho, vale la pena citar lo que este autor escribe en su bello ensayo “Defensa de la democracia”, en el que escribe: “La mayoría -la cual no ofrece garantía alguna para el bien del ordenamiento así producido- no debe decidir, por cuanto **el principio de mayoría es sólo un método de formación de la voluntad, pero no ofrece ninguna determinación del contenido de la voluntad**” (H. Kelsen, “Difesa della democrazia”, Agostino Carrino (coord.), en *Sociología della democrazia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, p. 47).

³ Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ed. Aguilar, 1963, pp. 343 y 362. Algunos autores como Michelangelo Bovero, han criticado la “imagen deformante” de la noción de Schumpeter, por su unilateralidad y parcialidad que privilegia sólo a los que aspiran al poder (como en los casos de Mosca, Michels, Pareto e incluso Dahl y Sartori) y tiende a reducir el juego democrático a una dimensión conflictual, no considerando los aspectos de la interacción democrática entre sujetos e instituciones que buscan producir decisiones con el máximo de consenso y un mínimo de imposición. Sin embargo, y aunque Bovero tiene razón, esta variable electiva se halla en la base de su propia propuesta piramidal (lo que él llama imagen metafórica del juego democrático), cuyo sentido asemeja el escalar de una pirámide, en tres fases: elección, representación y deliberación (M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori. Una gramática della democrazia*, Editorial Laterza, Roma-Bari, 2000, pp. 44-58). Para abundar en la crítica de la propuesta de Schumpeter, véase, Danilo Zolo, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Feltrinelli, Milano, 1996, pp. 111-120.

⁴ Pero es, también, dirá Arnaldo Córdova, un régimen político en el cual todos los actos de gobierno deberán estar preestablecidos en las normas de derecho que rigen el funcionamiento del Estado y cada mandatario, representante o funcionario, deberá responder cabalmente de sus actos ante los órganos que han sido instituidos por voluntad del pueblo mismo (A. Córdova, “La decepción de la democracia”, en *Unomásuno*, 15 de junio de 2001). De hecho, para Kelsen, en una democracia el pueblo gobernante (activo), constituido por ciudadanos libres, es el que participa en la formación del Estado y en la creación de su sistema normativo mediante el ejercicio de sus derechos políticos (H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, cit., 30-35 y 137). Véanse, también, Umberto Cerroni, *Reglas y valores de la democracia*, Ed. Patria/Alianza Editorial, 1991, pp. 189-193; I. Kant, *op. cit.*, p. 143).

de los aspectos comunes a los regímenes democráticos y con la consistencia necesaria para descifrar la esencia de la democracia, sin agregarle ni quitarle nada, lo que no ha impedido que este concepto de democracia sea de utilidad en el estudio de los diferentes contextos y realidades históricas.

Pero, ¿por qué este concepto y no cualquiera de las incontables definiciones que los teóricos de la democracia han elaborado? Es necesario mencionar, antes que otra cosa, que aún no existe consenso sobre su contenido, pues, a pesar de que ya se ha indicado que la democracia alude más al método de organización de la voluntad ciudadana que a un determinado contenido de ella (de la mayoría), el hecho es que una gran parte de la comunidad académica se ha empeñado en buscar el contenido y hasta los objetivos de la democracia, como si fuese ésta capaz de actuar por sí misma. El que cada quien crea saber algo más sobre este concepto (y que otros han descuidado) ha derivado en errores y hasta en confusiones que, supuestamente, ponen en entredicho el carácter democrático de las democracias más añejas. En la misma línea, tampoco ha faltado quien encuentre entre las ausencias o deficiencias de algunos regímenes otro tipo de retos para la gestación de una verdadera democracia, sin discernir entre lo deseable para cualquier población (en términos de igualdad económica y justicia) y lo políticamente esperable de acuerdo al alcance real de una institucionalidad democrática. En otras palabras, la teoría política se encuentra inundada de pequeños conceptos y, sobre todo, de instrumentos mediante los cuales se pretende ya sea cuantificar los diferentes estadios de democracia⁵ o sea garantizar su permanencia, todo lo cual ha llevado a un distanciamiento de los presupuestos fundamentales de la democracia y a la consecuente adopción de fórmulas a todas luces provisionales y pasajeras.

Por lo demás, atendiendo justamente a la esencia de la democracia, hemos adoptado el concepto de democracia como método de organización, considerando que ni siquiera la “forma” que asume el ejercicio soberano de la ciudadanía, es decir el acto de votar periódicamente, condensa toda la riqueza que acompaña al proceso de elección y de institución del poder político. De tal suerte que la democracia puede ser forma, pero solo a condición de que esa forma, en sí, indique el proceso o acto fundacional de construcción constante y legítima del poder político, es decir, un poder que supone la concurrencia de acuerdos y consensos, así como el aval del derecho.

⁵ Entre los investigadores que se han sumado a este empeño se puede incluir, de hecho, a aquellos de la denominada teoría procedimental de la democracia, pasando por Schumpeter y Dahl, hasta aquellos que abogan por una teoría mínima de la democracia, como Bobbio y Linz; por no mencionar a los que insisten en una teoría de la democracia social.

A) La democracia como método político de organización en oposición a la visión deformante de la democracia procedimental

Quizá por esa falsa paradoja entre forma y contenido así como por los estragos sociales que se evidenciaron tras el divorcio de los Estados nacionales con las causas sociales, a raíz del declive del *Welfare State* y el ascenso del mercado mundial, fue que cobró fuerza la idea de una democracia social. Sin embargo, como escribiera Carlos Pereyra: “*La democracia es siempre democracia política*”, por lo cual, lo que se halla en juego es la *forma* que adopta la relación entre gobernantes y gobernados, de manera que la democracia “*es siempre democracia formal*”. Así, dice el autor, “Rechazar formas democrático-representativas (sic) en nombre de quién sabe qué democracia directa significa rechazar la democracia sin más y optar por mecanismos que no pueden sino generar caudillismo, clientelismo, paternalismo, intolerancia...”. Inclusive, siguiendo la misma línea de Kelsen, Pereyra concluye que “La democracia opera como el único régimen político que no supone la supresión del otro”, lo que permite concluir que “*La democracia es siempre democracia pluralista*”.

La democracia moderna, por otra parte, no es siempre democracia representativa,⁶ como aseguraba Pereyra, entre muchos otros pensadores contemporáneos, sino que, a la vez, puede reconocer elementos de la democracia directa, fundados mayormente en la participación extensiva, intensiva y constante –aunque perfectamente bien regulada- de la ciudadanía;⁷ podría decirse, incluso, que nada estaría más cerca del principio original de soberanía ciudadana o del pueblo. Esto no va en contra del principio de representación, antes bien, se diría que lo revivifica y reivindica, al ubicar a los ciudadanos, no por encima de los representantes ni fuera del escenario político donde se crean las decisiones, prácticas e instituciones políticas, sino dentro, esto es, en la base de los procesos de vigilancia, concertación, negociación y acuerdo de los actores políticos. El poder político en una democracia no puede ser otro que un poder aceptado por consenso, equilibrado, perfectamente delimitado y, fundamentalmente, controlado, lo mismo por las instituciones de derecho que por mecanismos de vigilancia y participación ciudadana.

⁶ C. Pereyra, *Sobre la democracia*, Cal y Arena, México, 1990, pp. 85-86. No sería exagerado suponer que en este punto, Pereyra haya abrevado en uno de los autores más importantes de la democracia representativa, como lo es Kant. En este sentido, el filósofo de Königsberg, postuló que: “... toda verdadera república es –y no puede ser más que- un sistema representativo del pueblo, que pretende, en nombre del pueblo y mediante la unión de todos los ciudadanos, cuidar de sus derechos a través de sus delegados (diputados)”. I. Kant, op. cit., p. 179.

⁷ Ya se ha indicado que el concepto de democracia no puede presuponer un determinado contenido de la voluntad ciudadana pero otra cosa es llegar al extremo de negar el principio de participación que se da en el acto mismo del pacto social. En ese extremo se halla Schumpeter, para quien, según refiere Parry, “la definición de democracia no implica en sí misma algún ideal, ni alguna noción de responsabilidad cívica o de difusa participación política, ni ideas acerca del fin del hombre... libertad e igualdad, que han sido parte e ingrediente de las pasadas definiciones de democracia, no son consideradas por Schumpeter como elementos integrantes de tal definición, por cuanto, estima, pueden estar siendo considerados en los ideales (G. Parry, *Political Elites*, citado por Moses I. Finley, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Economica Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 6).

Desde que nace el concepto de democracia, en la Atenas de la primera mitad del siglo V, a. C.,⁸ se puede decir que la democracia se convierte en uno de los conceptos que han padecido con mayor fuerza el manejo tautológico de sus elementos esenciales. Por decirlo en otras palabras, se ha tratado de expresar de diferentes maneras el contenido esencial de la democracia, cayendo, indirectamente, no solamente en la repetición de los componentes que por sí misma conlleva una democracia, sino hasta en una deformación de los mismos. Al respecto, en lo único que podemos estar ciertos y convenir es en que los principales rasgos de una democracia se sintetizan y expresan mejor en el carácter formal (de método), representativo, participativo y plural que ya se ha señalado. Pero, cabe indicar, que el método más que referir únicamente a las reglas de procedimiento (como en Dahl), es decir, al proceso normativo, supone un determinado desarrollo histórico y político o, si se prefiere, un proceso político y no solamente normativo. De ahí en fuera, el resto de los significados y contenidos adjudicados a la democracia tienen que ver con una cosa diferente, a saber, la cuestión de **cómo** debe funcionar un régimen democrático, de qué manera puede garantizarse su permanencia o a partir de qué indicadores se mide su evolución. Por lo tanto, se trata ya no de la forma sino del contenido y de las prácticas inherentes a un gobierno electo democráticamente.⁹ Lo complicado de ello es que el contenido, el ejercicio y organización del poder político necesariamente tienen que variar en razón de las particulares condiciones históricas de cada contexto, así como de la capacidad y recursos de sus fuerzas políticas y sociales.

⁸ Sobre la democracia ateniense se pueden revisar los interesantes estudios contenidos en: John Dunn (coord.), *Democracia. El viaje inacabado (508 a. C.-1993)*, Tusquets Editores, Barcelona, 1995; y los trabajos de Francisco Rodríguez Adrados, *Historia de la democracia. De Solón a nuestros días*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1997; y Moses I. Finley, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Economica Laterza, Roma-Bari, 1997.

⁹ Pero el contenido puede ser un tanto independiente a la misma, de lo cual se desprende que el surgimiento de una democracia no compagina con todos los contenidos que le han sido adjudicados. Ante ello, debemos recordar que ésta no necesariamente es el producto de prácticas completamente democráticas. Incluso, como señalara Arnaldo Córdova: “Toda democracia ha nacido en la más terrible de las necesidades [añadiendo] Eso del movimiento ascendente en la participación y lucha por conquistar la democracia [aquí alude a Zaid y a todos los que de él han tomado la idea de que la democracia en México debía de comenzar desde la periferia de los estados al centro] es absurdo porque las democracias no las regalaron los gobiernos” (Arnaldo Córdova, entrevista 17 de julio de 2003; y G. Zaid, *La economía presidencial*, Grijalbo, México, 1992, pp. 121-124). En este sentido, la historia nos ha mostrado el importante papel que desempeñaron los movimientos obreros en la obtención de los derechos ciudadanos, así como en los derechos del hombre, a través de movilizaciones y luchas sociales. La razón es simple, la construcción de una democracia, lo mismo que del Estado organizado bajo su método, es un proceso histórico que va más allá de la preexistencia de ciertas condiciones, que muchas veces son independientes de ella, es decir, se van conquistando. En cambio, los procesos políticos a través de los cuales los diferentes actores y fuerzas políticas constituyen acuerdos, fomentan o transforman leyes, crean mejores instituciones, interactúan con el Estado y debaten abiertamente en un escenario transparente a nivel nacional explican mejor la formación de un Estado democrático y sus peculiares características. Según esta tesis, la democracia, en términos históricos, aparece **como el resultado de una mezcla de aquellos acuerdos, consensos o disensos que alcanzan legitimidad institucional**, es decir, que son respetados y concertados por la mayoría de los actores, pero cuyo acuerdo mínimo y fundamental gira en torno al respeto del sufragio universal y la participación ciudadana, de acuerdo a un marco jurídico y electoral legal y equitativo. Si se tuviese que establecer un contenido general de la democracia ese tendría que ser, justamente, el que se acaba de enunciar.

Plantear el concepto de democracia en términos de su contenido puede conducir a varios errores; el primero de ellos y el más importante -en el caso de México- consiste en cuestionar el estatus democrático de un Estado por el mero hecho de carecer de cualquiera de los muchos atributos que, con bastante frecuencia, se le adjudican. Acertadamente, Andreas Schedler había señalado que el concepto de democracia, a pesar suyo, parece tener un carácter ideológico, pues “las nociones amplias, sustantivas (sic), de democracia tienden a incluir todo tipo de cosas deseables que se supone que hacen falta o son débiles en la sociedad mexicana: la gobernabilidad, la cultura democrática, la justicia social, lo que sea. Si estos elementos forman parte integral de nuestra idea de democracia, se entiende que conceptualmente no hay otra manera de conseguirlos que continuar con la transición a la democracia (...) Si evaluamos el estado de la transición sobre la base de amplias y holgadas nociones de democracia, no podemos sino alargar su vida artificialmente (...) Los conceptos mal delimitados de la democracia llevan a reclamar una especie de transición permanente”.¹⁰ Por todo ello, la esencia de la democracia no se puede encontrar en lo que el capricho de los hombres quiera entender, como si se tratara de una bandera que cualquier viento puede mover.

Así pues, una vez planteado el problema de **qué** es la democracia, en términos de lo que se persigue en este trabajo, resta ahora abordar aquel problema de **cómo** se construye una institucionalidad democrática y cómo debe funcionar ésta. En tal caso, hay que reconocer que, en el fondo, subyace la idea (seguramente proveniente de las Ciencias Sociales y más tarde aceptada y desarrollada por la Ciencia Política) de intentar cuantificar el estadio, desarrollo y resultado de las democracias. En otras palabras, los teóricos contemporáneos no se conformaron con saber cuál era el método democrático, sino su funcionamiento y desarrollo.

Puede decirse, de hecho, que el siglo XX estuvo caracterizado por los distintos intentos de cuantificar las ciencias, si bien muchas veces en forma excesiva, a tal grado que se fue desviando la atención de los aspectos fundamentales de la teoría (en este caso política), sustituyendo los grandes conceptos, como el de democracia, por una indeterminada cantidad de “variables conceptuales” de carácter más bien regional o de alcance medio que, en los hechos, no alcanzan ni la generalidad ni, lo que es peor, la solidez explicativa suficiente para evitar incurrir en imprecisiones.

¹⁰ El autor agrega que incluso desde el punto de vista de algunos analistas o activistas, para que la democracia sea plena, México necesita lograr un federalismo democrático, una separación democrática de poderes, procedimientos democráticos de selección de candidatos en los partidos, la erosión de los hábitos y mentalidades autoritarios, o bien, la reducción de la desigualdad social (Andreas Schedler, “¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?”, en Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Lujan p. (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, Instituto de Investigaciones Sociales, FLACSO y Plaza y Valdés, 2000, pp. 34-35.

En esa lógica, Arturo Valenzuela, por ejemplo, ha sintetizado (en aquella idea de cómo debe funcionar una democracia) algunos de los grandes problemas que aquejan a las democracias y que, según él, se manifiestan en cuatro tipos de crisis: a) de representación; b) de *efficacy*; c) de *accountability*; y d) de gobernabilidad.¹¹ Aunque estas supuestas crisis ciertamente encuadran algunas problemáticas experimentadas en los regímenes democráticos, ello no quiere decir que, efectivamente, una democracia o cualquier otro sistema de gobierno se encuentren en crisis si enfrentan cualquiera de esas cuatro situaciones, cuando, en realidad, esas mal llamadas “crisis” pueden referir parámetros normales y cotidianos de conflicto en la administración y ejercicio del poder político. Antes bien, estas posiciones tienden a desviar la atención de los verdaderos problemas si son consideradas tal como las pregonan (crisis) o si se cree que no hay democracia consolidada si no se cubren los cuatro niveles.

Lo importante estriba en que, pese al “desarrollo” en sentido cuantitativo del concepto de democracia, queda claro que éste no puede ser arbitrariamente definido de acuerdo a las diferentes visiones o, peor aún, en razón de los ideales o necesidades de cada situación política en los diferentes países y en los distintos momentos de su historia.

Fue, probablemente, a partir de los estudios de Robert Dahl que esa tendencia hacia la cuantificación de la democracia se profundizó.¹² En ese sentido, Dahl, intentando ir más allá que Kelsen, decidió ahondar en algunas condiciones mínimas necesarias para el correcto y efectivo funcionamiento de una democracia, aunque sin dejar de reivindicar, una vez más, la importancia del acto de elegir libremente. Pero Dahl partió de un supuesto equivocado (si bien muy aceptado) al pretender ver en los distintos grupos de intereses organizados una maximización de la democracia y aún de la ciudadanía.¹³ Contrario a Rousseau, para Dahl, la elevada complejidad social en una

¹¹ Arturo Valenzuela, “Caracterización del cambio político en México y sus perspectivas”, *El cambio político en México*, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003, p. 13-27.

¹² Cfr. Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1993, pp. 264-270 y 280-281. David Collier y Steven Levitsky señalan, justamente, que las definiciones desde las que parten la mayoría de los trabajos de innovación conceptual sobre la democracia tienen un referente en la concepción “procedimental” encabezada por Schumpeter y Dahl (David Collier y Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics* 49, 1997, pp. 431-433). Recientemente la revista *Metapolítica* ha dedicado todo un número a los “Nuevos adjetivos de la democracia”, CEPCOM, Vol. 5, abril/junio 2001.

¹³ Se puede admitir que las siete u ocho garantías institucionales de una poliarquía constituyen condiciones para el mejor desarrollo de una democracia, mas no que son la democracia misma, pues en esencia, el concepto de poliarquía (muchos gobiernos) niega el principio fundamental de la democracia representativa al delegar el poder soberano en muchas manos (sean individuos o instituciones). Por supuesto, el desacuerdo principal estriba más en el origen del término poliarquía pues las siete instituciones que postula Dahl de ninguna manera cuestionan el elemento de representación de la soberanía, primero porque no podrían sustituirla en forma separada y, segundo, porque el valor fundamental de una voluntad universal no está sopesado dentro de las siete instituciones. Es absurdo pensar que cada una de esas instituciones tiene participación en el gobierno. Así, las democracias modernas antes que poliarquías han debido erigirse como método de organización bajo el principio de representación que sus ciudadanos determinaron: sea parlamento, presidencialismo o cualquiera de sus

democracia favorece la autodeterminación individual y colectiva, orillando a los ciudadanos a construir instrumentos eficaces para la protección de sus intereses comunes, es decir, dividiendo a la ciudadanía en numerosos grupos minoritarios. No obstante, como señala Danilo Zolo, reproduciendo una crítica de la izquierda: “los circuitos de la transacción poliárquica (...) realizan una discriminación sistemática entre los intereses de las organizaciones dotadas de gran potencialidad organizativa y reivindicativa, aquellos de asociaciones que no ocupan posiciones estratégicas en el organismo de la división tecnológica del trabajo y, en fin, la gran mayoría de los ciudadanos promedio, simples consumidores económicos y políticos que no disponen de algún recurso organizativo y reivindicativo a los cuales ninguna afiliación (que no sea secreta o, mejor, criminal) puede ofrecer una mínima ventaja”.¹⁴

No hay duda de que aquella complejidad y diversificación que han alcanzado las sociedades modernas, así como el distanciamiento del Estado de muchas de las tareas sociales que antes desempeñaba auspiciaron un importante resurgimiento de organismos y agrupaciones sociales organizados en defensa de sus intereses frente al Estado, pero, al mismo tiempo, frente a cualquier otro interés. Ello, sin embargo, está muy lejos de significar la ampliación del espacio público o el

variaciones. Rousseau, por su parte y en la misma lógica, ya había indicado que cuando se forman intrigas o asociaciones parciales a expensas de la comunidad, la voluntad de cada una de ellas conviértese en general con relación a sus miembros, y en particular con relación al Estado, pudiendo entonces decirse que no hay ya tantos votantes como ciudadanos, sino tantos como asociaciones. Por esta razón el gobierno de muchos (sin ser expresamente aristocrático) no tiene fundamento en un gobierno y menos si es democrático. Rousseau decía que “... la voluntad general, para que verdaderamente lo sea, debe serlo en su objeto y en su esencia; debe partir de todos para ser aplicable a todos, que pierde su natural rectitud cuando tiende a un objeto individual y determinado, porque entonces, juzgando de lo que nos es extraño, no tenemos ningún verdadero principio de equidad que nos guíe” (Rousseau, *El contrato social o principios del derecho político*, cit., p. 17).

¹⁴ Danilo Zolo, *Il principato democratico... cit.*, p. 139. En la misma línea de Dahl y su sistema pluralista de grupos o pluralismo asociativo (que supone una descentralización de las decisiones), actualmente existe una tendencia a ver la democracia moderna a partir de una concepción individualista de la sociedad, según la cual, “la voluntad popular no es la voluntad del pueblo como un todo, sino la voluntad de los simples ciudadanos y la mayoría no es la expresión de un sujeto colectivo, sino la suma numérica de muchos sujetos individuales (sic) tomados uno por uno” (Eduardo Greblo, *Democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 26). Para Greblo, quien suscribe la misma tesis, el sujeto activo de la democracia moderna no es el pueblo en su conjunto ni como parte de un todo, sino los simples ciudadanos que gozan del derecho de voto. Sin embargo, en oposición a eso, habrá que concederle a Marx el debido crédito (y en ello sigue a Rousseau) por recordarnos que la condición de existencia del hombre individual es la existencia misma del ciudadano abstracto en tanto miembro de una comunidad política. En su polémica con Bauer, Marx escribe “...los emancipadores políticos –aquí se refiere a los burgueses– rebajan incluso la ciudadanía, *la comunidad política*, al papel de simple medio para la conservación de estos llamados derechos humanos –se refiere a la *Déclaration des droits de l’homme* por oposición a los *droits du citoyen*–; que, por tanto, se declara al *citoyen* servidor del *homme* egoísta, se degrada la esfera en que el hombre se comporta como comunidad por debajo de la esfera en que se comporta como un ser parcial; que, por último, no se considera como *verdadero y auténtico* hombre al hombre en cuanto ciudadano, sino al hombre en cuanto burgués”, (K. Marx, “sobre la cuestión judía”, en *La sagrada familia*, Grijalbo, p.54; o en www.marxismoeducar.cl/sobre%20la%20cuestion%20judia%20me.htm /28-0604). Para abundar en esa especie de tendencia hacia una democracia de individuos y grupos, véase, Chantal Mouffe *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1999.

resurgimiento de lo político, como se puede extraer de Dahl hasta Chantal Mouffe.¹⁵ Tampoco es aventurado afirmar que lo particular siempre ha subsistido en la democracia. Paradójicamente, cuando la democracia ha enfrentado mayores peligros es cuando la ciudadanía o el pueblo políticamente organizado deja de creer y participar en el Estado. La fuerza de un Estado democrático radica, pues, en el consenso y participación del grueso de sus ciudadanos y no tanto en esa fragmentación o segmentación de los intereses, que, por lo demás, en ningún otro sistema de gobierno pueden encontrar mejor acogida que en el democrático (aunque la subversión de estos también pondría un alto riesgo para la democracia; como dijera Kelsen ése es su destino trágico).

Pero, en la misma línea procedimental de Dahl se ubican las propuestas de Linz y Bobbio¹⁶ quienes, a pesar de todo, admitieron que dentro de ese mar de interpretaciones y conceptos debía existir una noción mínima de democracia,¹⁷ esto es, una especie de vuelta al “método” democrático, si bien, incorporando otros elementos -como ya lo había hecho Dahl- para identificar a los regímenes democráticos, su calidad y las condiciones necesarias para su surgimiento y permanencia. Bobbio, por ejemplo, llega a reconocer que a pesar de sus críticas a las limitaciones de las reglas formales de la democracia, planteadas a través de los universales procedimentales, “es siempre mejor un significado restringido y claro, que uno largo (...) pero vago”. Esto, debido a que se trata de “reglas que establecen no ya qué cosa se debe decidir, sino solamente quién debe decidir y cómo”. Pero lo más interesante en el argumento de Bobbio -se esté o no de acuerdo en la idea de describir a la democracia como método o como reglas de procedimiento- radica en que:

Esta definición de democracia como vía, como método, como conjunto de las reglas del juego, que establecen cómo se deben tomar las decisiones colectivas y no cuáles decisiones colectivas deben

¹⁵ Chantal Mouffe, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1999.

¹⁶ Véanse Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, CONACULTA-Alianza Universidad, México, 1990, p. 17; Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1999, pp. 24-25; y, del mismo autor, *Teoría generale della politica*, Giulio Einaudi editore, Torino, 1999, p. 381. Otros autores importantes que han seguido con la línea de discusión tanto de Dahl como de Shumpeter (si bien en menor medida) han sido Arend Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, il Molino, Bologna, 1988, pp. 11 y 12; del mismo autor *Modelos de democracias. Formas de gobierno y resultados en treinta países*, Editorial Ariel, España, 2000, pp. 59-60; Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1991, p. 20; Adam Przeworsky, “Una defensa de la concepción minimalista de la democracia”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, julio/septiembre, 1997, pp. 3-36; y Guillermo O’Donnell, “Otra institucionalización”, en *Política y Gobierno*, Vol. III, 2, 1996, CIDE, pp. 221-222. Evidentemente estos son solo algunos de los muchos seguidores de la teoría de Dahl, a pesar de sus particulares diferencias.

¹⁷ Hay que decir también que pese a la definición de democracia mínima que Linz esbozó en *La quiebra de las democracias*, más recientemente parece haberla abandonado, calificándola, incluso, como “falacia electoral” (Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1996, p. 4).

ser tomadas, es relativamente nueva. Pero si se confronta con la oración de Pericles, de la cual somos partidarios, inmediatamente nos damos cuenta que las dos definiciones no son tan diferentes y pueden ser confrontadas la una con la otra. También el jefe ateniense se había limitado a ensalzar algunos principios: aquel de la separación entre vida privada y vida pública, aquel de la participación activa de los ciudadanos en la vida política, de deliberar a través de la libre discusión, que son todos ‘universales procedimentales’¹⁸

Quizá el problema más evidente en la argumentación de aquellas corrientes que directa o indirectamente todavía recogieron, así sea parcialmente, la cuestión de la democracia como método o – dicho por otros- en su carácter procedimental, es precisamente la marginación del elemento participativo y la reducción de la democracia al acto de votar (más inspirados en Schumpeter que en Kelsen). Eso permite observar cómo de Schumpeter a Dahl, e incluso tocando a Bobbio, siguió sin prosperar la idea de reconocer la dimensión participativa de la democracia.

Desde luego no todos esos intentos por comprender la democracia fueron estériles y poco a poco la Ciencia Política se fue nutriendo de elementos que coadyuvaron a entenderla. Después de todo, la política se había desarrollado en el siglo XX como nunca antes y fue inevitable aceptar que entre el Estado y el poder soberano de los pueblos (comunidades o cuerpos políticos) debían existir actores y mecanismos para una posible realización democrática.¹⁹

Ello no obstante, por ahora solamente aceptamos entre las condiciones sustanciales a la construcción de una institucionalidad democrática (actores y mecanismos) aquellos elementos sin los cuales la democracia sería inviable, como el desarrollo de un sistema de partidos²⁰ competitivo y el

¹⁸ N. Bobbio, *Teoría general de la política...*cit., p. 381. La bella oración de Pericles sobre los muertos caídos durante el primer año de la Guerra del Peloponeso, tiene entre sus principales características el contener tanto una de las definiciones más claras sobre la democracia ateniense como el concepto más preciso sobre el ciudadano, antes de Rousseau. Véase en, Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 82-87.

¹⁹ En este tenor, Dahl propuso al menos 7 condiciones para que se diese una democracia: 1) Autoridades públicas electas, 2) Elecciones libres y limpias, 3) Sufragio universal, 4) derecho a competir por los cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) Información alternativa, y 7) Libertad de asociación (Robert A. Dahl, *La poliarquía*, Editorial Tecnos, México, 1996, p. 15). Lo cierto es que la democracia entendida como método ya presuponía la existencia de estas condiciones sin las cuales simplemente no era posible hablar de democracia; además, al admitir las consideraciones de Dahl se hubiese tenido que incluir muchas otras condiciones que, inclusive, se podían expresar como consecuencia del desarrollo de la democracia y no como sus fundamentos.

²⁰ Entendemos por sistema de partidos el conjunto de relaciones sociopolíticas en las que se desenvuelven los partidos y cuya coexistencia, en palabras de Woldenberg, supone “el reconocimiento de la sociedad como un espacio plural que requiere instrumentos para posibilitar la expresión precisamente de esa pluralidad” (J. Woldenberg, “Sistema político, partidos y elecciones en México”, en Pedro Aguirre, A. Begné (coord.), *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, Nuevo Horizonte Ediciones, 1997, p. 309). De acuerdo con Dieter Nohlen, algunos elementos que conforman y distinguen a un sistema de partidos es el número de partidos, su tamaño, la distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, su

surgimiento de una ciudadanía real, vale decir, proveída de derechos políticos y jurídicos. Estos dos elementos los podemos clasificar como los actores fundamentales de una democracia. Pero, ello no impide, al mismo tiempo, que se pueda hablar de ciertos factores que contribuyen en la construcción y funcionamiento de la democracia, en forma secundaria y no por ello menos importante para el método democrático; por ejemplo, la libre competencia, el consenso,²¹ la negociación,²² la previsibilidad del poder o certidumbre institucional,²³ la publicidad del poder²⁴ o transparencia de los procesos políticos,

relación con la sociedad o con los grupos sociales y su actitud frente al sistema político (D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.38). A lo anterior, se puede agregar un elemento más: se trata del factor pragmático que vuelve realizable la función de los partidos, a saber, la infraestructura electoral (y leyes electorales), encargada de dar legalidad, transparencia e imparcialidad a los procesos electorales. Por su parte, un partido político, dice Sigmund Neumann, es “una organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política” (Sigmund Neumann, *Partidos políticos modernos*, Ed. Tecnos, 1965, p.597).

²¹ Cerroni sostiene con notable claridad que el debate político moderno no se consideraba ya fundado en la lucha por el poder, animada y estructurada por la fuerza (probablemente criticando a Weber y a una parte de los institucionalistas que veían en el Estado y el derecho un instrumento jurídico respaldado en la fuerza), sino sobre el debate por el *consenso*. Cerroni decía que “Puesto que la decisión pública se funda en el sufragio, los intereses representados en la escena política deben conquistar la mayoría, presentándose [y aquí seguramente recuperó al Marx de *La cuestión judía* y de la *Ideología alemana*] como la clave de un proyecto general (...) La democracia política pone en libre competencia, *ante el consenso*, varios proyectos basados en diferentes intereses, dando así marcha a una lenta pero segura maduración de la conciencia política de los ciudadanos” (Umberto Cerroni, *Reglas y valores en la democracia*, CONACULTA-Alianza Universidad, México, 1989, pp. 62-63). Las negritas, cursivas y el contenido de los paréntesis son míos.

²² Kelsen decía que el poder ejercido por la mayoría debía distinguirse de todo otro en que no sólo presupone lógicamente una oposición, sino que la reconoce como legítima desde el punto de vista político, e incluso la protege. Al decir esto, Kelsen reconocía –de la misma manera que Rousseau– que detrás del pacto político subyacía la multiplicidad de intereses sin cuyo común acuerdo no tenía ni razón ni era posible el pacto fundacional. Con mayor precisión Rousseau planteaba que “el acuerdo de todos los intereses se realiza por oposición al interés de cada uno. Si no hubiera intereses diferentes, apenas si se comprendería el interés común, que no encontraría jamás obstáculos; y la política cesaría de ser un arte” (Rousseau, *El contrato social o principios del derecho político*, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 16). Lo que aquí se quiere destacar es que la política y tanto más las prácticas democráticas demandan dos condiciones, en primer lugar, el continuo acuerdo y negociación de los actores, a pesar de cualquier diferencia e inclusive a pesar de los detractores de la democracia; y, en segundo lugar, la inclusión del otro. De este modo, Kelsen asumía que “la democracia necesita de esta continúa tensión entre mayoría y minoría, entre gobierno y oposición, de la que procede el procedimiento dialéctico al que recurre esta forma estatal en la elaboración de la voluntad política. Se ha dicho acertadamente que la democracia es discusión. Por eso, el resultado del proceso formativo de la voluntad política es siempre la **transacción, el compromiso**. La democracia prefiere este procedimiento a la imposición violenta de su voluntad al adversario ...” (H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, cit. p. 141). Nota: las negritas son mías.

²³ Przeworsky –no sin dejar de ser tautológico– ha señalado con claridad que en una democracia debe existir certidumbre en las reglas políticas pero, al mismo tiempo, una sana incertidumbre en los resultados de los procesos electorales, es decir, la seguridad de que los ganadores y los perdedores se guiarán dentro de los causes institucionales, respetando siempre las normas: “El establecimiento de la democracia es un proceso de institucionalización de la incertidumbre (...) En una democracia, ningún grupo puede intervenir cuando los resultados de los conflictos perjudican sus intereses, tal como él los percibe. La democracia significa que todos los grupos deben someter sus intereses a la incertidumbre. Es precisamente este acto de enajenación del control de los resultados de los conflictos el que constituye el paso decisivo hacia la democracia” (A. Przeworsky, “Algunos problemas en el estudio de la transición”, en O’ Donnell y P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, Vol. III, p. 96).

²⁴ Este término de publicidad del poder o de las acciones de gobierno puede equipararse a aquel de libertad o derecho a la información (publicidad del poder o transparencia). Según Kelsen, “La tendencia a la claridad es específicamente democrática, y cuando se afirma a la ligera que en la democracia son más frecuentes que en la autocracia ciertos inconvenientes políticos, especialmente las inmoralidades y corrupciones, se emite un juicio demasiado superficial o

libertad de expresión y organización. Dichos factores serán utilizados en este trabajo a manera de indicadores en el proceso democratizador, aunque no necesariamente como puntos de partida de la democracia, sino como estaciones en el proceso democratizador.

Evidentemente no es este el espacio para disertar, *in extenso*, sobre la democracia. De hecho, existe un trabajo en torno a los más de 100 calificativos aplicados al término democracia y los más de 550 subtipos de la misma,²⁵ pero no es ese nuestro interés. Aquí se han querido registrar tres cuestiones elementales: 1) entender que la democracia antes que cualquier cosa es un método Estado, 2) que la condición mínima indispensable para que pueda darse y sobrevivir depende de la celebración periódica y legítima de elecciones libres; y, finalmente, 3) que no hay democracia sin actores o ciudadanos libres que operen y participen en el marco de las instituciones.

Sobre este último aspecto, es oportuno señalar que el acto de votar, tal como se ha criticado, no debe ser reducido al significado de elegir periódicamente a sus representantes, pues en ese mismo acto se debe contemplar el proceso integral por medio del cual el ciudadano delibera y actúa aún antes de votar. Como observara Kant: “Sólo la capacidad de votar cualifica al ciudadano; pero tal capacidad presupone la independencia del que, en el pueblo, no quiere ser únicamente parte de la comunidad, sino también miembro de ella, es decir, quiere ser una parte de la comunidad que actúa por su propio arbitrio junto con otros.”²⁶ En términos simples, es el único acto posible a través del cual todos los hombres (exceptuando a aquellos cuyas limitaciones naturales o legales lo impiden) o cada uno de ellos alcanza el nivel más alto de igualdad posible. Cualquier otro tipo de igualdad, como la igualdad económica, es una falacia.²⁷

malévolo de esa forma política, ya que dichos inconvenientes se dan lo mismo en la autocracia, con la sola diferencia de que pasan inadvertidas, por imperar en ella el principio opuesto a la publicidad” (H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia, cit.*, p.145). De hecho, Bobbio sostiene que la idea del poder político entendido como poder abierto al público comenzó con Kant (y transita incluso por Carl Schmitt); aunque reconoce que la victoria del poder visible sobre el invisible (*arcana imperii*) jamás se concluye definitivamente (N. Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, FCE, México, 1999, pp. 34 y 37).

²⁵ David Collier y Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics* 49, 1997, pp. 430- 451.

²⁶ I. Kant, *cit.*, p. 144. En el mismo sentido, Rousseau hizo una formidable anotación con la que bien se podría complementar lo escrito por Kant: “... lo que genera la voluntad no es tanto el número de votos cuanto el interés común que los une, pues en esta institución, cada uno se somete necesariamente a las condiciones que impone a los demás: admirable acuerdo del interés y de la justicia que da a las deliberaciones comunes un carácter de equidad eliminado en la discusión de todo asunto particular, falta de un interés común ...” (Rousseau, *El contrato social o principios del derecho político*, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 17).

²⁷ Al respecto, nuevamente kelsen fue claro en esto, al declarar que: “Prescindiendo de que al hablar de la igualdad económica ofrecida a los ciudadanos por una democracia social no sólo se piensa en una igualdad, sino en una abundancia para todos, el concepto de la igualdad puede adoptar significados tan diferentes que resulta imposible considerarlo esencial para el concepto de democracia. Con el nombre de igualdad se quiere dar a entender justicia, y ésta admite tantas interpretaciones como aquella” (H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Colofón, 1992, p. 127). Así, aunque Estado y

B) Replanteando el problema de la transición

Tal como ha quedado establecido desde el principio, hemos decidido partir del concepto de democracia con el objeto de mostrar que el método democrático que organiza a un Estado, es decir, a un Estado democrático, debe ser entendido en el marco de un determinado *proceso histórico* en el transcurso del cual se van construyendo las condiciones necesarias para el efectivo surgimiento y desarrollo de una democracia, incluyendo, por supuesto, la formación de valores democráticos y la ampliación de una cultura política participativa entre la población, que es una de las condiciones en las que Tocqueville insistió mucho.²⁸

Visto de esa manera, difícilmente podría hablarse del arribo a la democracia como si se tratase tan sólo de un momento. Precisamente porque la **democratización**,²⁹ además de implicar paralelamente una **liberalización** de los espacios de participación e inclusión, así como de las reglas de acceso al poder, es un proceso a lo largo del cual se configuran los diferentes pactos y negociaciones necesarias para el establecimiento de instituciones, normas, relaciones y actores democráticos. En consecuencia, no parece aceptable el modelo de explicación planteado por el llamado paradigma de la transición, según el cual la democratización es diferente a la liberalización.³⁰ La democratización, pues, implica no sólo un difuso cambio político, sino la transformación de un estado de cosas en un sentido democrático.

Desde luego, Soledad Loaeza exagera al escribir que “contrariamente a la difundida idea de que la liberalización es una fórmula transicional, la experiencia de México con la liberalización política

democracia son dos cosas diferentes, Kant advierte algo que también se aplica a lo escrito por Kelsen, cuando escribe que a pesar de que un Estado autónomo se mantiene según leyes de la libertad, su salud no se refiere ni al bienestar ni a la felicidad del ciudadano, sino a un estado de máxima concordancia entre la constitución y los principios jurídicos. I. Kant, *cit.*, P. 149.

²⁸ En la misma lógica de la democratización, para Arnaldo Córdova, la transición que supondría una democratización debería verse como una acumulación de eventos históricos y no como una ruptura abrupta y violenta. Véase, A. Córdova, “El 68 y la transición democrática”, en *Unomásuno, Páginauno*, México, 25 de octubre de 1998.

²⁹ Autores como Woldenberg, Becerra y Salazar han reelaborado el concepto de transición bajo un significado más apegado al estudio de la llamada transición mexicana y, en general, coincide más con nuestra concepción de *democratización* que con aquella definición clásica de O’Donnell y Schmitter de transición: “*En primer lugar, un tipo de cambio político distinto a la ‘revolución’... un cambio que no es súbito, generalmente se desenvuelve por etapas y en el cual la línea entre el pasado y el futuro está sujeta a los vaivenes de las fuerzas políticas. En segundo lugar, un cambio negociado donde los actores no tienden a las rupturas definitivas y son capaces de dialogar y establecer compromisos. En tercer lugar, la transición es un proceso en el cual... la negociación se centra en ‘las reglas del juego’ (...) y hacen la parte medular del litigio político*” (Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones cal y Arena, México, 2000, p. 27).

³⁰ Según Guillermo O’ Donnell y P. Schmitter, la liberalización refiere los siguientes elementos: busca preservar el régimen autoritario, crear ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante arbitrariedades del Estado; las garantías individuales incluyen inviolabilidad de la vida privada, derecho a defenderse de acuerdo a leyes preestablecidas, libertad de palabra y movimiento; y las garantías de grupo corresponden a la libertad colectiva en caso de discrepancia con la política oficial, no censura a los medios de comunicación, libertad de asociación voluntaria entre ciudadanos (Guillermo O’ Donnell y P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, Vol. IV, pp. 19-20).

data de más de veinte años. [por lo que] Su éxito ha significado la cancelación de la democracia”.³¹ Desconocemos si después del 6 de julio del 2000 todavía insista en esa tesis, pero es un hecho que después de 1997 cambiaron muchos de los pronósticos y evaluaciones acerca del proceso de reforma iniciado por el gobierno de López Portillo. De manera que donde Loaeza ve una eterna liberalización, nosotros vemos una paulatina democratización. Veamos esto con más calma.

Mientras que la transición supone -según O’Donnell y Schmitter- el tránsito de un régimen autoritario a otro tipo de régimen, tan indeterminado éste como el lapso y las características que asume dicho “régimen” durante la transición,³² con el concepto de *democratización*, en cambio, queremos representar aquel proceso histórico no lineal, lento y complicado plagado de alianzas, disensos, concertaciones, negociaciones y disputas que conducen a la creación de una institucionalidad estrictamente democrática (sistema electoral democrático, división y autonomía de los poderes del Estado, respeto a la legalidad y al precepto federal, etcétera).

En contraste, los teóricos de la transición difundieron una idea que constreñía la transición sólo a dos alternativas: o se democratizaba por la vía del pacto o se prolongaba la transición mediante el control del cambio (liberalización). Si bien esta ambivalente situación parecía estar avalada por la realidad de países como España y Chile, célebres por arribar a la democracia luego de haber celebrado grandes pactos incluyentes entre sus principales fuerzas políticas, lo que demostró el caso del sistema político mexicano es que la construcción del Estado democrático fue el producto de múltiples pactos, concertaciones y negociaciones fraguados en el marco de un expansivo proceso de reforma política³³

³¹ S. Loaeza, “Political Liberalization and Uncertainty in Mexico”, J. Molinar, M. L. Cook, K. Middlebrook, *The Politics of Economic Restructuring; State Society Relations and Regime Change in Mexico*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994, p. 106.

³² Una transición se resume en: el intervalo entre un régimen y otro; establecimiento de alguna forma de democracia, retorno a una dictadura o una alternativa revolucionaria; reglas del juego político inciertas; intento por redefinir las reglas y procedimientos; generalmente se expresa cuando un gobierno llega al poder como resultado directo del voto popular y libre (Guillermo O’ Donnell y P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, Vol. IV, pp. 19-20). Este último punto referido al momento en que un gobierno es electo a través del voto popular fue, más bien, el resultado de los vacíos que habían dejado en su planteamiento inicial de la década de los ochenta. De cualquier forma, O’Donnell tuvo que admitir –como lo habían postulado Kelsen y Schumpeter- esa condición de las elecciones libres como el primer referente de una transición concluida (Guillermo O’Donnell, “Otra institucionalización”, en *Política y Gobierno*, Vol. III, 2, 1996, CIDE, pp. 221-222). Para abundar en las limitaciones de la teoría de la transición, se puede ver Thomas Carothers, “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy* 13:1, 2002, The Johns Hopkins University Press and the National Endowment of Democracy.

³³ En términos meramente conceptuales, una reforma política es, en palabras de Aldo Solari, “... un proyecto de cambio sostenido por determinados actores políticos y sociales (...) La reforma política es vista como referida a problemas político-institucionales, sistema de partidos, orden institucional y estructura de la competitividad política, lo que por cierto es muy amplio. Cuando se le especifica más, se hace referencia a la alternativa presidencialismo-parlamentarismo” (Aldo Solari, “Los obstáculos a una reforma política en la democracia”, en Dieter Nohlen y Aldo Solari (comp.), *Reforma Política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1988, p.19). Como se verá, el carácter de una reforma política se halla directamente relacionado al contexto en el cual tiene lugar. Por tal motivo, una reforma política puede variar en razón del país o comunidad a la que se refiera. De acuerdo a esa lógica, algunos de los temas principales en torno al debate de la reforma política en nuestro país son: la soberanía popular, la renovación y

que poco a poco fue dando sentido a las antiguas y nuevas demandas de las aún incipientes fuerzas políticas opositoras.

A este respecto, Woldenberg, Becerra y Salazar, que han entendido bien el carácter histórico de la democratización, propusieron la idea de una mecánica del cambio, por oposición al modelo de la transición. Según ellos, la mecánica descansó en: 1- La fuerza e influencia real de los actores en las instituciones, así como el tipo de instituciones en las que se conduce la negociación; 2- Creación y capacidad de garantizar los derechos políticos y jurídicos de la ciudadanía y consolidación de actores e instituciones democráticos: sistema de partidos, ciudadanía y opinión pública, además del tipo de relación entre estos y el régimen: negociación, imposición o lógica de la negociación, debate sin rupturas; y 3- Grado de evolución y desarrollo del proceso: de desconcentración/descentralización de la política respecto de un Estado autoritario, de emancipación y equilibrio entre los poderes, y expansión y reproducción del mismo proceso en la periferia política o nivel local.

Así, luego del recorrido en el que situamos al Estado democrático como aquel órgano cuyas autoridades son electas libremente a través del sufragio universal, bajo condiciones de respeto a los derechos políticos y jurídicos de sus ciudadanos, permitiendo el libre juego de fuerzas políticas y sociales, lo que se propone en este trabajo es la hipótesis inicial de que el sufragio ciudadano es el necesario punto de partida para cualquier proyecto que se proponga teorizar acerca de la democracia; por ende, todo lo que contribuye a garantizar la legalidad, transparencia y equidad de los procesos electorales, así como su necesaria institucionalidad (fuente de una redistribución del poder según el acuerdo y voluntad de los diferentes grupos políticos) son el resultado de un complicado proceso histórico en el transcurso del cual se van sentando las bases del nuevo Estado.

2- La democratización gradual del Estado en México vista en su proceso histórico

Sólo con el ánimo de distinguir mejor las pautas que siguió el proceso de democratización del Estado mexicano, en este trabajo se distinguen, en líneas muy generales, tres estadios de desarrollo político

actualización del carácter del Estado mexicano como república representativa, democrática y federal, lo cual exige la consolidación de un ambiente de democracia, el fortalecimiento del federalismo y la revisión del régimen municipal, la reforma del sistema de justicia, la implantación del equilibrio y la independencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la reforma de la administración pública y la reforma de las instituciones que tienen a su cargo la política social. Véase, por ejemplo, Luis F. Aguilar, "La reforma por consenso", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, abril-junio de 1997, p.85.

que van de la democratización gradual a la instauración de la democracia³⁴ y de ésta a su consolidación.

Siguiendo esa lógica, con la **democratización gradual** del sistema político mexicano se intenta expresar la manera en que las anquilosadas instituciones del Estado y su llamada clase política, iniciaron su viraje hacia un sistema más plural e incluyente que poco a poco iría construyendo las bases legales para la formación de nuevos actores o verdaderas alternativas políticas de carácter nacional como, por ejemplo, los partidos de oposición. Ahora bien, la democratización gradual tuvo lugar en el curso del proceso de reforma política, puesto en marcha a finales de los años setenta. Los resultados de la naciente reforma se reflejaron en una paulatina emancipación de la sociedad políticamente organizada, a través de una ciudadanía emergente,³⁵ así como una lenta independización de la opinión pública, los medios informativos y, de manera fundamental, el surgimiento de un sistema de partidos. En otras palabras, la democratización adscrita al proceso de reforma enfrentó como primer problema la construcción, respeto y reconocimiento de los actores políticos.

Quizá lo más importante de ese proceso reformador estriba en que el régimen priísta o, más específicamente, sistema presidencial mexicano, inauguró una nueva dinámica en la política nacional, consistente en disolver las posibilidades de conflicto integrando a los disidentes en los canales institucionales de intermediación pero, al mismo tiempo, incorporando a su discurso algunos aspectos de las principales demandas de los diferentes grupos políticos inconformes.

En el mismo marco, algo que se debe poner en relieve de todo lo descrito es el papel que asumieron desde finales de los setenta y hasta nuestros días las nacientes fuerzas políticas³⁶ que, lejos

³⁴ En términos generales, *instauración democrática* se refiere al momento en que ya se ha concluido la construcción de las principales instituciones del nuevo régimen y, en consecuencia, los actores interactúan con la plena aceptación de las reglas, procesos e instituciones del marco democrático. Por lo tanto, existen las condiciones para una alternancia, pluralidad y absoluta legalidad en los procesos electorales o los mecanismos para ventilar las irregularidades. Y, de acuerdo con Morlino, dicho proceso “diverso” supone: un completo alargamiento y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos; la emergencia de un sistema de partidos, pero también de organizaciones colectivas de los intereses, como sindicatos y otros grupos; la elaboración o la adopción de los principales procedimientos e instituciones democráticas que caracterizan aquel régimen, como las leyes electorales o el afianzamiento de las relaciones Legislativo/Ejecutivo o, también, otros aspectos relevantes para el funcionamiento del régimen. Mauricio Cotta, Donatella della Porta y Leonardo Morlino, *Scienza Politica*, il Molino, Bologna, 2001, p. 155.

³⁵ La idea de una ciudadanía sólo puede cobrar sentido en un sistema político donde el Estado puede garantizar y hacer respetar los derechos políticos y jurídicos de los individuos y de la población; para ello deben existir normas, procedimientos e instituciones destinadas a facilitar y conducir la participación social correspondiente al ejercicio de sus derechos, como miembros de una comunidad nacional. Sin embargo, el proceso de ciudadanía no adquiere sentido si antes ello no supone el compromiso y obligación por parte de los ciudadanos para asumir su corresponsabilidad en los procesos políticos que lo vinculan con el resto del cuerpo político (Véase, por ejemplo, Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, pp. 259-261).

³⁶ Aún reconociendo que la fundación del Partido Acción Nacional (PAN), a finales de la década de los treinta, lo sitúa como el partido de oposición más fuerte al gobierno, no se puede asegurar que éste jugase un papel fundamental ni en los procesos políticos ni en la toma de decisiones, ni siquiera en el marco del incipiente sistema de partidos existente, si es que esto puede decirse, antes de la década de los setenta. Sobra decir que el resto de los pequeños partidos como el Partido

de romper con el régimen o enfrentarlo, como en cierto modo se había procurado evitar en las décadas anteriores, éstas decidieron alinearse, no sin dificultades, dentro de los márgenes de la propuesta institucional sin llegar jamás a rupturas violentas o terminales, como se había suscitado en algunos países del cono Sur (por ejemplo en Bolivia³⁷). Ello no obstante, jamás se pretende aseverar que el proceso de reforma puesto en marcha en la década de los setenta haya encontrado una abierta acogida, pues, como ya es sabido, tanto dentro como fuera del partido de gobierno se registraron polémicas oposiciones que, sin embargo, nunca representaron un gran riesgo ni para la estabilidad y gobernabilidad³⁸ del país ni mucho menos para el proyecto de reforma.

Consecuentemente, se puede asegurar que, a diferencia de las llamadas transiciones inscritas en la tercera ola de la democracia³⁹ (tanto en Europa Central como en Sudamérica), en México, a pesar de lo

auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS), o el excluido Partido Comunista (PCM) jamás llegaron efectivamente a ensombrecer el omnímodo poder de la maquinaria electoral puesta en marcha por el Estado corporativo o, lo que es peor, no lograron hacerse respetar ni representar auténticas alternativas políticas de rango nacional, frente a la población. Ni siquiera los pequeños partidos que surgieron a raíz del movimiento estudiantil del 68, como el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) o el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Véase, por ejemplo, L. Medina, *Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1996, p. 221.

³⁷ El caso de Bolivia es emblemático entre los países cuyo cambio a la democracia no llevó a la adecuación de sus viejas estructuras políticas a un sistema plural, estable y legítimo, toda vez que la continua disputa por hacerse del poder no siempre siguió los cauces legales y la ruptura predominó sobre el acuerdo y la paz. Como recuerda sarcásticamente Eduardo Eguívar, testigo y estudioso de la política boliviana: en Julio de 1978, el general Juan Pereda Asbún da un golpe incruento al general Bánzer, que, a su vez, había dado su golpe incruento el 21 de agosto de 1971. En noviembre de 1978, el general David Padilla Arancibia da un golpe incruento a Pereda y llama a elecciones, pero hay empate. Como no se resuelve el empate en el Parlamento, eligen como presidente transitorio al presidente de la Cámara de Senadores, Wálter Guevara, para que llame a elecciones al año siguiente, en noviembre de 1979. El coronel Alberto Natusch Busch da un golpe cruento a Guevara (La "Masacre de Todos Santos", por ser el primero de noviembre). Dieciséis días después dimite y entra de presidenta la presidenta de la Cámara de Diputados, Lydia Guéiler. En julio de 1980, El general Luis García Meza Tejeda da un golpe incruento a Guéiler. Ahí quedamos. En agosto de 1981 los militares obligan a renunciar a García Meza; eligen a un triunvirato de generales. Después, el triunvirato elige a uno de ellos para que continúe con el gobierno. Hay mucha presión interna y externa y en 1982 cambian de presidente, otro general, para que negocie cómo entregar el poder a los civiles. En octubre de 1982 comienza la democracia. Ahí empezamos (entrevista realizada el día 14 de septiembre de 2003, en el IIS).

³⁸ En la línea que enmarca Cerroni sobre el consenso como sustento de las prácticas democráticas, coincidimos en que "La gobernabilidad (y la legitimidad) de un gobierno sólo puede fundarse, escribe Arnaldo Córdova, no en su capacidad resolutoria de problemas, que es hasta cierto punto aleatoria o, en todo caso, derivante, sino en *el consenso* que le brinde la ciudadanía". En este sentido, según el autor, no se trata de que un gobierno pueda dar solución a todos los problemas (eficacia), sino de que asegure el respaldo del mayor número de ciudadanos, independientemente de si resuelve o no los problemas. Las cursivas son mías. Véase A. Córdova, "Importancia de la gobernabilidad", en *La Jornada*, 20 de septiembre de 1998. Para ampliar en torno a este concepto y partiendo de una visión opuesta se puede revisar el interesante y sintético recuento de Julio Labastida, quien opta por el de Manuel Alcántara y Antonio Camou, los cuales opinan que el concepto de gobernabilidad suele ser tratado como una condición variable de todo sistema político, dependiente de la legitimidad y la eficacia en que se dé la relación entre gobernantes y gobernados, relación que se expresa como un equilibrio dinámico entre las demandas sociales hacia el gobierno y la capacidad de respuesta de éste (*cit. pos*, Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Lujan p. (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, Instituto de Investigaciones Sociales, FLACSO y Plaza y Valdes, 2000, p. 178). Véanse también los ensayos dedicados a este concepto, compilados por Antonio Camou, *Los desafíos de la Gobernabilidad*, IIS-Plaza y Valdes, México, 2001.

³⁹ *Cfr.* Samuel P. Huntington, "Democracy's Third Wave", Larry Diamond and Marc F. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1996, P. 3.

incipiente e inacabado de su marco legal y de su sistema electoral, se destaca el hecho de que –aun sin dejar de ser un gobierno autoritario- sus actores políticos no optaron por salidas radicales que condujesen a un estado de ingobernabilidad. Lo cierto es que tampoco estos contaron con los recursos ni la capacidad de presionar lo suficiente al régimen para negociar mediante un pacto único las condiciones del cambio y el futuro programa de gobierno.

A) La democratización a través de acuerdos y disensos

El que la lucha por la democracia se haya dado dentro de un dilatado proceso de reforma (que bien podríamos identificar como una suerte de pacto en curso) y no fuera de él, es decir, bajo directrices fundamentalmente de carácter electoral, ayudó a encausar el debate nacional sin tener que librar múltiples batallas en los distintos planos del gobierno (a nivel comunitario, local y federal) y sobre los diferentes problemas del país; lo que, tal vez, hubiese supuesto una prolongación del cambio democrático debido a la falta de acuerdos políticos entre todos los actores en torno a cuáles debiesen ser los medios y reglas de acceso al poder, por una lado y, por el otro, hubiesen enfrentado complicaciones al momento de definir cuáles y cómo debían ser resueltos los diferentes problemas económicos, políticos y sociales del país. Esta especulación se puede entender mejor considerando la diversidad de intereses de cada partido o grupo político, incluyendo a la propia clase política.

Lo que nos muestra el proceso de reforma iniciado en 1977, por lo tanto, es el camino que decidieron seguir en forma voluntaria la mayoría de los actores políticos en su empeño por construir el Estado democrático. Así, el que a pesar de los obstáculos impuestos por el régimen persistieran sus demandas y propuestas en el terreno electoral (evidentemente sin omitir reclamos de otra índole), le confiere su peculiar rasgo democratizador al sistema político mexicano y, al mismo tiempo, ello puede ayudar a explicar por qué se prolongó tanto el arribo a la democracia.

No hay que olvidar, desde luego, que el autoritarismo del sistema presidencial mexicano también fue menos coercitivo y vertical que el de muchos otros regímenes. Su legitimidad, fundada y, al mismo tiempo, amparada simbólicamente en la ideología de la Revolución Mexicana (aunque en desmoronamiento y presa del autoritarismo centralizado del Ejecutivo), nunca llegó a fracturarse por la irrupción de un exacerbado grado de violencia y brutalidad como fueron los casos de las dictaduras en Argentina, España o Chile.

Y es que a diferencia de los países que vieron quebrantado su régimen institucional a causa de las dictaduras, México fue uno de los países que, luego de cruzar con éxito su fase de institucionalización del Estado civil, durante los gobiernos de Calles y todavía más de Cárdenas, consiguió cancelar en

forma definitiva las posibilidades de intervención militar en la vida política. Desde ese momento, el Ejército se mantuvo subordinado al poder institucional del régimen y no vaciló en su lealtad. No se alió con nadie más que con el Estado. Se trataba, pues, de un régimen completamente legítimo; entre otras cosas, porque los militares que hicieron y ganaron la Revolución fueron los mismos que construyeron el Estado mexicano, pacificando, organizando y concentrando todo el poder en torno a la figura del presidente (jefe supremo de las fuerzas armadas) y al servicio del Estado. El presidente mandaba y el Ejército obedecía.

En parte, esa total subordinación del Ejército al Estado posrevolucionario, coadyuvó para que los mexicanos, a pesar del autoritarismo y de los restringidos espacios de participación, prácticamente nunca vieran suspendido su derecho a emitir el sufragio universal a causa de golpes de Estado o de movimientos radicales que les impidieran participar en las urnas. En México el sector militar había permanecido subordinado a la institucionalidad política y, especialmente, a la investidura legal del Ejecutivo. Fue respecto del presidente de la República que se cultivó, como principio fundador, según escribe Arnaldo Córdova, “la fidelidad al ‘Jefe supremo’ de las fuerzas del país (...) y se le alejó crecientemente –al Ejército- de todo involucramiento en la vida política del país. Si hasta 1946 los grandes puestos de gobierno y de representación los ocuparon los militares, eso se debió (...) a que nuestros militares de aquella época eran nuestros mejores políticos y no a algún peso específico del ejército (...) Los nuevos cachorros de la Revolución (como Lombardo Illamó a Miguel Alemán), simplemente refundieron a sus cuarteles a los militares, que cada vez más se dedicaron a aprender sólo el arte de la guerra, olvidándose del arte de la política. Mientras predominó el presidencialismo autoritario, hasta los años noventa, el Ejército mexicano fue, acaso, el instituto armado más institucional y más fiel al mando de su jefe supremo (un civil) que jamás se haya visto en toda América Latina. Esto fue bueno para la salud del Estado”.⁴⁰ Por lo tanto, las autoridades civiles encontraron en dicho sector uno más de los pilares del Estado y no a su rival como, sobra decirlo, en los gobiernos que arribaron al poder por la vía del golpe de Estado. En consecuencia, en nuestro país los militares no necesitaban volver a fundar ninguna clase de orden político o pactar con grupos disidentes dentro de la propia clase política, sobre todo después del gobierno del General Cárdenas y de la derrota de Cedillo en 1938. El Ejército era completamente institucional. Por ello, la posibilidad de un golpe de Estado probablemente no hizo temblar a nadie, lo que redujo la posibilidad de

⁴⁰ Arnaldo Córdova, “El fuero militar”, en *Unomásuno*, *Páginauno*, México, 10 de enero de 1999. Véase también, A. Córdova, “Las fuerzas armadas”, en *Unomásuno*, México, 15 de septiembre del 2000.

desviarse del proceso democratizador, aunque la verdad es que el régimen continuaba inclinándose por su probado autoritarismo incluyente.⁴¹

Sin adelantar más detalles, lo que aquí se pretende exponer es el hecho de que en el momento en que la tradicional estructura organizativa sobre la que se cimentaba el régimen posrevolucionario entra en crisis y se comienza a agudizar el descrédito e ineficacia de las viejas instituciones, el régimen priísta decide aventurarse en una dinámica diferente, en la cual sin tener que negociar a través de un solo **pacto** los cambios necesarios para instaurar una democracia real (de la cual nunca se sintió distante) con su ficticia oposición, inicia, al mismo tiempo, un pausado proceso de apertura de los espacios y canales institucionales, construyendo las nuevas instituciones, normas y procedimientos que poco a poco empezarían a involucrar y gestar auténticas fuerzas políticas y sociales con un creciente poder para interactuar con el régimen (aun bajo sus propias reglas).

Con esta apertura había dado inicio la democratización gradual del sistema político mexicano, sin haber sido objeto de disputas entre fuerzas pares, es decir, entre el gobierno y una oposición fuerte. No existieron poderosas organizaciones independientes o movimientos sociales que realmente tuvieran la capacidad de transformar directamente el régimen o incidir en el cambio y la estructuración de la reforma política. Finalmente, como ha quedado indicado, tampoco se vieron implicados los intereses de alguna facción de la élite militar que reclamara algún derecho sobre el ejercicio del poder. La liberalización y democratización del sistema político mexicano, no podría haber sido de otra forma, fue propuesta y dirigida desde arriba, pero no mediante un pacto único ni rechazando radicalmente las propuestas de la oposición. A la postre, la reforma electoral no fue sólo eso y el tiempo lo demostraría. Como nos lo recuerdan Becerra y Woldenberg, “En México, la democratización pasó por el cambio en la naturaleza de las elecciones”.⁴²

Es claro, pues, que México, a diferencia de Chile o España,⁴³ por ejemplo, no transitó a través de un pacto contundente o emblemático y, como era de esperarse, tampoco pasó por la creación de otra Constitución, según el modelo planteado por la transición española, en cuyo acuerdo fundamental se contemplaba dicha exigencia. Después de todo, en México ya había una Constitución con un

⁴¹ Véase, por ejemplo, José Luis Reyna, “Democratización en México: límites y posibilidades”, en *Modernización económica. Democracia política y democracia social*, El Colegio de México, 1993, p. 180. Sobre la distinción entre autoritarismo incluyente y autoritarismo excluyente, véase Völker Lehr, *Autoritarismo y desarrollo*, UNAM, México, 1986, pp. 25-27.

⁴² Véase Ricardo Becerra y José Woldenberg, “2 de julio: el cambio viene de lejos”, en *Diálogo y debate de cultura política*, No. 14, octubre-diciembre del 2000, pp. 82-86; y Ricardo Becerra, Pedro Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ed. Cal y Arena, 2000.

⁴³ Cfr. Joseph María Colomer, *La transición a la democracia, el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998.

importante sustento democrático y este hecho siempre fue ventajoso para los gobiernos priístas. Para nadie era desconocido que nuestra democracia y soberanía popular consagrada en los artículos 39 y 40 constitucionales terminaban donde comenzaba el poder real del presidente, también facultado por la Constitución. Pero, en todo caso, la Constitución mexicana no requería ser completamente reconstruida.

De modo que ni la falta de aquel gran pacto ni de una nueva Constitución le impidieron al régimen presidencial estructurar un proyecto de gobierno con la suficiente solidez y elasticidad para, dentro de los estrechos pero movibles márgenes institucionales, incluir ya fuera a los grupos opositores o las distintas demandas e intereses antes excluidos.⁴⁴ Asimismo, el principal espejismo o ilusión democrática que pretendía dar este régimen lo obtenía de algo que para varios de los países antes citados era, por si mismo, una meta y fuente de arduas luchas, a saber, de su Constitución formalmente democrática, si bien autoritaria y presidencialista en lo que toca a la titularidad del ejercicio del poder político, pero una Constitución que no había permanecido estática ante la constante transformación de las relaciones políticas y sociales del país, lo que hizo de ella una de las Constituciones más reformadas en el mundo.⁴⁵

De esta manera, podría aventurarse, el continuo reformismo⁴⁶ o esa especie de pacto en curso y el constante abanderamiento de propuestas y demandas opositoras fue impidiendo grandes rupturas en el tejido social, pero también entre los grupos y élites de la clase política y esto fue determinante. Es probable que todo ello, además del efecto positivo de las reformas sociales puestas en marcha por los

⁴⁴ Ya varios autores se han encargado de demostrar o argumentar que, precisamente, una de las cualidades del PRI (quizá desde Cárdenas) consistió en su extraordinaria cualidad para adaptar e integrar tanto ideas y valores como propuestas surgidas en otros espacios, o planteadas por actores no necesariamente institucionales (Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, 1986, pp. 208-209 y 212-214). Sobre ello, Lorenzo Meyer escribe: “En comparación con otros sistemas no democráticos, el mexicano se caracterizó por su flexibilidad frente al adversario. En buena medida ello se explica no sólo por la tradición heredada, sino sobre todo por la ausencia de ataduras ideológicas. En efecto, el partido de Estado, al no tener ningún compromiso firme con un cuadro básico de principios y carácter de ortodoxias, lo mismo puede apoyar al ejido que a la gran propiedad rural, a los sindicatos que a los industriales, a la propiedad estatal que a la privada...” (Lorenzo Meyer, “El modo mexicano de transformar al régimen. Las fisuras de la cúpula”, en Julio Labastida Martín del Campo y Antonio Camou {coords.}, *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI UNAM, 2001, p.149).

⁴⁵ Quizá esta situación llevo a Reyes Heróles a asegurar que “la Constitución de 1917 al resumir los combates librados en la historia y por la historia de México, logró ser una síntesis ideológica de la nación mexicana, un cuerpo de doctrina receptivo, susceptible de ampliarse y enriquecerse; de ahí su prolongada vigencia. Su vigencia es vivencia, experiencia de lo que ha hecho vivir e incorporación de ello en su ser” (Discurso pronunciado en el LXI aniversario de la Constitución de 1917, Querétaro, 5 de febrero de 1978, en *Jesús Reyes Heróles y la reforma política*, FCE-Conaculta, 1994, p. 113).

⁴⁶ La idea del reformismo que aquí retomamos es a aquella de Arnaldo Córdova, para quien “la reforma ha sido siempre el gran acontecimiento político, social y económico [en México], el que marca el progreso de nuestro país en el siglo XX y el que define la ideología e idiosincrasia de los mexicanos [por lo que] cada vez que el sistema se paraliza o amenaza entrar en crisis aparece la reforma, política o económica, como el medio restaurador y antiséptico del mismo sistema” (Arnaldo Córdova, “Reforma política y reforma económica en el México actual”, en *La Revolución y el Estado en México*, Ediciones Era, México, 1989, p. 300).

gobiernos posrevolucionarios, contribuyera a postergar la puesta en marcha de una efectiva democratización, pues, en apariencia, no existía ni la necesidad ni una masiva demanda democrática por parte de la mayoría de la población. Después de todo, como mostraron Gabriel Almond y S. Verba, a principios de los sesenta, la población había mantenido las expectativas en las metas de la Revolución.⁴⁷

Curiosamente, la experiencia de la transición española muestra cómo su pregonada transición pactada, de acuerdo a Colomer, no dejó de acarrear consigo el costo de mantener inmunes varias de las instituciones anteriores a su transición,⁴⁸ teniendo que postergar todavía por algunos años su completa institucionalización democrática. En contraste, en México, la tan criticada liberalización, paradójicamente, condujo hacia a pequeños y numerosos arreglos, disensos y negociaciones entre los actores que, de cualquier forma, redundaron en modificaciones a las normas electorales e inclusive a cambios en la estructura de gobierno, dando viabilidad a los canales institucionales de intermediación cada vez más democráticos, con el inconveniente de que este proceso se alargó más de veinte años y, por momentos, alcanzó puntos de mucha tensión (a finales de los ochenta y principios de los noventa). Además, mientras el éxito de la transición española mucho le debió al despegue económico que sobrevino tras su integración al mercado europeo, en nuestro país, el cambio político llevó a costas el acelerado descenso en la capacidad adquisitiva de los mexicanos, el aumento en las tasas de desempleo y la pauperización en los niveles de vida de sus clases medias y bajas. La estabilidad política, sin embargo, no se perdió.

Por todo ello, ratificamos un segunda hipótesis, a saber, que la particular liberalización de los espacios de participación e inclusión que acompañaron el proceso democratizador de las reglas e instituciones políticas emprendida por el régimen priísta sentó las bases para la instauración democrática, en el entendido de que el cúmulo de acuerdos (y desacuerdos) generados en el curso de nuestra historia política en torno al desarrollo del proceso de reforma del Estado en virtud del cual se

⁴⁷ G. Almond y S. Verba, *The Civic Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, New Jersey, Princeton University Press, 1963, p. 104.

⁴⁸ Colomer, que ha realizado un interesante trabajo en la desmitificación del fenómeno de la transición española, llegó a una conclusión por demás interesante: “el régimen democrático establecido mantuvo durante bastantes años algunos elementos de continuidad con el pasado (especialmente en lo que se refiere a las administraciones civil, judicial, política y militar). Como consecuencia del miedo a la inestabilidad, se establecieron instituciones democráticas restrictivas (...) Se da así la paradoja de que la democracia española, pese a haber sido establecida mediante un consenso plural, funciona más de acuerdo con el modelo de confrontación bipolar que con el consenso pluralista. El amplio margen de maniobra de los líderes, la debilidad de las organizaciones intermedias entre el Estado y la sociedad, la pasividad de la ciudadanía – heredadas de la transición-, configuran una democracia de baja calidad” (Joseph María Colomer, *La transición a la democracia, el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998, p. 177)..

materializó la alternancia, se presentó como una especie de sustituto de aquel gran pacto cuya existencia y necesidad tanto se cuestionó. La democratización, según ha quedado expresado, había sido la acompañante discreta de la liberalización que en términos fundamentalmente electorales había emprendido el propio gobierno.

Nos suscribimos, pues, a la tesis de aquellos que han apuntado el carácter profundamente reformista del Estado mexicano o, más aún, con quienes postulan que en México no se dio uno sino varios pactos o momentos fundacionales, razón por la cual carecimos de un sólo momento fundador.⁴⁹

En términos de las diferentes realidades de cada país, es inevitable pensar que el simple acuerdo o pacto establecido por las fuerzas políticas –digamos, por ejemplo, España- es insuficiente para, de manera inmediata, lograr refundar democráticamente un orden político sin antes haber transformado en el curso de su historia los mecanismos de coerción y control sobre los procesos institucionales, por lo que, al mismo tiempo, tampoco se podría asegurar que una vez celebrada la instauración democrática no se deba empezar por reformar, precisamente, aquellas estructuras políticas que ni por elecciones libres se emanciparon; sobre todo en los casos como el de Chile, de Salvador Allende, en los que después de celebrar elecciones democráticas el no haber transformado las viejas normas e instituciones ocasionó dolorosos trastornos políticos y sociales.

Por lo demás, es correcta la apreciación de Woldenberg, Becerra y Salazar, quienes al observar – en su desarrollo histórico- la transformación del sistema político mexicano hasta nuestros días parecen confirmar la idea hasta aquí expuesta acerca del exitoso proceso de democratización gradual y sin rupturas de nuestro sistema político:

Suele decirse que fue un tiempo de ‘liberalización’, pero no de ‘democratización’. No compartimos ese punto de vista por un dato esencial: la reforma de 1977 modificó por completo un órgano vital del Estado, el Congreso de la Unión (...) introdujo la... ‘representación proporcional’ que... constituye una de las principales vías para el desarrollo de los partidos electorales modernos (...) Su presencia ha modificado todo: el clima político, las reglas electorales, la forma en que se ejerce el gobierno, la composición de los órganos del estado (...) Pero lo más importante de estas transformaciones se halla en otra parte: la

⁴⁹ Entre los autores que sugieren esta misma idea de la posibilidad de varios pequeños acuerdos en lugar de uno se pueden revisar, por ejemplo, Andreas Schedler, “Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?”, *Ibid.*, p.28; Luis Salazar (coord.), *México 2000*, Cal y Arena, México, 2001, pp. 28, 34 y 35; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones cal y Arena, México, 2000, pp. 27 y 35; y, en cierto modo, Arnaldo Córdova, para quien el *reformismo* al que solía recurrir el régimen autoritario en los momentos de conflicto iba acompañado de intensas negociaciones, inclusive, desde el momento en que se vislumbró la idea de una nueva reforma en 1977 (Arnaldo Córdova, “Reforma política y reforma económica en el México actual”, en *La Revolución y el Estado en México*, Ediciones Era, México, 1989, pp. 300-318).

*decisión central... de quien gobierna, ha sido trasladada para colocarse en manos de los ciudadanos a través de su voto...*⁵⁰

Lo que vendrá en los siguientes apartados es, precisamente, el estudio de los procesos políticos que contribuyeron a democratizar el Estado, lo que bien podría circunscribirse al cambio de relaciones sociales y políticas desarrolladas entre el Estado corporativo de los gobiernos posrevolucionarios y la democratización del Estado, a raíz del proceso de reforma inaugurado en 1977.

3- Del Estado corporativo al Estado democrático (el desgaste del presidencialismo omnímodo)

Así como se ha indicado que el Estado democrático conlleva a una determinada organización política de sus instituciones, es el momento de conocer cuál fue el tipo de organización de lo que nos aventuramos en llamar “viejo” Estado corporativo y que subsistió hasta hace poco tiempo. De manera que es en la naturaleza de este Estado en la que se debe encontrar la explicación de su larga duración.

También reconocidas como la era o etapa del régimen priísta, las décadas que van de los treinta a los sesenta (solamente en su cenit) marcaron, quizá, los momentos de mayor legitimidad y consenso de un régimen que sin ser democrático, no obstante, mantuvo el interés, la lealtad y las alianzas políticas que le habían permitido al Estado posrevolucionario su pronta institucionalización. En menos de veinte años, los gobiernos de Obregón a Cárdenas, todos estos de origen militar, consiguieron más de lo que Porfirio Díaz logró durante toda su dictadura o, más aún, desde que se iniciara la vida independiente de México, en el siglo XIX. En otras palabras, los primeros gobiernos emanados de la gesta revolucionaria lograron domesticar con mano dura a las distintas fuerzas que se disputaban el poder, imponiendo y organizando, de esta forma, un orden político institucional completamente inédito en México y, tal vez, en todo el mundo. Y es que en la práctica llegó a ser más eficaz, inclusive, que el Estado soviético y su partido de Estado, más que las distintas dictaduras del orbe o

⁵⁰ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones cal y Arena, México, 2000, p. 25. También Julio Labastida suscribe la idea de que la transformación producida por la transición produjo un cambio en el régimen político “no porque éste haya variado en su forma –es decir la Constitución de 1917–, pero sí en tanto se ha transformado de manera profunda su sentido histórico y práctico, pasando de ser el recurso y principio legitimador de un sistema autoritario expresado a través del pacto revolucionario, al referente legitimador de una nueva dinámica democrática (...) un sistema político en construcción basado en el voto y la competencia a través del cual se inicia un nuevo pacto fundacional” (J. Labastida, “Legitimidad y cambio del régimen político en México”, en Julio Labastida Martín y Antonio Camou {coords.}, *Globalización, identidad y democracia, Siglo XXI_UNAM*, 2001, p. 208).

que cualquiera de los regímenes en los que predominó un solo partido.⁵¹ Ello fue posible en virtud del Estado corporativo consolidado durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas.⁵²

Cuando se habla de corporativismo⁵³ en México no se está aludiendo a un asunto menor o a un pasado que por infausto y lejano hay que olvidar. El corporativismo marcó desde sus inicios al Estado moderno que requirió de la organización, control, apoyo y consenso de las masas trabajadoras para terminar de crear, madurar y consolidar el nuevo entramado institucional. Un entramado constitucionalmente democrático, en la forma, aunque fundamentalmente social reformista, en los hechos. Pero, al mismo tiempo, el corporativismo fue un modelo de organización del Estado que dejó una onda huella tanto en la cultura política⁵⁴ de los grupos dominantes o élites de poder como en las instituciones y la población.

⁵¹ Los socialdemócratas de Suecia perdieron el control del gobierno en 1976 (gobernó desde 1932); el Partido Laborista Israelí fue derrotado en 1977 y gobernaba desde 1948 (fecha de su independencia); los demócratas cristianos de Italia perdieron el puesto del primer ministro en 1980 (1945), a pesar de conservar la mayoría en el Parlamento; mientras que el Partido Liberal Democrático de Japón pierde la Cámara de Consejeros (Cámara alta de la Dieta), en 1998, aunque ya había gobernado un gobierno tripartito a mediados de los noventa. T. J. Pempel (coord.), *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, FCE, México, 405.

⁵² Desde los primeros días de campaña electoral el general Cárdenas estaba convencido de que el Estado jamás podría consolidarse si no era con el firme apoyo de las masas populares. Pero no pensaba en darles todo el poder, sino solamente su participación en él, a cambio de que se organizaran, disciplinaran e intensificaran su acción social en función de los requerimientos institucionales del nuevo Estado. Arnaldo Córdova asegura que Cárdenas pensaba en una verdadera alianza política con ellos [los trabajadores] o, dicho más exactamente, con sus *organizaciones*. Quería convertirlos en una auténtica fuerza política institucional, capaz de participar en la construcción del Estado de la Revolución y coadyuvar, con su enorme potencial de masas, a la realización de los programas revolucionarios. Buscaba, en otros términos, hacerlos socios corresponsables en el ejercicio del poder político (A. Córdova, *La Revolución en crisis. La aventura del maximato*, Cal y Arena, México, 1999, pp. 478-479).

⁵³ Para Schmitter, el corporativismo es “un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de características singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o consentidas (cuando no creadas) por el Estado, investidas de un monopolio representativo deliberado en sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles en la selección de los líderes y en la articulación de demandas y apoyos” (P. Schmitter, “Still the century of corporatism?”, *Review of Politics*, citado por Julio Labastida en “Legitimidad y cambio del régimen político en México”, J. Labastida y Antonio Camou {coords.}, *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI_UNAM, 2001, p. 175).

⁵⁴ Sin pretender ignorar los aportes cuantificadores de Almond y Verba, aquí hemos adoptado una noción más general pero no menos esclarecedora de cultura política, que ayuda a pensar mejor el término. Por ello, vale la pena citar el concepto proporcionado por Arnaldo Córdova, para quien la cultura política es: “...un conocimiento histórico colectivo de la política, lo que casi no quiere decir nada, por su generalidad y abstracción. Aquí conviene, más que en el caso de la ideología, ir por aproximaciones. La realidad nos enseña al respecto que se trata de una sedimentación histórica en la conciencia colectiva de percepciones, conocimiento y práctica de la cosa pública; modo de ser de los hombres y codificación, arbitraria y por lo general anárquica, de ideales y experiencias del todo (la colectividad), que incluyen una perenne modificación, consciente y deliberada de actitudes, disposición crítica, información decidida (aceptada o rechazada) para normar un modo de actuar y, también, la búsqueda de límites y horizontes en la acción (aunque parezca paradójico: para hacer o no hacer, para decidir o para consentir en que otros decidan, lo que, enseñó Rousseau, es la esencia última del consenso popular). Vistas así las cosas, la ideología muy bien podría formar parte de la cultura política, pero no la comprendería. Se trataría más bien, de una actitud en el contexto de la cultura política. La cultura política sería, así, conocimiento y modo de ser, mientras que la ideología sería valoración para la acción. La primera estaría más ligada al ser; la segunda, al deber ser (A. Córdova, “Ideología y cultura política en México”, en A. Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, Ediciones Era, 1989, pp. 319 y 320). Véase, también, Gabriel Almond, *Una política segmentada*, FCE, 1999, pp. 214-215.

Carlos Pereyra afirmó que: “Quines subrayan de manera unilateral (...) el encuadramiento de las masas en el PRM y su “completa dominación por el Estado”, sin atender a las circunstancias de la época (...) pierden de vista todo lo que hay de progresista en el fortalecimiento del Estado por la vía de su ligazón estrecha con las masas –y agregaba- No hay en la historia del capitalismo latinoamericano un Estado con la base social de apoyo obtenida por el mexicano y ello se debe a que en ningún otro país el poder político ha elaborado un programa de desarrollo nacional donde la presencia popular se advierta de manera tan significativa.”⁵⁵

A) El partido del gobierno

El Estado de la Revolución o Estado corporativo, sin embargo, necesitaba de un agente eficaz que amalgamara,⁵⁶ uniera y encausara en una sola dirección los objetivos de justicia social emanados de la ideología revolucionaria, los intereses organizados y disciplinados de los sindicatos y demás grupos en disputa por el poder. Ese agente capaz de realizar e instrumentar el apoyo de las organizaciones y la adhesión de las diferentes organizaciones no necesariamente institucionales del país, fue el partido del gobierno (PNR, PRM, PRI),⁵⁷ auténtica correa de transmisión entre los intereses sociales y los de la principal institución política: el Estado, al frente del cual se hallaba la figura del Presidente, inclusive, por encima de las instituciones, configurando, así, un sistema presidencial con amplios poderes extralegales que venían a sumarse a los que ya la Constitución le había conferido de forma legal.⁵⁸

⁵⁵ Sin embargo, como el autor reconoce, el propio desarrollo del programa produjo el rápido fortalecimiento de la clase dominante, el continuo y acelerado desplazamiento de la preocupación por los intereses populares, la frustración del proyecto capitalista independiente. “Muy pronto al carácter nacional de la orientación estatal lo sustituyó un entrega desproporcionada a los requerimientos del capitalismo privado. La estructura corporativa permaneció y si bien el notable abandono de cualquier contenido popular en la dirección política del país obligó en breve plazo a la utilización de procedimientos burocráticos de control sindical, y ocasionalmente en el medio urbano industrial (ferrocarrileros/1959, electricistas/1976 ...) y más sorda y sistemáticamente en el campo al empleo de la represión, las organizaciones sociales se mantienen no obstante como aparatos del Estado” (C. Pereyra, *Sobre la democracia*, Cal y Arena, México, 1990, p.139).

⁵⁶ Según Sartori, precisamente el PRI, pese al mito revolucionario, era un partido pragmático tan inclusivo y agregador (sic) que se asemejaba a un partido de tipo amalgama. Aunque, de acuerdo al estudio del caso mexicano, Sartori formuló un tipo de sistema de partidos acorde a las características del PRI. Así se hizo famoso el sistema de partido hegemónico, el cual no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Pueden existir otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad; tampoco se permite la alternancia ya que ni siquiera se contempla la rotación en el poder; todo lo cual quiere decir que el partido hegemónico seguirá en el poder, le guste o no. Además, no existe ninguna auténtica sanción que comprometa al partido a actuar con responsabilidad (Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 276-277 y 281).

⁵⁷ Arnaldo Córdova subraya que el “cardenismo proponía pensar a México como la síntesis de tres entidades de diferente cuño, pero inseparables en sus significados y en su destino: la Revolución, el Estado surgido de ella, y el partido que haría posible la realización de ambos” (A. Córdova, *La Revolución en crisis. La aventura del maximato*, cit., pp. 449-450).

⁵⁸ Véase, A. Córdova, “Repensar el federalismo”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, No. 4, 1998, p. 24. De hecho nos referimos a los preceptos constitucionales que aún encumbran el sistema presidencial. Algunas de las facultades que emanan de ellos son: La facultad del Ejecutivo para disponer de la propiedad privada y decretar la expropiación (Art. 27); el poder que confiere al Presidente el derecho de suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías en caso de invasión o perturbación de la paz pública (Art. 29); la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del

Al tiempo en que el Estado integraba a las masas organizadas, a través de sindicatos, el Estado, por conducto del partido, se encargaba de cerrar los espacios políticos, económicos e ideológicos a la disidencia o a su oposición.⁵⁹ De esta forma, tanto el Estado como el partido se presentaron como los únicos referentes legítimos de la Revolución Mexicana. En virtud de la omnipresencia en la arena nacional, por parte de ambos, el partido, por su carácter operativo, llegó a desarrollar una extraordinaria plasticidad operativa para integrar las diferentes expectativas o las más variadas demandas sociales, que no siempre eran resueltas pero sí discutidas, negociadas o reorientadas y, en casos extremos (aunque habituales), reprimidas.

Tal como se evidenció durante los casi setenta años de existencia del partido de gobierno (sin incluir completamente al PNR) éste monopolizaba la competencia y lucha por el poder político, restringiendo la participación al mero espacio del partido; sólo dentro se podían dirimir las disputas, a sabiendas de la fuerte y decisiva injerencia del Presidente en las resoluciones del partido. La oposición, por lo tanto, enfrentaba al Estado y no sólo al partido. El partido de gobierno no era, pues, cualquier fuerza política o, mejor aún, no era siquiera un partido como tal. El simple hecho de no contar con autonomía frente a su jefe natural, el presidente en turno, lo hacía dependiente no de la voluntad ciudadana sino de los dictados del presidente. Tal fue el peso del partido y la importante función que desempeñaba para el Estado corporativo que su futuro se llegó a discutir, según nos

despacho (Art. 89); la facultad que le permite al Ejecutivo ser el arbitro permanente entre las dos clases fundamentales de la sociedad (obrero-patrón) (Art. 123) y el derecho que tiene el Presidente para imponerse sobre el poder Legislativo, en el caso de la regulación de mercancías en el territorio nacional (Art. 131).

⁵⁹ De hecho, la militancia en el partido carecía del estatuto ciudadano que consiste en la adhesión voluntaria de ciudadanos a un partido, pues bastaba formar parte de cualquiera de los sindicatos y organizaciones o de las grandes centrales obrera (CTM, CROM, CGT) y campesina (CCM, CNC) o del sector popular (CNOP y SNTE), para quedar inmediatamente incorporados al PRI. Toda vez que el artículo sexto de los estatutos del PRI preveían la afiliación colectiva practicada fundamentalmente por aquellos tres sectores (Véase, Arnaldo Córdova, *Unomásuno*, 18 de agosto de 2000, p. 12; Y Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition*, University of Illinois Press Urbana, 1964, pp. 162-172; y César Cansino, *La transición mexicana, 1977-2000*, CEPCOM, México, 2000, p. 94). Aunque ya desde los años del PRM, la militancia era indirecta, debido a que el ser miembro del partido, como dice Pereyra, derivaba de un proceso automático: “del simple hecho de vender la fuerza de trabajo en una empresa donde existiese un sindicato afiliado a la CTM o a las otras centrales, de poseer una parcela ejidal o de ser empleado en una dependencia gubernamental. El PRM surge como partido corporativo cuyos miembros no ingresan por decisión individual; al partido lo integran las organizaciones sociales como tales” (C. Pereyra, *Sobre la democracia, cit.*, p. 138). Después de todo, como acota Arnaldo Córdova, el ideal de Cárdenas era “fundir al Estado de la Revolución con esas masas que formaban el noventa o el noventa y cinco por ciento de la población total del país y que hasta entonces habían sido sistemáticamente desplazadas de la vida nacional” (A. Córdova, *La Revolución en crisis. La aventura del maximato, cit.*, p. 456). Lo que se debe resaltar de todo ello es el carácter completamente corporativo que alcanzó el Estado de la Revolución, en detrimento de las más elementales libertades y derechos políticos de una ciudadanía que no terminaba de nacer. Cansino lo expresa de esta forma: “Si se considera la elevada membresía de estas centrales organizadas por el Estado y afiliadas al partido gobernante ..., se explica, en buena medida, la amplia base social que sustentó desde el inicio el Estado mexicano y que contribuyó a la consolidación del régimen. Sin embargo, la organización de estos sectores desde el poder tuvo como costo la subordinación de la acción política de las clases populares a los intereses del Estado...” (César Cansino, *La transición mexicana, cit.*, p. 94).

recuerda Pedro Salmerón, en los más altos recintos legislativos del país: “ la verdadera vida interna y la lucha política e ideológica, casi apagada en la fantasmal estructura directa del partido se dio con altura y virulencia en los tres sectores, cuya caja de resonancia, la arena donde se debatía y polemizaba, era el Congreso de la Unión, donde todos los grupos del PRM estaban representados. Ahí se analizaba el papel del partido, ahí se enfrentaba la izquierda contra la derecha, ahí era donde los distintos intereses se manifestaban”.⁶⁰

En síntesis, el partido de gobierno funcionó como el principal agente encargado de amalgamar los heterogéneos intereses de los grupos y organizaciones de todas las regiones del país. Así, *la organización de la población* y de los diferentes grupos sociales del país en sindicatos y organismos oficiales, coordinados a través del partido, configuraron un sistema de relaciones en el que el clientelismo, el nepotismo y la corrupción pronto comenzaron a desplazar a los acuerdos intergremiales o sectoriales. En esta red corporativa fincó el partido de gobierno su base social y partidaria, más que en el de una ciudadanía real, pues las condiciones que favorecen, al menos, el libre ejercicio del voto ni siquiera habían tenido lugar antes de 1977, a pesar de las diferentes reformas emprendidas antes de 1977 (1946, 1963 y 1972, por ejemplo).

B) El presidencialismo

Dentro de ese Estado corporativo, del que creemos que ya no es necesario abundar, la presidencia de la república venía siendo como la joya de la corona, es decir, el lugar donde se decidía, en última instancia, el destino de la cosa pública, de los procesos o problemas políticos y de sus actores. Se trataba, pues, del cerebro de todo un experimentado tejido de intereses, organizaciones e instituciones que laboraban de consuno en el adecuado funcionamiento del engranaje institucional del Estado corporativo supeditado a la figura personal de cada Presidente, surgido de la disciplina interna del partido. Lo que no obstaba para que, una vez en Los Pinos, el Presidente en turno se asistiese del respaldo organizacional del partido.

Por esa razón, no se exagera cuando se dice que el control del Presidente sobre el partido, sus miembros (desde militantes, líderes, gobernadores, Presidentes municipales, o sectores) y estatutos fue

⁶⁰ Pedro Salmerón Sanginés, “El partido de la unidad nacional (1938-1945)”, en Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coords), *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, FCE, México, 2000, p. 180.

otra facultad, no escrita, desde luego, de sus poderes extralegales.⁶¹ En este contexto, se puede identificar tres niveles fundamentales de ese poder: 1) el control exclusivo del poder por un solo partido; 2) la facultad del Presidente de nombrar a su sucesor, lo mismo que a un gran número de candidatos a cargos públicos, y 3) un poder no menos sustancial como el que ejercía sobre el Congreso, convertido en un órgano de ratificación de las decisiones presidenciales. Además, como ha escrito Colomer, el poder obtenido mediante el dedazo no se refería al futuro sino que se ejercía durante el propio mandato presidencial, de manera que los secretarios de despacho, diputados, senadores, gobernadores, legisladores estatales, alcaldes, consejeros municipales, diplomáticos, directivos de empresas públicas, líderes de sectores sociales y cualquier persona con intenciones de continuar una carrera política desarrollaba una lealtad al Presidente en turno, con la expectativa de ser premiados con el nombramiento para cargos, en el futuro.⁶²

Sólo para ahondar un poco más en el poder centralizado que ejercía el Presidente, recordamos aquello que mencionaba Don Daniel Cosío Villegas, respecto al carácter geográfico del poder del Presidente, refiriéndose al asentamiento de los poderes federales en la Ciudad de México, e inclusive gobernando sobre ella, pasando por alto su régimen de gobierno interno (continuando con la tradición establecida por Obregón en 1929). En la escala del poder civil oficial, el último peldaño lo ocupaba el presidente municipal, el gobernador del estado el intermedio y, el superior, estaba a cargo del presidente de la república. Este autor escribió que: "...como la Constitución general declara con mucho énfasis que los estados de la República son 'libres y soberanos en su régimen interior', jurídicamente debería ser imposible la intervención de cualquier autoridad federal, como no fuera la judicial (...). Pero en la realidad ocurre que los inconformes con una disposición, sea del ejecutivo, sea del legislativo de un estado, acuden al presidente de la República para que sea modificada por la vía de la 'persuasión'. En esta forma el presidente resulta ser el juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos entre los gobernantes y los gobernados de las comunidades municipales y estatales".⁶³

⁶¹ Véanse los trabajos clásicos sobre el presidencialismo, de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1979, pp. 25-26; Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México, 1986, pp. 188-191; y Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1974, pp. 22-52; y María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, Vol. III, No. 1, México, 1er semestre de 1996, pp. 61-92; y, de la misma autora, "El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada", en *Diálogo y debate de cultura política*, julio-septiembre de 1997, pp. 168-184.

⁶² Joseph M. Colomer, "La reforma política en México", en *Este País*, No. 137, Agosto de 2002, p. 8. A principios de la década de los setenta, Daniel Cosío Villegas decía que la subordinación del poder legislativo al Presidente se explicaba, entre otras cosas, por qué los candidatos a diputados y senadores deseaban en general hacer una carrera política y cómo el principio de la no reelección les impedía ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sentían obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al Presidente para que, después de servir varios años como diputados, pudiesen pasar en el senado otros seis y, de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus estados o alcanzar puestos administrativos importantes (Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1974, pp. 29).

⁶³ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, cit., p. 26.

No cabe duda de que el carácter presidencial y autoritario del sistema político mexicano se puede comentar ampliamente, empero, aquí solamente nos interesa resaltar el aspecto omnipresente del Presidente en la vida política nacional. Si bien cada vez se difunde más la idea de que el Presidente no era, en definitiva, un poder que gobernaba a espaldas de su población y de sus propias fuerzas aliadas, pues, como se ha comentado, aún para ejercer ese poder necesitó de consenso y legitimidad. Es evidente que en este país no sucedía nada sin que antes lo supiese el Presidente, quien se reservaba el derecho de intervenir en la manera que considerase apropiada.

En suma, tanto la concentración (estratégica) del poder como su centralización (geográfica), en manos del presidente y su partido fueron dos rasgos más en la numerosa lista de atribuciones y cualidades del sistema presidencial mexicano. De modo que ante la ausencia de un equilibrio real de poderes, de un auténtico sistema de partidos competitivo, de una libre sindicación y autonomía de los sindicatos respecto al Estado, así como de la falta de garantías para el ejercicio de las libertades políticas más elementales y del peso excesivo de la federación sobre los derechos políticos de las comunidades, municipios y estados, el resultado fue un incremento de las protestas y demandas políticas que amenazaron con rebasar los escasos y restringidos canales institucionales de intermediación. El Estado corporativo había envejecido y, con él, la telaraña de intereses, tradiciones y prácticas clientelares y paternalistas que había engendrado. Disminuido en su legitimidad el Estado corporativo pronto comenzaría a perder su amplia base social y la fuerza organizada de sus sectores.

Así, hacia finales de la década de los años sesenta ese poder omnímodo, a todas luces distante de la democracia, aceleró su decadencia, a tal extremo que se vería en la necesidad de adentrarse a una dinámica más incluyente y conciliadora, en otras palabras, a una lógica de negociación con la oposición y los diversos grupos sociales, reconociendo con ello que la política debía recobrar su espacio para salir de las entrañas del partido de gobierno y el sistema corporativo de organización, integración y participación. Esta vez, el terreno propicio para la competencia política debía ser tan amplio como el de la geografía total del país y tan extensivo y abierto (bajo un pluralismo todavía limitado pero naciente) como el creciente número de actores sociales y políticos emergentes. Pero, tanto espacio por cubrir y tan variadas e incipientes eran las fuerzas opositoras que, posiblemente, el gobierno conocía bien de las grandes dificultades que la oposición encontraría para acceder hacia el público nacional. Aparte está el hecho de que la oposición tampoco mostró indicios de querer actuar en conjunto o alianza; ello impidió que se pudiera coordinar bajo un solo frente -como sucedería en diferentes momentos a finales de la década de los ochenta y en parte de los noventa- la lucha por el

poder político nacional, en un escenario que durante más de 40 años había reconocido como único y legítimo actor al partido del gobierno. El PRI, finalmente, fue rebasado en sus funciones, lo que presagió el inicio de una era de grandes transformaciones en el país. Antes de dejar pasar más tiempo, el presidente López Portillo dio un paso significativo en la apertura de los primeros espacios en la lucha por el poder.

A principios de los años setenta, Don Daniel Cosío Villegas expresó aquel distanciamiento entre los intereses de las masas y el partido o, dicho en otros términos, el desprendimiento del contenido social del Estado corporativo que no pareció responder a los reclamos de las nacientes clases medias de la población:

“Sólo los dirigentes del partido no han advertido –o, al menos, no lo reconocen públicamente– que grandes grupos de la ciudadanía ante todo los que no son miembros del PRI, pero también quienes lo son de un modo pasivo, están profundamente insatisfechos de él (...) Se le considera siervo o esclavo del gobierno, o más concretamente del presidente de la República”.⁶⁴

Quedaba claro, pues, que el sistema de negociación y concertación en el que se sustentó el Estado corporativo encuadrado en un marcado presidencialismo y su partido, comenzó a tornarse cada vez más excluyente y cerrado, francamente coercitivo hacia el exterior, en la medida en que decaía el bienestar y desarrollo económico y el inevitable ascenso de las clases medias se manifestaba con mayor brío e irreverencia en la vida cultural, social y política del país. La sociedad mexicana se estaba modernizando mientras la esclerosis institucional evidenciaba la incapacidad de los órganos políticos para contener y responder al torrente de expectativas que había acompañado a las clases medias en su gestación. Como han señalado muy bien Ricardo Becerra y Woldenberg, en los últimos 30 años, México:

“... era un país que cambio de raíz en su estructura social, en su cultura, en su vida económica. Alcanzó un grado relativamente alto de modernización, así sea muy desigual. Un alto grado de desarrollo productivo, de diferenciación cultural, de consolidación urbana frente a la vida rural, de profundas influencias y relaciones con el mundo y de una gran complejidad organizacional ... con la

⁶⁴ Este autor ilustra lo que llamaba la crisis del partido calculando 7 millones de adherentes: tres de campesinos, dos de obreros y dos de los organismos “populares, pero indicando que el censo demográfico de 1970 revelaba la existencia de 22 millones 800 mil ciudadanos, por lo que no podía presumir que el partido representara a la mayoría, pues no llegaba ni al tercio. Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, cit., pp. 80-81. Por su parte, Cesar Cansino recuerda que antes de 1938 la membresía del partido era de 976, 000 personas, pasando a 4,305,000 en ese año. César Cansino, *La transición mexicana*, cit., p. 94

modernización social, la industrialización, la escolarización de la población y la mundialización de la cultura se multiplicó también la pluralidad política de la nación. Se desarrolló una movilización y una organización social sin precedentes. Se formaron nuevos partidos, sindicatos, nuevas agrupaciones, organismos civiles, editoriales, diarios, revistas.⁶⁵

4- De la legitimidad del Estado corporativo a la legitimidad del sufragio libre

Entre las razones que más se han sopesado acerca de la larga duración del régimen priísta se encuentra, según lo dicho hasta aquí, el intercambio de beneficios establecido a través de la organización corporativa del Estado así como el efecto de conformidad y paz que generó entre la población el carácter social y reformista del Estado. Ello no obstante, hay algo que se debe recalcar y es el hecho de que se trató de un régimen completamente legítimo, vale decir, aceptado por un amplio consenso social que rebasaba aquel marco de protección establecido a través de las redes de intereses, organización y reclutamiento del corporativismo.

Lo interesante de ello es que hasta ese momento (finales de los sesenta y principios de los setenta), dicho consenso se sostuvo aun sin que mediase una competencia política y electoral real e inclusive bajo condiciones adversas para el desarrollo de elecciones verdaderamente democráticas. Sin embargo, a pesar de los porcentajes de votación, que entre los gobiernos de Cárdenas y López Mateos habían sido los más altos (este último alcanzó 90.73%), tanto las tasas de participación como las de su votación comenzaron a descender progresivamente⁶⁶ y el bienestar económico que en términos generales había sustentado el desarrollo del país entre las décadas de los cuarenta y los sesenta, el hecho es que, a la postre, todos esos factores terminarían trenzándose en un ambiente de efervescencia política y social que durante los gobiernos de Díaz Ordaz y Echeverría alcanzaría un clima inusualmente violento en la vida política nacional. Tanto más cuanto que los momentos en que se habían registrado brotes de violencia –antes de López Mateos- estos devinieron más como producto de disidencias de la clase política en el mismo partido del gobierno, no así entre la población general.

No obstante, hay algo más que decir sobre aquella legitimidad garantizada y aceptada por una ciudadanía pasiva. La esperanza por parte de la población de que el Estado de la revolución hiciera realidad las demandas que dieron origen a su estallido, la fuerte expectativa de un desarrollo más justo y equitativo, aunado a la falta de alternativas políticas con la capacidad de disputarle el poder al dueño

⁶⁵ Ricardo Becerra, José Woldenberg y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio político en México. op. cit.*, p. 34.

⁶⁶ Por ejemplo, de un promedio de votos de 87.84% en 1976 descendió a 39.09% en 1997 y a 36.1% en el 2000, es decir que perdió más de 50% de su votación en solo dos décadas (véanse, C. Sirvent, “Las elecciones de 1997. El voto por la tolerancia”, en *Revista de Estudios Políticos*, Cuarta Época, Núm. 16, Septiembre-Diciembre, 1997, p. 89; Resultados Federales de 1997, Asuntos Electorales, *CEN-PAN*, 1997; y Sergio Aguayo (Editor), *El almanaque mexicano*, Editorial Grijalbo, 2000, p. 242.).

del discurso revolucionario, el PRI, y la decisión de muchos grupos políticos de participar dentro de los espacios tradicionales antes que perderlo todo frente al poderoso partido del gobierno y el probado respaldo de la gente hacía él, derivaron en un consenso también pasivo.

Por ello, mas allá de las críticas simplistas según las cuales el voto o la lealtad de la población hacia el PRI se debían al voto del miedo, a la creciente y manipulada amenaza de conflictos armados o al coercitivo control que la estructura corporativa mantenía sobre la población, lo cierto es que ya se tratara del PRI o del Estado (bajo el cual había surgido el primero), siempre conservó una amplia base de apoyo y aceptación social. Como se ha indicado, es probable que ello se asocie a las expectativas que la gente tenía en el régimen (Estado, gobierno y partido) o a las condiciones de estabilidad, gobernabilidad y paz que había garantizado para el grueso de la población,⁶⁷ lo que indirectamente ocasionó que, con excepción de las demandas de la naciente oposición de izquierda (y no toda), la población nacional no sintiera la necesidad de demandar la instauración de la democracia, sino, en todo caso, una mejora tanto en las condiciones de vida como en la distribución del gasto social.

Después de todo, los gobiernos priístas nunca habían dejado de apelar al discurso democrático, lo que es más, en la medida en que empeoraba la situación económica ellos mismos se encargaron de promover, en el discurso, el desarrollo democrático de las instituciones, buscando paliar con ello las demandas sociales a raíz de la agudización de los efectos que provocó el fracaso del Estado populista.

Antes bien, la necesidad de un sistema democrático, cobraría mayor fuerza y sentido con los crecientes reclamos de aquella oposición y no antes (a mediados de los ochenta). Basta recordar dos situaciones: en primer lugar, que la institucionalización de los partidos en un verdadero sistema se hallaba en construcción y que, todavía a principios de los ochenta, con excepción de la representación de la derecha (encabezada por el PAN), no se contaba con proyectos nacionales de matiz izquierdista; y no podía ser de otra forma, pues llevó prácticamente toda la década de los ochenta consolidar un proyecto común de izquierda, aunque supeditado a la -en ese entonces- creciente figura de Cauhtémoc Cárdenas. En segundo lugar, todavía imperaba una fuerte desconfianza entorno a las vías institucionales electorales como forma de encaminar y dirigir el cambio entre los grupos y facciones de izquierda, por lo que el discurso en favor de la democracia aún no contaba con los suficientes adeptos para armar un proyecto de Estado democrático lo suficientemente incluyente que atrajera la atención de los cada vez más heterogéneos grupos sociales.

⁶⁷ Más allá de lo que se ha dicho muchas veces, la verdad es que tampoco los acontecimientos del 68 bastaron para modificar de inmediato los valores y creencias de la población, si no en los gobiernos priístas sí en el Estado posrevolucionario.

Así pues, la falta de alternativas partidistas confiables y la legitimidad (governabilidad) que, por décadas, le garantizaron al gobierno y su partido amplios márgenes de acción, ayudan a entender, en parte y con más detalle, por qué más allá del carácter autoritario del régimen la instauración de la democracia tardó tanto tiempo.⁶⁸

Ello no obstante la reforma de 1977 ya había echado raíces y paulatinamente la legitimidad basada en el voto fue desplazando a la antigua legitimidad del Estado social reformista. De esta forma, en una primera fase de esa reforma, inició el reconocimiento y legalidad de los nuevos actores políticos nacionales: los partidos políticos, además de una ciudadanía real y una opinión pública más participativa, ésta sí en vías de liberalización.

⁶⁸ Estamos completamente de acuerdo con Przeworsky, cuando plantea que la pérdida de legitimidad no necesariamente deriva en el colapso de un régimen: “Lo que importa para la estabilidad de cualquier régimen no es la legitimidad de ese particular sistema de dominio, sino la presencia o ausencia de opciones preferibles” y agrega “En caso de que se desmorone la creencia en la legitimidad del régimen pero no exista una alternativa organizada, los individuos no tienen opción alguna” (Przeworsky, “Algunos problemas en el estudio de la transición”, *cit.*, pp. 84-88).

II- La lógica de la negociación como sustento de una gradual democratización. La creación y desarrollo del sistema de partidos

Trazar la génesis del proceso de democratización del Estado ha dado la pauta para que muchos autores se enfrasquen en el debate sobre cuál es el momento fundador a partir del cual se puede hablar de transición o cambio hacia la democracia y, pese a que aún no existe un pleno consenso, la mayoría de las opiniones coinciden en señalar no uno sino varios momentos históricos como el movimiento estudiantil de 1968, la reforma política de 1977, la llegada de los tecnócratas al poder (en 1982) y la puesta en marcha de un nuevo proyecto económico, las elecciones de 1988 y, finalmente, las elecciones de 1997.

Con todo, por lo escrito hasta ahora, queda claro que en este trabajo se concibe a la democratización como un proceso histórico plagado de diferentes momentos importantes, cada uno con cambios y aportaciones al proceso democratizador. Algunos más otros menos, pero en todos ellos se comenzó a dibujar una lógica de la negociación como nunca antes se había visto. También es interesante hacer notar que cada uno de esos momentos o hechos fundamentales fueron acompañados por reformas electorales. De acuerdo con ello, al arribo de los tecnócratas le precedió la reforma de 1977, a los resultados de los comicios de 1988 les antecedió la llamada contrarreforma de 1986, pero, también, les siguió una serie de tres reformas (la última ya inserta en el proceso electoral de 1994, en pleno levantamiento armado); y a las elecciones de 1997, año en que el PRI perdiera, a manos de un candidato de la oposición, tanto el Gobierno del DF como su hegemonía en el Congreso (pues ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara Baja del Congreso), le antecedió la reforma electoral más acabada de cuantas ha habido hasta ahora. En cuanto al movimiento de 1968, no cabe duda que fue uno de los detonadores más importantes en ese proceso de reforma que inició el cambio de rumbo de las instituciones políticas del país, acelerando la politización de la población y reconfigurando las identidades ideológicas de los partidos.

El movimiento de 1968 y las secuelas de violencia que continuaron a principios de la década de los setenta motivarían a las autoridades, a mediano y largo plazo, a crear nuevos espacios para la participación; aunque no queremos decir, con ello, que se trató de la única causa del viraje en la política nacional, sino de la chispa que prendió el polvorín en el que se habían convertido las protestas provenientes tanto del sector trabajador como del popular, representado en las clases medias

estudiantiles y que, de hecho, desde la década de los cincuenta habían presionado al futuro gobierno de López Mateos a introducir cambios en la ley electoral, en 1963.¹

Así pues, el movimiento magisterial (1956-1958), el movimiento médico (1964-1965) y el de los ferrocarrileros (1958-1959), fueron apenas el preludeo de una transformación política y cultural que vendría a raíz de los movimientos estudiantiles 1968 y 1971. Simbólicamente, el año de 1968 marca, como ningún otro desde que terminara la Revolución, el momento en el que el extraordinario crisol de intereses, ideas, opiniones y expectativas de una población ascendentemente joven irrumpe con una fuerza excepcional que ni con la sangre vertida por la represión se logró contener los efectos culturales, políticos y sociales que el movimiento había ya fecundado. En el plano político, uno de los más importantes legados que dejó la experiencia de 1968 fue la expansiva politización de cada vez más grupos sociales inconformes y el mensaje de que sin la inclusión de los jóvenes en los distintos espacios públicos del Estado, lo mismo que en los partidos políticos, estos no prosperarían mucho.² Para Carlos Antonio Aguirre:

... la ruptura del 68 desencadenó en México un proceso de *profunda politización*, lenta pero progresiva y creciente de la vida social mexicana: desde los años setenta y en adelante, la política se convierte en asunto cotidiano de los mexicanos, que no sólo empiezan a interesarse por participar en diferentes movimientos sociales y políticos –recuérdese como estos años setenta y ochenta estarán marcados por el auge de los movimientos campesinos, por la efervescencia y la

¹ La reforma de 1963 estableció que a los partidos minoritarios que obtuvieran como mínimo 2.5% de la votación nacional efectiva, se les otorgaban 5 diputados de partido y uno más por cada 0.5% de su votación adicional hasta llegar a un tope máximo, por ambos sistemas, de 20 diputados para un partido minoritario (Véanse, Lujambio, I. Marván, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Abril-Junio, 1997, p. 56; y Luis Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, p. 33). Luis Medina plantea que tres factores motivaron al presidente Adolfo López Mateos a introducir en la legislación electoral la figura de los diputados de partido: en primer lugar, el boicot del PAN (sic) a las elecciones de 1958; alegando que se había impuesto el fraude, el PAN acordó que los diputados electos de su partido no tomaran posesión de sus curules, con lo cual se pretendía desprestigiar los procedimientos electorales; en segundo lugar, los movimientos de disidencia sindical que terminaron con la represión y encarcelamiento de sus líderes y, finalmente, el triunfo de la Revolución cubana se convirtió en un elemento polarizador del ambiente político mexicano; tanto que el mismo López Mateos, en la declaración de Guaymas, definió su gobierno como de extrema izquierda dentro de la Constitución, según lo relata Luis Medina. L. Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, Reforma Política, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, pp. 31-32. Sin embargo, una de las razones por las cuales no se podría considerar la reforma de 1963 como una apertura exitosa fue porque, en los hechos, no rindió efectos positivos para la oposición; todo lo contrario, pues como escribió Felipe Tena Ramírez, de 1946 (XL legislatura y primera en ingresar representantes de oposición) a 1961 (XLV legislatura) fueron admitidos 32 diputados de oposición elegidos por mayoría de votos, mientras que de 1964 (XLVI legislatura) a 1976 (L legislatura) solamente 6. Así, en lugar de facilitar el ingreso de la oposición a la mayoría que decide creaba para la oposición una clase minoritaria y discriminada. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 629-630.

² No es casualidad que en 1976 se redujera de 21 a los 18 años la edad mínima para votar (con excepción de los hombres casados que según la Ley Federal Electoral de 1918 sí podían votar a los 18). Véanse, D. Ponce G. y Antonio Alonso C., *México hacia el año 2010: política interna*, Noriega Editores y Ed. Limusa, 1989, p. 108; y Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas y contradicciones del sistema político mexicano*, Colmex, México, 1985, p. 89.

riqueza de las discusiones de las izquierdas, por el renacimiento de los movimientos obreros combativos y por la primera eclosión orgánica del movimiento urbano-popular-; sino que abandonan progresivamente su tradicional *apatía política* para intentar buscar los canales adecuados de expresión de esta nueva politización...³

Ello no obstante, Arnaldo Córdova considera que los efectos que señala Aguirre Rojas, cobraron vida en la segunda mitad de la década de los setenta, con la reforma política, porque, en lo inmediato, lo que la represión del 68 dejó fue pánico, apatía, desesperación y una larga frustración entre los jóvenes.⁴ En todo caso, esa especie de transformación social y cultural enmarcada a finales de la década de los sesenta y en toda la siguiente década rebasaría, finalmente, el corrompido ambiente ideológico y político de aquellos días en que los jóvenes eran presa del gobierno autoritario. Ni siquiera la apertura democrática que el presidente Echeverría proclamó al principio de su administración bastó para calmar los ánimos expansionistas de libertad, pluralidad y diversidad de los diferentes grupos inconformes, incluido, entre ellos, el propio sector empresarial. Aunado a ello, se encontraba el hecho de tener que lidiar con las guerrillas rural y urbana que le estaban ocasionando problemas al gobierno (tanto más cuanto que el PCM se había convertido en un semillero de disidentes radicales, desencantados de la política oficial), ya que la violencia del Estado los había reafirmado en la tesis de que el cambio sólo podía obtenerse por la vía armada. Por todo ello, Echeverría jamás logró consolidar las reformas política, fiscal y agraria que proyectó desde principios de su mandato, aunque para esas alturas las expectativas despertadas por el impulso reformador del gobierno se habían incrementado, desbordando los mecanismos y espacios institucionales para la participación.⁵

Al respecto, en el terreno de los partidos políticos, las experiencias de represión y lucha a través de la participación directa que caracterizó a los movimientos obrero y estudiantil obligaron a los grupos a considerar la acción organizada, lo que abrió paso a la creación del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), lo mismo que a la integración de diversos grupos políticos como la Liga Obrero

³ Carlos Antonio Aguirre Rojas, "1968: La gran ruptura", en *La Jornada Semanal*, No. 225, México, octubre de 1993, p. 20.

⁴ Entrevista a Arnaldo Córdova, celebrada el día 14 de diciembre de 2003, en su domicilio.

⁵ Según Francisco José Paoli, las expectativas creadas por Echeverría desataron una serie de acciones en el seno de la sociedad civil: "En el campo se intensificaron las invasiones de tierras por diversos grupos campesinos, la mayoría de ellos protegidos o avalados por organismos oficialistas; en las ciudades proliferaron los movimientos sindicalistas independientes. Los empresarios y agrupaciones patronales manifestaron más o menos indirectamente que no tenían confianza en el gobierno. Los dirigentes sindicales oficialistas que en México se conocen con el mote de charros- también se disgustaron y se mostraron muy agresivos ante la tolerancia inicial que el gobierno parecía estar sosteniendo con los movimientos sindicales que los impugnaban" (Francisco J. Paoli, *El cambio de presidente*, CISA [Revista Proceso], 1981, p.18). Pero la situación se agravó todavía más por el incremento en la deuda externa. La condición de los organismos internacionales de crédito, para hacer préstamos, fue la de imponer frenos a los movimientos sociales que estaban surgiendo.

Marxista, así como la aparición del sindicalismo universitario. Entre 1975 y 1981, se consolidó un importante bastión del sindicalismo independiente, como la Tendencia Democrática del SUTERM (electricistas), la Unidad Obrera Independiente (UOI), el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), la intersindical y el Frente Sindical Independiente, se creó el Frente Nacional de Acción Popular (FNAP), se funda la revista Punto crítico y, más tarde, el Movimiento de Acción Política (MAP).

El PCM, por su parte, no queriendo quedar fuera de aquel impulso social y político que se venía experimentando, pese a no contar con registro oficial de partido, el 14 de diciembre de 1975 declaró que lanzaría candidato presidencial independiente. Las palabras de su candidato Valentín Campa fueron elocuentes, al declarar: "...decidimos participar en la campaña con los siguientes objetivos: uno de conjunto, tratar de impulsar las fuerzas independientes, lograr un cierto acomodamiento de fuerzas para continuar con próximas batallas de mayor importancia".⁶ Inclusive, poco antes de la designación del emblemático líder sindical, en 1975, el XVII Congreso del PCM votó por abandonar el abstencionismo electoral al que había llamado el partido y que pregonó abiertamente en los últimos años.⁷

Paradójicamente, este no era el tipo de participación que esperaba y deseaba el gobierno; tan no lo era que desde las elecciones federales de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976 no se registró a ningún partido nuevo. Sin embargo, el problema se agudizó con la renuncia del PAN y del PMT a presentar candidato a las elecciones de 1976, en las que, como no es de extrañar, el PPS y el PARM apoyaron al PRI. Al finalizar los comicios, el dato más preocupante lo había dado el 45 % de abstencionismo, contabilizando a las personas que estando en edad de votar no se empadronaron.⁸

Ante estos hechos, el gobierno de López Portillo tuvo que enfrentarse a un panorama complejo, en el que no se permitía ni la pluralidad ni la alternancia y cuyos rasgos exteriores dejaban ver ya el deterioro en la legitimidad del Estado corporativo y su partido de gobierno, por no ahondar en los efectos de recesión económica y el fuerte decremento en el poder adquisitivo de los trabajadores. Pero, por otra parte, la lógica de la represión y encuadramiento institucional de los adversarios resultaba anacrónica en un país que se jactaba de ser democrático y no dictatorial, según el espejo de lo que se estaba viviendo en Sudamérica. Por esa razón, el nuevo gobierno y su secretario de Estado, Jesús Reyes Heróles, optaron por abrigar con un ropaje institucional el cúmulo de manifestaciones de descontento y resolverlas dentro de esos causes legales. Con la reforma política de 1977, pactada por el gobierno de

⁶ Francisco J. Paoli, *El cambio de presidente*, CISA [Revista Proceso], 1981, p. 53.

⁷ Véase, Barry Carr, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, Era, México, 1996, pp. 255-256.

⁸ Francisco J. Paoli, *El cambio de presidente*, cit., p. 54. Según los datos oficiales, el abstencionismo, de acuerdo al padrón electoral, fue de alrededor del 31 %. Véanse, D. Ponce G. y Antonio Alonso C., *México hacia el año 2010*, cit., p. 334; César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, cit., p. 141; y Silvia Gómez Tagle, "Las estadísticas electorales de la reforma política", *Cuadernos del CES*, No. 34, Colegio de México, 1990.

López Portillo, primeramente con el gabinete, después con los sectores, los gobernadores y, *last but not least*, con la oposición, se dio paso a una lógica de negociaciones, cuyos desencuentros no llevaron a rupturas entre ésta y el orden institucional; lo que no se puede decir del propio partido, del cual se desprendería diez años más tarde la Corriente Democrática encabezada por Cárdenas y Muñoz Ledo, a mediados de los años ochenta.

En las siguientes líneas se intentara un breve bosquejo de los procesos y disputas que guiaron el rumbo de la reforma política y el papel que jugaron los nuevos actores del cambio en el diseño de una institucionalidad democrática.

1- El proceso de reforma y la creación de los actores del cambio político

Una característica que se no debe soslayar en la democratización del Estado mexicano es la forma en que el sistema presidencial integraba las demandas e ideas de los grupos opositores. Ello le permitió al sistema político mexicano una extraordinaria elasticidad ideológica y práctica para amoldarse a las distintas situaciones o escenarios que le planteaban sus adversarios políticos, es decir, una capacidad de adaptación y transformación siempre gradual, lo que originó que por mucho tiempo se le criticara ese “gatopardismo” que, en apariencia, había llevado a los gobiernos posteriores a la reforma de 1977 a cambiar sólo en ciertos rubros del Estado, para continuar igual y en posesión del poder. Pero hoy sabemos que en esa analogía de la obra de Lampedusa no dejaba de existir una exageración, fuera de la cual verdaderamente se estaban avistando significativos cambios en los mecanismos, las instituciones, los actores y hasta en la forma de relacionarse con el poder político, que a la larga, pondrían al sistema político mexicano en una pista de cambios sin retorno. Al final de cuentas, aquel viejo y gastado lema, “cambiar para seguir igual”, resultó más cierto en lo primero que en lo segundo.

La acusación más común hecha por los detractores de ese cambio gradual y negociado por la vía electoral (por ejemplo, Cansino y Loeza⁹), es la de que los cambios a la legislación electoral no constituyó un avance verdaderamente democrático, debido al pleno control del gobierno tanto sobre los procesos, leyes e instituciones electorales, como sobre los recursos públicos del Estado puestos al servicio del PRI. También se ha pregonado que la capacidad negociadora de los actores era

⁹ Las elecciones del 2000 fueron importantes no sólo por cuanto toca a la gran transformación que produjo y que está produciendo, sino porque ese fenómeno provocó que muchos de los intelectuales que antes se mostraban abiertamente escépticos de la democratización a partir de las reformas electorales, ahora parecen no encontrar problemas para desdecirse – sin reconocer el error- y proclamar el cambio democrático por la vía electoral. Así, por lo menos hasta antes del 2000, César Cansino y Loeza son sólo algunos de los muchos que aún esperan la transición. César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, cit., p. 334; S. Loeza, “Political Liberalization and Uncertainty in Mexico”, cit., p. 106; Jorge Alonso, “Discusiones sobre democracia, Globalización y Elecciones”, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, enero-abril del 2002, No. 27, p. 171; y, en parte, Luis Salazar (coord.), *México 2000*, cit., p. 35-39.

insignificante frente al poder “omnímodo” del presidente y su partido, lo que sin ser falso tampoco dice mucho del carácter real de la fuerza que poco a poco estaban desplegando los partidos de oposición. De hecho, ya en la década de los ochenta, para nadie era un secreto que los cambios introducidos por el gobierno a la ley electoral habían sido, en parte, un cuidadoso abanderamiento –a modo- de algunas de las reformas propuestas por la oposición desde finales de la década de los setenta; como más tarde se verá.

Se sabe que desde antes del 4 de abril, fecha en que el presidente López Portillo autorizara a su secretario de Gobernación para que la Comisión Federal Electoral invitase a asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos a presentar propuestas sobre las reformas que debían realizarse, se había registrado –aunque tímidamente- una serie de acciones, por parte de las endebles fuerzas políticas, en el sentido de buscar un acercamiento con el gobierno y cuyo objetivo consistía en negociar mejores condiciones de competencia para los partidos, pues, todavía en esos años, su presencia en los medios masivos de comunicación era no sólo escasa sino literalmente limitada, tanto como los recursos destinados a desarrollar sus actividades partidistas y proselitistas.¹⁰

Así, aunque el comunicado del presidente fue hecho el 14 de abril y las audiencias públicas se celebraron del 28 de abril al 21 de julio de 1977, Francisco José Paoli¹¹ nos recuerda que, en realidad, el

¹⁰ Woldenberg y Becerra han dejado ver que lo limitado y cerrado del sistema de partidos, aún con la reforma de 1973, era uno de los rasgos fundamentales en la legislación electoral. Y es que a pesar de las diferentes modificaciones que se introdujeron, sobre todo, en 1963, con la introducción de los diputados de partido, el hecho es que no existía un estatuto constitucional para los partidos ni una verdadera actividad partidista sujeta al escrutinio de una ciudadanía real, esto a pesar de los intentos del PAN por posicionarse en el escenario nacional, pues el sistema electoral tampoco garantizaba las condiciones para una auténtica competencia democrática. De hecho, entre los obstáculos impuestos a la formación e institucionalización de los partidos en la reforma de 1973, se encontraba el que no era CFE la que dictaminaba la procedencia del registro de los partidos, sino la Secretaría de Gobernación (Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones cal y Arena, México, 2000, pp.93-94). Por institucionalización de los partidos se entiende la conjunción de una serie de condiciones, externas e internas, que hacen posible su actuar político, porque requiere de una infraestructura que le permita desarrollar sus actividades políticas de acuerdo a objetivos precisos y establecidos en un proyecto político claro y acorde con un determinado marco ideológico (declaración de principios); y, externo, porque necesita necesariamente del reconocimiento social e institucional, tanto de su legitimidad social y política, como de su legalidad, lo que significa un cierto número de partidarios o simpatizantes así como el cumplimiento de la normatividad electoral vigente, a la cual debe estar adscrito y supeditado. La institucionalización de los partidos es necesaria para que un sistema de partidos se consolide, en la medida en que el Estado reconoce que la intervención de los partidos es funcional y no meramente ornamental para su funcionamiento. Panebianco ha escrito que la institucionalización es un proceso mediante el cual la organización incorpora los valores y los fines de los fundadores del partido. “Si el proceso de institucionalización llega a buen puerto, la organización pierde poco a poco el carácter de instrumento valorado no por sí mismo sino sólo en función de los fines organizativos: adquiere un valor en sí misma, los fines se incorporan a la organización y se convierten en inseparables...”. Para este autor, la institucionalización organizativa se puede medir a partir de 1) el grado de autonomía respecto al ambiente, alcanzado por la organización y 2) el grado de sistematización, de interdependencia entre las distintas partes de la organización. Según ello, existe autonomía cuando la organización desarrolla su capacidad para controlar directamente los procesos de intercambio con el ambiente; mientras que la sistematización se refiere a la coherencia estructural interna de la organización (Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pp. 115-118).

¹¹ Francisco J. Paoli, *El cambio de presidente*, CISA [Revista Proceso], 1981, p. 119.

punto de partida de la discusión fue diciembre de 1976;¹² lo cual parece expresar el abierto reconocimiento, de la oposición, por tener participación dentro del marco institucional, tal como lo atestigua la citada declaración de Valentín Campa y, lógicamente, a pesar de las suspicacias que lógicamente provocaba cualquier acercamiento con el gobierno.

A) Las audiencias públicas y los primeros planteamientos de la oposición

Decir que los pequeños partidos existentes estaban en situación de imponer condiciones, como ha quedado dicho, sería un exceso. Ello no obstante, el gobierno sabía que no podía seguir jugando a que era el único actor en escena y, aunque no acostumbraba tratar con partidos independientes, pronto tuvo que escuchar a sus adversarios, para mostrar que la alternativa institucional a los conflictos del pasado era real. Aprovechando esta apertura, el Comité Nacional del PMT estuvo a entrevistarse con José López Portillo con el objeto de plantearle la necesidad de abrir las puertas a la participación electoral de todas las organizaciones que lo desearan, exigiéndoles requisitos mínimos de organización y documentos básicos. Además, adelantándose al mismo PRI, el PMT llegó a plantear la posibilidad de que se dieran registros condicionados a los partidos, según sus resultados electorales.¹³

La participación del PMT y, tanto más, la del PCM en las negociaciones que sostuvieron con la Secretaría de Gobernación, para ser incluidos dentro de la plantilla de partidos con registro y conseguir la inclusión de sus propuestas generales, no obstante, se vería afectada por el propio proyecto de reforma que el gobierno tenía planeado. Muy a su pesar, el PMT quedaría fuera de los requisitos para alcanzar su registro.¹⁴ A pesar de ello, no sucedió lo mismo con la propuesta de incorporar el sistema de

¹²Middlebrook, incluso, menciona que López Potillo había definido las características principales de la reforma mediante consultas confidenciales realizadas antes del famoso discurso de Reyes Heróles, el primero de abril de 1977, en la ciudad de Chilpancingo. Kevin J. Middlebrook, “La liberalización política en un régimen autoritario: El caso de México”, en Guillermo O’ Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, Vol. II, pp. 199 y 203.

¹³Francisco J. Paoli, *El cambio de presidente*, CISA [Revista Proceso], 1981, p. 120.

¹⁴Francisco J. Paoli explica que cuando en el PMT se conoció tanto el proyecto de Ley Electoral como el resultado de la discusión con el secretario de Gobernación, se tuvo la sensación de que se quería castigar al partido por la intensa campaña que había desatado contra la explotación masiva e irracional del petróleo, por la construcción del gasoducto a Texas y por haberse caracterizado, en general, como el opositor más consecuente. En cuanto a las negociaciones entre el secretario de gobernación y Heberto Castillo, presidente del PMT, se supo que de nada sirvieron las gestiones que la dirigencia del PMT había hecho para obtener su registro pues cuando se conoció públicamente el Proyecto de la LOPPE, los requisitos para otorgar el registro condicionado, que en un principio Reyes Heróles había negociado con el PMT aceptando los 3 años de antigüedad que el gobierno exigiría a los partidos, se volvieron finalmente en 4 años y aunque Reyes Heróles le aseguró a Heberto Castillo que obtendrían su registro, a pesar de todo, ello no sucedió (Francisco J. Paoli, *El cambio de presidente*, CISA [Revista Proceso], 1981, pp. 120-124.

representación proporcional que, por su parte, también el PCM (en las dos cámaras) y el PPS¹⁵ propusieron, cada uno por cuenta propia.

Finalmente, las propuestas que se vertieron en el marco de las audiencias,¹⁶ si bien no lograron ser contempladas en serio para la reforma en curso, tendrían una fuerte repercusión porque sentarían las bases temáticas de las posteriores discusiones que guiarían las negociaciones en torno al proceso de reforma. Se podría decir, de hecho, que la paulatina incorporación de dichas propuestas, permite enmarcar algunas de las fases más importantes en el proceso democratizador, es decir, a partir de la evolución del sistema electoral.

Aunque muchas de esas propuestas rebasaban el ámbito electoral, se pueden destacar aquellas a través de las cuales se buscaba una mejor representación de los partidos y la ciudadanía en los órganos electorales, así como mayor autosuficiencia de los partidos, todo ello en aras de una competencia más equitativa, equilibrada y transparente. El PAN, por ejemplo, exigió el acceso legal de los partidos a los medios masivos de comunicación; el PPS, por su parte, además de la mencionada incorporación del sistema de representación proporcional, pugnó por una credencial para elector permanente (con huella y foto del ciudadano), acceso a los medios de información y personal de los partidos registrados en las casillas electorales, así como reelección de los miembros del Congreso; el PARM, propuso considerar a los partidos como entidades de interés público; el PST, también pugnó por que la Comisión Federal Electoral (CFE) se integrara por comisionados de cada uno de los partidos registrados (incluyendo un comisionado del Ejecutivo) y porque se le diese estatuto constitucional a los partidos, considerándolos de interés público; asimismo, solicitó acceso a los medios de comunicación y elección tanto de los delegados como del Jefe del Departamento del Distrito Federal; el PDM propuso, como la mayoría de los partidos, participación de los partidos políticos nacionales en cualquier elección local sin necesidad de más requisitos que el de contar con registro de partido político nacional, pidiendo, además, un mínimo de 1.5 % a nivel federal y 2.5% a nivel estatal.

Respecto al planteamiento del PMT, resta mencionar su propuesta de convertir a la capital de la república en un estado federativo más y, en el plano electoral, formar un organismo (integrado por los partidos políticos registrados) encargado de organizar, supervisar y calificar las elecciones.

Por su parte, el PCM planteó, al igual que el PPS, la necesidad de que los partidos políticos integraran la CFE, con la salvedad de que el PPS insistió en la persistencia del secretario de

¹⁵ Sólo que, a diferencia de los otros dos partidos, el PCM proponía la representación proporcional para la conformación de las dos cámaras.

¹⁶ En ellas participaron 15 organizaciones políticas, 26 personas a título personal, dos agrupaciones gremiales y el Instituto Mexicano de Estudios políticos. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones cal y Arena, México, 2000, p. 90.

Gobernación en la Comisión. Al mismo tiempo, el PCM propuso que se duplicara el número de diputados; financiamiento público de las campañas; registro nacional de partidos, por una sola vez y ratificado solamente en caso de que los partidos obtuviesen un determinado número de votos y restitución de sus derechos políticos a los ciudadanos del DF.

Escapa al interés de este trabajo adentrarnos en todas y cada una de las modificaciones que se introdujeron tanto en el sistema electoral como en la Constitución; esto ya se ha hecho muy bien. Lo que, en todo caso, se ha querido exteriorizar en este apartado es la aceptación y buena acogida (sobre todo entre la izquierda)¹⁷ que, a la postre, tendría la iniciativa de abrir el proceso de reforma del Estado. Como escribe Barry Carr:

La apertura democrática y la Reforma Política, a pesar de sus serias limitaciones y su carácter demagógico, ampliaron el espacio político disponible para las oposiciones mexicanas (de izquierda y derecha). Además, colaboraron para convencer a la izquierda de aceptar la contienda parlamentaria y electoral como un foro legítimo para impugnar el orden político y económico. *Los años más sangrientos de la historia de México en la posguerra inauguraron así dos décadas de creciente incorporación de la izquierda política, en las que su agenda*

¹⁷ Es notable que la reforma de 1977 fue pensada, fundamentalmente, para incluir a la izquierda en la pista de la lucha por el poder, en forma legal. Tan lo era que además de algunos gobernadores, jefes regionales y la CTM, el otro actor en cuestionar la reforma fue el PAN, toda vez que para este partido, abrirle a la izquierda la opción a una real y pronta incorporación a la competencia política, representaba, también, la posibilidad de que se diversificara el ambiente partidista y, entonces, dejara de ser la segunda fuerza política del país, lo que le abriría las puertas a la oposición para disputarle los partidarios. Así, refiriéndose a la introducción del sistema de representación proporcional y a las facilidades que se daban para el registro de nuevos partidos, el diputado panista Guillermo Carlos de Carcer Ballezá -que protestó el dictamen de la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara, mediante el cual se aprobaba la iniciativa presidencial de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales- comentó, en franco desacuerdo con la incorporación de nuevos partidos, que dicho sistema tenía "... a fortalecer al sistema y a legitimarlo, manteniendo la apariencia democrática" (*Cit. pos.*, en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones cal y Arena, México, 2000, p. 130). Mientras tanto, la CTM, que había sido uno de los grandes pilares del Estado corporativo, ahora veía en peligro sus intereses en razón del cambio que representaba pasar de una legitimidad sustentada en el corporativismo a una legitimidad nacida en las urnas; lo que es peor, se corría el riesgo de que, tras la institucionalización y legalización de los partidos de izquierda, estos le disputaran a la CTM sus tradicionales clientelas sindicales (César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de política Comparada, México, 2000, p. 146). El proyecto de reforma molestó tanto a la CTM que en una circular del 6 de julio de 1977, su sempiterno líder Fidel Velásquez declaró: "en materia política, se está aprovechando la iniciativa presidencial para arremeter contra el régimen, el partido Revolucionario Institucional, las organizaciones obreras, campesinas y del sector popular, pretendiendo ir más allá de lo que debe constituir la reforma propuesta, a fin de socavar la unidad revolucionaria e invalidar a las fuerzas más caracterizadas (sic) del país" (Javier Aguilar García, *El movimiento obrero y el Estado mexicano*, Vol. II, UNAM, México, 1990, p. 584). Tres meses después, el líder amenazó con crear el partido del proletariado en caso de que el PRI dejase de ser el rector de la política. Finalmente, ante la aprobación de la reforma, la CTM intentó responder con una reforma económica (que fue aceptada por el Congreso del Trabajo en julio de aquel año), cuyo proyecto terminó por ser congelado por la Cámara de Diputados elegida en 1979. Véase, por ejemplo, Kevin J. Middlebrook, "La liberalización política en un régimen autoritario: El caso de México", en Guillermo O' Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, Vol. II, pp. 200-202; Arnaldo Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, Ediciones Era, México, 1989, pp. 313-318; y Leonardo Lomelí Venegas, "En el sexenio de la Reforma Política", en Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coords), *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, FCE, México, 2000, pp. 467-474.

*estuvo dominada por la negociación y la búsqueda de puntos de convergencia con las corrientes progresistas dentro del PRI.*¹⁸

B) Las resistencias a la reforma y el posterior triunfo de la opción reformista de cambio

Aunque la apertura que el gobierno planteó en términos no de un momento sino de un proceso de reforma fue aceptado, a juzgar por el estricto desenvolvimiento institucional de los partidos de oposición, ello no obstante y como era de esperarse, la reforma electoral en sí no tuvo tan buena acogida, pues era claro a los ojos de todos los actores y partidos participantes que dicha reforma presentaba muchas limitantes. Sin embargo existía otra realidad inobjetable y era el hecho de que el PRI seguía siendo el partido de mayor arraigo y aceptación entre la población, por lo tanto, entregar el poder a través de una reforma electoral no entraba en el cálculo del gobierno. Después de todo, como bien admitía Reyes Heróles, “téngase presente que una mayoría puede dejar de serlo, pero nunca por renuncia”,¹⁹ en otras palabras, el gobierno de ninguna manera estaba dispuesto a entregar la Revolución a nadie.

Quedo visto que la oposición estaba lejos de presenciar una entrega sumisa del poder, exponiendo al Estado a los riesgos y vaivenes que representaba una novel oposición. En el fondo, el gobierno tenía razón y de esto poco se dijo, toda vez que no existían verdaderas alternativas partidistas de carácter nacional con la capacidad interna y externa de aglutinar y dar cauce a las diferentes voluntades e intereses que demandaban representación, sin que ello pudiera significar –en caso de un relevo en el poder- un retroceso institucional o conflictos de gobernabilidad, tanto por su falta de experiencia como por su escasa solidez institucional. Así, a propósito del cierre de los trabajos en las audiencias y de los críticos de la reforma, Reyes Heróles lanzó la siguiente advertencia:

En este foro se han señalado críticas de deficiencias y vicios en procedimientos electorales y políticos: no los negamos, y con la misma sinceridad consideramos que se han hecho

¹⁸ Barry Carr, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, Era, México, 1996, p. 280. Las cursivas son mías.

¹⁹ Refiriéndose al escepticismo de muchos grupos, con respecto a la reforma de 1977, casi un año después de ser aceptada, el secretario de Gobernación objetó: “El proceso espiritual y político que supone la reforma política apenas se inicia (...) no es sociedad en quietud; es movimiento y transformación (...) Esto explica las reservas de casi todos los partidos o grupos políticos. Enfrente (sic) estuvieron aquellos que confiaban en asistir a la rendición o entrega de una Revolución; Los ingenuos que creen que el poder se recibe y no se gana; los que deseaban futuras y oscuras complicidades con el gobierno y, por último, quienes esperaban ver ensanchado en exclusiva su derecho o patente para la oposición (...) Todos ellos manifestaron estar decepcionados, pero un poco, no demasiado. Saben, y apenas si lo disimulan, que la Reforma Política en su primera etapa alienta la evolución del país. Los intereses pequeños no logran ocultar el gran interés nacional (...) Téngase presente que una mayoría puede dejar de serlo, pero nunca por renuncia; hasta el presente, ninguna mayoría ha renunciado a serlo y no creo que ello pueda ocurrir en el futuro (...) La Reforma Política empieza” (Discurso que a nombre de los tres poderes de la Unión, pronunció el Secretario de Gobernación, en el LXI aniversario de la Constitución de 1917, Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1978, en *Jesús Reyes Heróles y la Reforma Política*, FCE, México, 1994, p. 126).

persistentes críticas al partido mayoritario, por ser mayoritario (...) Las minorías tienen el derecho de transformarse en mayorías; pero los gobernantes están obligados a preservar el Estado con todas sus legítimas facultades. De no asumir esta actitud, el Estado andaría al garete y las minorías, que pueden llegar a ser mayorías, al serlo encontrarían meros residuos o despojos del Estado. No puede estar en la lógica de las minorías que aspiran a gobernar intentar el desgarramiento del aparato estatal (...) No correremos bajo ningún concepto los riesgos de una democracia disolvente (...) Debemos, al mismo tiempo que respetar la expresión y peso de las diferencias, ampliar y acerar los valores comunes, para evitar que la pluralidad opere disgregadamente; integrar en los valores y aspiraciones comunes las oposiciones y diferencias, que se cuenten las discrepancias y que éstas cuenten.²⁰

El mensaje era claro, quien quisiera pasar de minoría a mayoría debía tener la capacidad de luchar y convencer en el terreno electoral. Esto llevo a otra verdad: que el gobierno no cedería nada sino a cambio de fuertes presiones por parte de las fuerzas políticas y sociales del país. De manera que tampoco se puede considerar al proceso de reforma como una mera concesión del gobierno. Por lo demás, la reforma no fue ni tan regalada ni tan controlada como se suele incriminar. Como declarara el diputado Pascoe del PRT, en uno de los momentos más complicados en las negociaciones de la reforma política, durante la administración de De la Madrid: “Estamos aquí no como una concesión graciosa del presidente, sino como un hecho que se desprende de presiones sociales por falta de legitimidad del proceso electoral y del poder”.²¹

Un rasgo distintivo de la reforma inaugurada en 1977 y las primeras negociaciones que, de igual forma, se estrenaron a propósito de ésta, fue que marcaron una especie de estrategia prospectiva y retrospectiva en la forma de estructurar los cambios, mediante la cual, sin descuidar sus intereses en el corto plazo, el gobierno podía establecer los términos y directrices de las reformas, sin por ello dejar de reconocer y aceptar lentamente aquellas peticiones o propuestas surgidas desde la oposición, pero no en el momento justo de su exposición, sino después de transcurridos los procesos políticos y electorales; de manera que la oposición obtenía, normalmente, parte de lo que ya antes había exigido. Por esta razón es que resulta interesante observar el tipo de propuestas que se discutieron con antelación a cada una de las reformas (de 1977 a 1996), pues gran parte de ellas se terminarían integrando al proceso de reforma,

²⁰ Jesús Reyes Heróles, *Obras Completas*, vol. III, FCE-Asociación de estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heróles-Secretaría de Educación Pública, México, 1996, p. 683.

²¹ Véase en *Debate*, 27 de Noviembre de 1986, p. 203

gracias a lo cual fueron llegando los cambios a las instituciones del Estado. Quizás esto dibuja mejor el carácter gradualista del proceso democratizador iniciado por el gobierno a finales de los setenta.

Por lo demás, se trataba de un proyecto de cambio perfectamente planeado y Reyes Heróles así lo dejó ver cuando, al clausurar los trabajos realizados en las audiencias, declaró “es posible que pequemos de gradualismo; empero, este método nos ha permitido alcanzar metas firmes y no exponer al país a fuertes retrocesos por avances deslumbrantes”.²² Para la oposición, sin embargo, la reforma había sido solamente una válvula de escape que el gobierno empleó con el objeto de sanar su déficit de legitimidad. Con todo y eso, algo había rescatado la oposición durante los casi cuatro meses que duraron las audiencias. Como resultado de esa inédita experiencia cobraría forma legal la premisa de que las minorías tuvieran el derecho de convertirse en mayorías según la particular fuerza de representación de cada partido; como dijo Felipe Tena Ramírez, “parece como si a lo largo de las audiencias se hubiera ido fortaleciendo esta perspectiva de las minorías, reconocida al cabo precisamente a título de derecho exigible”.²³

Una vez más, a pesar de lo dicho por los detractores de la reforma, lo expuesto le da valor a la tesis de una democratización continuamente negociada. Esta tendencia, traducida en intención, quedó expuesta, de nueva cuenta, por el secretario de Gobernación en su discurso del LXI aniversario de la Constitución de 1917, en Querétaro, el 5 de febrero de 1978. Al final de su interesante discurso, Reyes Heróles afirmó:

Para progresar en un México ideológicamente plural debemos recurrir a la negociación, al entendimiento, al compromiso, sabiendo que estos no suponen ambigüedad. Tenemos capacidad para negociar; podemos convencer y estamos dispuestos a ser convencidos; tratamos de comprender y queremos ser comprendidos; no pretendemos absolutos ni recurrimos a receta.²⁴

Este discurso, indirectamente, estaba reconociendo la necesidad real del gobierno de ser reconocido y aceptado por una naciente pluralidad de actores e intereses que, hasta ese momento, no habían sido

²² Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 600.

²³ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 600. En este libro, Tena Ramírez trata la cuestión de cómo el gobierno fue reconociendo paulatinamente el derecho de las minorías a erigirse en mayoría, a pesar de la preponderante presencia del PRI.

²⁴ Discurso que a nombre de los tres poderes de la Unión, pronunció el Secretario de Gobernación, en el LXI aniversario de la Constitución de 1917, Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1978, en *Jesús Reyes Heróles y la Reforma Política*, FCE, México, 1994, p. 130.

contemplados en las grandes decisiones; ni siquiera por el gobierno de Echeverría y su pregona apertura democrática y diálogo.

Desde luego, hay que decir que la importancia de la reforma va más allá de una simple donación de curules a la oposición; tuvo un efecto fundador y fue el hecho de sentar las bases, en su fase inicial, para la institucionalización y profesionalización de los partidos, es decir, como auténticas organizaciones políticas con pleno reconocimiento entre la población nacional (de lo local a lo federal) y que actúan en el marco de un conjunto de garantías institucionales y legales encargadas tanto de hacer viable su desenvolvimiento operativo como de validar los resultados de las contiendas según su legitimidad y legalidad. En consecuencia, la reforma había significado dos cosas: primero, que la participación pacífica y organizada a través de los partidos **costró** carta de aceptación y, segundo, que se reconoció el canal institucional que el gobierno propuso para conducir los cambios, dirimir y presentar alternativas. En conjunto, subyacía la idea de que los partidos independientes (pensemos más bien en la izquierda) serían respetados y aceptados en la nueva configuración del sistema de partidos naciente. En este sentido, tanto la Ley de Amnistía de Echeverría como la de López Portillo, en 1978,²⁵ que incluso había sido solicitada por el propio PCM,²⁶ no hacen sino confirmar aquella máxima del gobierno de ampliar las posibilidades de la representación nacional, con lo cual se apuntalaría el nuevo entramado institucional, partiendo de la base de garantizar y respetar la existencia de los actores políticos como primer paso en el proceso de democratización del Estado mexicano.

En suma, la creación y consolidación de auténticos partidos políticos con capacidad autónoma y de representación fue el primer paso para echar a andar la maquinaria del atrofiado sistema de partidos, pero también fue uno de los primeros intentos por revitalizar los espacios de participación e interlocución de la ciudadanía. Esta era otra forma de comenzar a devolver a la población políticamente organizada la facultad de decidir y elegir a sus representantes y autoridades. Visto desde otra óptica, fue una manera de poner a prueba -ante la ciudadanía- la capacidad de organización, movilización y negociación de los partidos, pero a partir del reconocimiento de sus propias fuerzas y acciones y no ya únicamente valorando lo que hacía o dejaba de hacer el partido del gobierno.

2- Inicia la primera fase del proceso democratizador.

Desde la óptica de este trabajo, el proceso de democratización del Estado mexicano que tuvo lugar en el curso de la reforma política se desarrolló, en términos generales, en tres fases: 1) la creación de los actores políticos y la construcción de un sistema de partidos; 2) la reformulación de las leyes,

²⁵ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1996, pp. 232-236

²⁶ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político... cit.*, p. 92.

instituciones y procedimientos electorales; y 3) equilibrio y mejoramiento de las condiciones de la competencia. La primer fase se circunscribe al espacio de las reformas de 1977 y 1986; la segunda fase a las de 1990, 1993 y 1994; mientras que la última fase a la reforma de 1996 (pero, en parte, también a la de 1994). Sobra reconocer que son tres fases no necesariamente lineales ni estrictamente restringidas al contenido de su formulación; esto es, aunque la formación de los partidos como actores del cambio corresponde a la primera fase, ello no significa que en las reformas subsecuentes no se hayan gestado transformaciones en su favor, ni que la búsqueda de mejores condiciones de competencia no se hubiese explorado antes de la reforma de 1996, sin embargo, consideramos que es a raíz de cada una de esas fases reformistas cuando se logran dar pasos decisivos, tanto más cuanto que tuvieron lugar en determinados contextos que orillaron a las fuerzas y actores políticos a acelerar las transformaciones que el sistema electoral requería y a negociar con el gobierno para conseguir cambios fundamentales con un mínimo de acuerdo.²⁷ Con esto se quiere hacer notar que esa genealogía de la democratización, expresada mejor en el trinomio: actores/leyes e instituciones/procedimientos y condiciones de competencia, parece responder, también, a un proceso evolutivo tanto del sistema de partidos como del sistema electoral en su conjunto y, por añadidura, de la democratización.

La particular democratización del Estado mexicano fue exitosa porque la secuencia de cambios que va de la formación de los partidos al equilibrio de las condiciones de competencia, equidad, transparencia y legalidad se sucedió escalonadamente sin grandes o graves tropiezos y, esencialmente, porque en la medida en que la fase de formación de los partidos se fue superando, el resto de los cambios arribaron como resultado de una mayor intervención, influencia y participación de los partidos, esto, a pesar de la aún decisiva injerencia y padrino del gobierno en el diseño de la reforma.

De modo que siguiendo con el esquema planteado, la fase de instauración del sistema de partidos se inició a finales de la década de los setenta, con la reforma, más que hacía finales de los ochenta, como consecuencia o de la escisión priísta en 1987 o del acusado fraude electoral de 1988, según han postulado autores como José Antonio Crespo y Julio Labastida.²⁸ Es cierto que la fuerza y empuje de los partidos había llegado a un punto inusitado a finales de los años ochenta, por cuanto era real la

²⁷ Si, como nos dicen O'Donnell y Schmitter, un pacto se puede definir “como un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los intereses vitales de quienes los acuerdan”, aquí se propone, sin embargo, que pueden existir acuerdos que refieran, inclusive, una aceptación involuntaria y no necesariamente explícita de los actores, según un cálculo costo/beneficios, de acuerdo al cual, se juzga que es más provechoso aceptar algo a perderlo todo, por lo que, a pesar de no representar un convenio tácito de conformidad entre los actores, por lo menos, no provoca su radical rechazo. Guillermo O'Donnell y P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, Vol. IV, p.62-67.

²⁸ Cfr. José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México. Retos peculiaridades y comparaciones*, CIDE-OCEANO, México, 1999, p. 33; y J. Labastida, “Legitimidad y cambio del régimen político en México”, en Julio Labastida Martín y Antonio Camou (coords.), *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI-UNAM, 2001, p. 209.

posibilidad de vencer al PRI por primera vez en su historia. Esto puede orillar a pensar que en 1988 despegan, por primera vez, los partidos de oposición a nivel nacional, pero, en todo caso, mejor sería decir que eso sucedió en 1994 que fue cuando las fuerzas políticas alcanzaron su porcentaje de votos promedio a nivel nacional, es decir, su fuerza real.

No obstante, como ya se indicó, en este trabajo consideramos la formación de los partidos en el curso de un largo y pausado proceso de democratización, comprendido de 1977 al 2000, según el cual la mejor característica de los partidos en la década de los ochenta es la viabilidad y visibilidad que alcanzaron ante la población, así como el desarrollo y conformación de sus respectivas identidades partidistas,²⁹ ambas cualidades como consecuencia de la primera fase de democratización.

A) El nuevo sistema electoral y el repunte de los partidos de oposición

Se sabe que la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) fue uno de los aspectos más destacados de la reforma de 1977; además, pasó a manos de la Comisión Federal Electoral resolver sobre la solicitud de registro definitivo de los partidos y no de la Secretaría de Gobernación, como en la vieja ley. Pero lo que de verdad comenzó a impactar en el corto plazo fue la nueva conformación de la Cámara, pues se introdujo un tipo de sistema mixto³⁰ que

²⁹ Por identidad partidaria se entiende “una variable actitudinal que mide el grado de vinculación de un grupo de referencia político, en este caso los partidos políticos” (August Campell, *et al.*, *The American Voter*, citado por Gustavo López Montiel, “Identidad partidaria, candidatos y grandes temas en la decisión electoral”, en *Revista de Estudios Políticos*, Octubre-Diciembre, 1994, p. 78. Desde nuestro punto de vista, aunque la identidad partidaria tendría que ver únicamente con el interés por los partidos políticos, hay que mencionar que en muchos casos dicho interés comienza o es propiciado por la admiración o simpatía hacia la figura del candidato o líder fundador del partido.

³⁰ Cuando se adoptó el sistema de representación proporcional en México, mucho se dijo que se trataba de una copia del sistema alemán, a pesar de ello, ahora se sabe que, en realidad, el llamado sistema mixto de representación alemán (concretamente de la República Federal Alemana, 1949-1953) supone una representación casi equilibrada entre el sistema de mayoría y el de representación proporcional. Eso no sólo no se hizo en México, sino que, además, no era viable (Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 608-610). Pedro Aguirre, por ejemplo, señala que aunque Alemania está dividida en 328 distritos uninominales, que suman, aproximadamente, la mitad de los representantes elegidos para el *Bundestag* (Cámara Baja), el caso es que el otro 50% que se define por una fórmula proporcional con base en listas estatales de los partidos es el sistema que predomina en la distribución de escaños entre los partidos, contrariamente a lo que sucedía en México (Pedro Aguirre, “Marco institucional y político de la República Federal de Alemania”, en P. Aguirre, A. Begné y Wlidenberg (Coord.), *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, Nuevo Horizonte Editores, México, 1997, p. 41). Los hechos han demostrado que, entre otros factores, la implantación de ese sistema mixto permitió que Alemania superara los problemas de fragmentación partidista que había colapsado a la República de Weimar que tomaba como base la representación proporcional y que, a su vez, había representado una respuesta a los problemas que había planteado el desfasado sistema de mayoría de la Constitución de Bismark. Dieter Nohlen recupera una vieja disputa entre los partidarios del sistema de mayoría (SM) los de representación proporcional, para los cuales, según estos últimos, la representación proporcional (RP) era una manifestación lógicamente consecuente con la democracia parlamentaria, en cambio, para los primeros, el sistema parlamentario y la proporcionalidad se excluían mutuamente (D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1995, pp. 195-203). En parte las dos posturas sintetizan una de las razones por las que se inclinaron por un sistema mixto que recuperara las bondades de cada uno; y es que, mientras el SM hacía posible la manipulación electoral (por la planeación de los distritos), la RP pese a hacer posible que los partidos obtuvieran el peso proporcional a su fuerza representativa real y favoreciera la representación de las minorías, sin embargo, también se prestaba para que los pequeños partidos obtuvieran una representación parlamentaria, razón por la cual las críticas a la RP tenían sentido, pues, en lugar de mejorar los trabajos parlamentarios, los llegó a obstaculizar (Christoph Müller, “El factor institucional. El caso de la República Federal de Alemania”, en *Reforma política y consolidación democrática: Europa y América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1988, p. 108). Pero, del mismo modo, como escriben Gustavo Vignocchi y Giulio Ghetti (en un contexto a parte), el SM enfrenta problemas, ya que es un sistema que premia a los partidos más fuertes, hasta el punto de que a un solo partido, que tiene la MR en todos los colegios, se le atribuyen todos los asientos en juego, excluyendo a cualquier otro partido, con todo y no haber obtenido, en porcentaje, ni siquiera el 50% de los votos. El

comprendía la elección de 300 diputados de mayoría simple y se eliminaban los diputados de partido, en su lugar, se elegirían 100 diputados plurinominales o de representación proporcional a través de listas regionales por partido, distribuyéndose en razón del porcentaje de votos obtenidos. Lo interesante de esta adecuación es que los partidos que hubiesen obtenido arriba de setenta escaños de mayoría simple o uninominales, quedarían fuera de la repartición de plurinominales, es decir que, por lo pronto, el gobierno y su partido estarían permitiendo que los partidos de oposición lograsen, por cuenta propia, obtener esos nuevos 100 escaños de representación proporcional. Esto no era suficiente, pero era exactamente eso que pretendía ser, es decir, un sistema “proporcional” a la votación de cada partido; como lo había advertido Reyes Heróles, el gobierno no estaba en posición de regalar nada. Ahora tocaba a los partidos la tarea de labrarse su propio camino entre el electorado, el cual, dicho sea de paso, también requería de una cultura política avezada en los temas electorales.

En este mismo tenor, el gobierno recogió o, simplemente, implantó la figura del registro condicionado que ya antes había solicitado la oposición. El registro condicional se constituiría, como escriben Woldenberg y Ricardo Becerra, en la puerta de entrada unánime mediante la cual los partidos lograron el reconocimiento que buscaban.

Finalmente, luego de que en nuestra Constitución de 1917 no se contemplara ningún estatuto legal para los partidos políticos, se reconoció a los partidos políticos como “entidades de interés público”, con lo cual se avanzaba decididamente en el proceso de institucionalización de los partidos. Desde luego no son todas las reformas electorales y constitucionales que se celebraron, pero sí son suficientes para ilustrar el carácter de la primera fase de apertura, la cual, a juzgar por los inmediatos resultados de 1979, se diría que rindió los frutos esperados por el gobierno, pues en la LI legislatura de 1979, de los 300 diputados de mayoría 296 fueron del PRI y 4 del PAN. Mientras tanto, de los 100 diputados de representación proporcional, el PAN obtuvo 39, el PCM 18, el PARM 12, el PPS 11, el PDM 10, por 10 del PST.³¹ De modo que por fin se había pluralizado la Cámara de Diputados, según el peso específico

SM puede llevar a la consecuencia de que un partido obtenga numéricamente más votos, pero que los asientos atribuibles sean, al final, inferiores, favoreciendo al partido que tiene menos votos pero que ha ganado más colegios y que está más homogéneamente distribuido en varios colegios (que es uno de los grandes problemas que han aflorado en los más recientes procesos electorales en los Estados Unidos). Así, con ese sistema difícilmente lograría emerger un tercer partido y, en esto, fue muy parecido a lo sucedido en México antes de la reforma de 1977, a pesar de los diputados de partido. Véanse, G. Vignocchi y G. Ghetti, *Corso di Diritto Pubblico*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1994, pp. 160-165; Mauricio Cotta, D. Della Porta y L. Morlino, *Scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 286-289; Guy Lardeyret, “El problema de la representación proporcional”, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *El resurgimiento global de la democracia*, IIS, México, 1996, pp. 155-160; y Quentin L. Quade, “La representación proporcional”, en Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *El resurgimiento global de la democracia*, IIS, México, 1996, pp. 161-166.

³¹ Partiendo de la XLVI legislatura (1964), es decir, de la adopción de los diputados de partido, se observa que el PAN obtuvo 18 diputados de partido y 2 de mayoría, el PPS sólo 9 de partido y el PARM 5 de partido; en la XLVII (1967), el PAN obtuvo 19 de partido y 1 de mayoría, el PPS 10 de partido y el PARM 5 de partido; en la XLVIII (1970), el PAN consiguió 20 de partido, el PPS 10 de partido y el PARM 5 de partido; en la XLIX (1973), el PAN 4 de mayoría y 21 de partido, el PARM 1 de mayoría y 6 de partido, por 10 de partido del PPS; y en la L legislatura (1976), el PAN 20 de partido, el PARM 1 de mayoría y 9 de partido y el PPS 12 de partido. Véase, Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., 629-

de cada partido y, lo que es más, al fin arribaba una representación de la vieja izquierda al máximo escenario político del país. Hoy se puede atestiguar que de 1979 a la fecha, los cambios se aceleraron radicalmente, por lo menos considerando que de 1929 a 1976 (46 años), prácticamente nada había cambiado en el incipiente sistema de partidos y en la vida política nacional, la historia de México estuvo teñida con los tres colores del partido de gobierno.

Lo que seguramente no estaba comprendido en el proyecto de reforma era que el PRI, en función del cual, al final de cuantas, se había proyectado el diseño de funcionamiento del sistema de partidos, perdiera terreno con tanta facilidad y rapidez. El PRI nunca fue una fuerza política programada para disputar los votos en igualdad de condiciones ante el voluble y cada vez más exigente electorado, para el que tampoco pasaron por alto los cambios instrumentados en 1977. El gobierno marcó el camino y luego de las elecciones de 1979 la oposición supo que para acceder a la democracia la ruta más cercana y segura era aprovechando la veta electoral que se les había abierto; esto, a pesar de los obstáculos que de continuo interponía el presidente y su partido (en la medida en que la oposición conquistaba más espacios ciudadanos para su causa). A este respecto, Middlebrook recuerda que aun cuando en las elecciones de 1982 hubo algunos grupos de oposición convocando a la abstención como gesto de protesta antigubernamental, el PAN, el PRT, el PSD, el PST, y el PSUM alentaron la participación.³²

Lo rescatable es que el aliciente que aportaron los promisorios resultados de 1977, propiciaría que la izquierda dedicara más tiempo a construir su proyecto nacional y a unificar bajo una sola visión ideológica –más o menos homogénea- el caudal de diferencias e intereses que por años la había separado.³³ En ese sentido, el PAN ya les llevaba un importante trecho recorrido desde su fundación, a finales de los años treinta, y este hecho, a querer o no, hacía la diferencia en el panorama del recién inaugurado sistema de partidos. La izquierda, pues, se encontró ante la disyuntiva y el reto de alinearse en torno a un proyecto común o, una vez fragmentados,³⁴ desenvolverse cada cual por su propio lado, con sus escasos recursos, lo que los hacía presas de sí mismos antes que de las barreras institucionales y, por supuesto, del gobierno, que no veía con buenos ojos la paulatina pérdida de control sobre el llamado voto duro de su partido y, tanto peor, la canalización de los descontentos acumulados –dentro y fuera del PRI- hacia otros partidos.

630. En términos porcentuales, Cansino señala que los votos por mayoría simple obtenidos por la oposición en la Cámara de Diputados subió del 13,9% en 1976 al 24,3% en 1979 y al 30,7% en 1982; pero, sobre todo, en 1982 la oposición junta obtuvo el 27% de los votos presidenciales. César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de política Comparada, México, 2000, p. 152.

³² Kevin J. Middlebrook, “La liberalización política en un régimen autoritario: El caso de México”, en Guillermo O’ Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, Vol. II, p. 215.

³³ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1996, p. 263.

³⁴ Barry Carr, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, Era, México, 1996, p. 293.

En estas circunstancias, al tiempo en que el PAN sufría los estragos de los primeros fraudes a gran escala en la era de la reforma política, la izquierda se reestrenaba bajo el nombre de Partido Socialista Unificado de México (PSUM), con una infraestructura organizativa conformada por el Partido Comunista Mexicano (PCM) y los partidos que lo acompañaron en coalición en las elecciones de 1979: el Partido del Pueblo Mexicano (PPM), el Partido Socialista Revolucionario (PSR), el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS), más el Movimiento de Acción Popular (MAP), quedando fuera del partido, aunque no de las discusiones, los partidos PRT y PMT que se autoexcluyó deliberadamente, pero que alcanzarían su registro entre 1982 y 1985, respectivamente.³⁵ Los primeros efectos de la inédita y reciente pluralización del sistema político mexicano fueron recuperados por Cansino en la siguiente manera:

La ampliación del espectro de los partidos alentó un ligero ascenso de la participación ciudadana y motivó a las diversas organizaciones de oposición a perfeccionar sus formas de organización social en busca de apoyos. El pluralismo político tolerado por el régimen permitió el surgimiento de una vida política relativamente más intensa, al tiempo que diversas agrupaciones sociales que antes no tenían manera de canalizar sus demandas institucionalmente, comenzaron a tender puentes con las fuerzas políticas emergentes con la esperanza de ser escuchados.³⁶

Al final, los temores de la CTM, durante los debates sobre la reforma de 1977, se cumplieron, ya que el corporativismo del Estado siguió perdiendo fuerza y poder, inclusive dentro del PRI. La legitimidad ya no se hallaba en la fuerza organizada de los trabajadores, sino en el ámbito electoral, este cambio de visión en la cultura política de los agremiados y burócratas contribuyó a hacer realidad las más negras profecías de la CTM, esbozadas en el prelude de la reforma de 1977, a saber, que el sindicalismo oficial iría perdiendo terreno frente a las nuevas fuerzas políticas del país y con respecto a las diferentes expectativas de una joven ciudadanía, más displicente en cuanto a sentirse apegada a un Estado que en

³⁵ Véanse, Kevin J. Middlebrook, “La liberalización política en un régimen autoritario: El caso de México”, en Guillermo O’Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, Vol. II, pp. 207-209; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones cal y Arena, México, 2000, p. 146; D. Levy y G. Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas y contradicciones del sistema político mexicano*. Colmex, México, 1985; y G. Hiraes M., “Notas sobre la cultura política de la izquierda”, en *Revista A de la UAM-Ascapotzalco*, No. 23-24, 1988, p. 132.

³⁶ César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de política Comparada, México, 2000, p. 153.

los últimos diez años, de 1976 a 1986, había descuidado gravemente el bienestar social, viendo caer el poder adquisitivo de los salarios en un 70 %.³⁷

Pero, como era de esperarse, aquella pérdida de terreno también trastocó las estructuras internas del PRI, y es que los gobiernos llamados tecnócratas terminarían avanzando en el desplazamiento de los tradicionales sectores del partido. Para desgracia de los sectores y del partido, intentar reconstruir la confianza perdida por el corporativismo sindical hubiese representado elevados costos que no sólo marchaban a contracorriente con el sentir ciudadano, sino que, además y por sí mismo, el nuevo proyecto económico desdeñaba y rechazaba la posibilidad real de una nueva insurgencia sindical oficial o independiente. Así pues, el futuro de todos los partidos y, en particular, del PRI comenzaba a depender más que nunca de su ciudadanización. Eso lo supo Carlos Madrazo desde que estuvo al frente del partido (1964-1965)³⁸ y hacia la segunda mitad de la década de los ochenta ya no podía ignorarlo ni siquiera su principal líder, el presidente de la república.

Visto desde esta óptica, para los tecnócratas era claro que no se debía continuar solapando a los sectores representantes del viejo Estado populista y corporativo, tan costoso y corrupto como deslegitimado.³⁹ Todo ello quedaría demostrado, algunos años más tarde, con los suaves intentos de ciudadanizar más que democratizar al PRI, durante la XIV Asamblea Nacional del PRI (1990) y sus concreciones en la XVI (1993)⁴⁰ que fue cuando se logró instrumentar algunos de los primeros cambios importantes del partido,⁴¹ al abandonar uno de sus principios fundadores: la alianza entre el Estado y las masas.⁴² Aquel distanciamiento entre el partido y los dirigentes sectoriales pero también entre el partido y la ciudadanía quedó en evidencia cuando empezaron a disminuir las cuotas de la representación sectorial en la designación de candidatos del PRI; por ejemplo, entre 1982 y 1991, la representación del

³⁷ Miguel González Compeán, “La nueva clase política (1982-1988)”, en Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coords), *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, FCE, México, 2000, p. 509.

³⁸ Véase, por ejemplo, Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, FCE, 1996, pp. 2206-208.

³⁹ De hecho, el mismo Salinas reconoce que en la designación de Colosio como candidato presidencial, éste enfrentó algunas resistencias por parte de los tradicionalistas que estaban en su contra por las reformas que había introducido en el partido, alejándolo de su estructura corporativa y promoviendo la presencia de nuevos grupos populares y una clara vinculación de la sociedad civil. Cfr. Gorge J. Castañeda, *La herencia, Arqueología de la sucesión presidencial en México, Punto de Lectura*, México, 2000, p. 336.

⁴⁰ Joy Langston, “Why rules matter: the formal rules of candidate selection and leadership section in the PRI, 1978-1996”, México, *CIDE*, No. 50, 1996, p. 13. En esta Asamblea se ampliaron las facultades del recién creado Consejo Político Nacional y, también, se creó el Movimiento Territorial Urbano Popular, con el objeto de ampliar las bases de representación del partido.

⁴¹ Véanse S. Loaeza, “El tripartidismo mexicano”, en Julio Labastida Martín y Antonio Camou (coords.), *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI-UNAM, 2001, p. 243; y Leonardo Lomelí, “Refundación frustrada, liberalismo social y violencia política (1992-1994)”, en *El partido de la revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, FCE, 2000, pp. 607-608.

⁴² Se cree que el cambio operado en el partido, durante la XIV Asamblea, en el sentido de permitir la filiación individual sobre la grupal se planteó justamente en clave anticorporativo. Véase, M. González Compeán, “La legitimidad de la Revolución y la sociedad civil; la presidencia de Luis Donald Colosio”, en *El partido de la revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, FCE, 2000, pp. 583-593.

sector obrero pasó de 25% a un 16%, la del sector campesino pasó de 15% en 1981 a un 14% en 1991, mientras que el sector popular incrementó su porcentaje de representación de 61% a 69%.⁴³

Aunque el panorama que se abrió para el primitivo sistema de partidos de los ochenta, ante la franca escalada de la ciudadanización y la creciente movilización de la población, representó grandes retos no sólo al PRI, sino también a la oposición. En estas circunstancias, debemos admitir, aludiendo al caso particular de la masificación y ciudadanización de la oposición que, todavía en los primeros años de los ochenta, la polarización de las opciones de izquierda constituyó una especie de galimatías o crucigrama para la población y el beneficiario del voto de castigo contra el PRI continuó siendo el PAN, que para 1983 había obtenido el inevitable reconocimiento del gobierno por sus victorias, entre estas, las capitales estatales de Chihuahua, Durango, Guanajuato (PAN-PDM), San Luis Potosí, Hermosillo y la importante ciudad fronteriza Ciudad Juárez.⁴⁴ El avance del PAN era, a todas luces, espectacular, pero no por ello se salvó de tener que pagar el precio de haberle hecho sombra en diferentes regiones del país al otrora invencible PRI⁴⁵. Así quedó de manifiesto en las elecciones de septiembre de 1983 en Baja California Norte y Chihuahua en 1986,⁴⁶ donde el PRI hizo gala de los más variados y especializados métodos de obtención del voto por vías no legales.

Entre todos los problemas de carácter económico que el gobierno tuvo que pallear, el problema del ascenso de la oposición y la irrefrenable ciudadanización de la vida política debió ocupar preponderantemente la atención del gobierno, pues sin certeza en la estabilidad y gobernabilidad política, el acariciado equilibrio económico hubiese resultado simplemente imposible y más aún si en el corto plazo veían a la oposición interferir en las decisiones fundamentales del país. Fue, tal vez, debido a

⁴³ Juan Reyes del Campillo, “PRI: del nacionalismo revolucionario al liberalismo social”, en *El Cotidiano*, 50, septiembre-octubre, 1992, p. 77.

⁴⁴ Kevin J. Middlebrook, “La liberalización política en un régimen autoritario: El caso de México”, *cit.*, p. 219; y Aguilar Camín y L. Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Ed. Cal y Arena, 1993, p. 267.

⁴⁵ Inclusive, Woldenberg, Becerra y Salazar recuerdan como en julio de 1982 tras suscitarse un conflicto postelectoral en el estado de Puebla, el PAN, PSUM, PRT y el PSD lanzaron una protesta conjunta y publican un documento titulado “Nuevamente se implementó el fraude electoral” (Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reforma*, *cit.*, p. 159). Pero estas prácticas en las que la oposición decidía unificarse –coyunturalmente– para enfrentar el fraude rápidamente se fueron consolidando, al menos durante la década de los ochenta, como uno de los mecanismos de presión más importantes en manos de las fuerzas políticas opositoras. Por ello, en la misma tónica que en Puebla, en 1986 se celebró otra simbólica alianza entre los mismos partidos, con miras a presentar una propuesta de reforma que recogía puntos de vista comunes sobre algunos principios que debían regir las elecciones, esto, en el marco de los comicios de 1986 y de la reciente convocatoria abierta a los partidos políticos y ciudadanía, para presentar sus propuestas en las audiencias que el Ejecutivo había organizado, de cara a la nueva reforma. Silvia Gómez Tagle, “Cambiar para permanecer ¿hasta cuándo?”, en *Las elecciones federales de 1988 en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1988, p. 25.

⁴⁶ José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México. Retos peculiaridades y comparaciones*, CIDE-OCEANO, México, 1999, p.79; y César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de política Comparada, México, 2000, p 164 y 171.

ello que muy pronto el gobierno de Miguel De la Madrid vio en la reforma política el remedio más a la mano a los problemas de disfuncionalidad del PRI y del avance opositor.

B) La ciudadanía y politización de la sociedad mexicana

Quizá uno de los cambios en las orientaciones, valores, actitudes y acciones, es decir, en la cultura política de la población, a raíz de la reforma política de 1977, fue el abandono de las viejas teorías o visiones que cifraban en el obrero o trabajador el sujeto histórico llamado a transformar y construir un nuevo orden político y social. Tampoco los movimientos sociales, de que tanto se ha hablado, se consolidaron como una alternativa de participación a escala nacional para la transformación del viejo sistema político, a pesar de su incremento en la vida política y social del país y de su evidente contribución -en tanto que grupos de presión- al proceso democratizador.

Esta vez, el auténtico sujeto histórico del cambio quedó constituido por las extensas capas sociales con expresión y ejercicio de sus derechos políticos, por cierto, cada vez más protegidos por la evolución del sistema electoral y de competencia política, al cual se estaban integrando con mayor brío los partidos. Así las cosas, la transformación de la cultura política de los mexicanos en una cultura menos pasiva y antisistema, vale decir, más perspicaz y enterada de los procesos políticos y, fundamentalmente, de los procesos electorales (o menos indiferente ante el surgimiento de las movilizaciones y organizaciones sociales), evidenció que la ciudadanía y politización de las instituciones, así como de la población en general, fue otro efecto de la apertura reformista, aunque, también, de las acciones y de la dinámica que el nuevo sistema de partidos comenzaba a introducir. Situación que contribuyó a contagiar y alentar, indirectamente, el debate público a cerca de los problemas políticos y sociales en todos los estratos sociales del país; algo que, hasta cierto punto, había sido una facultad más bien exclusiva de las clases medias y educadas de la generación de los sesenta. Así, el original carácter participativo y organizativo de la política comenzó a cobrar sentido entre los jóvenes; los grupos tradicionalmente más desprotegidos, como son los campesinos y/o indígenas; las mujeres (que apenas a inicios de los años cincuenta obtuvieron su derecho al voto), pero también entre aquel sector que durante el tiempo de vida del PRI se había considerado más que leal al gobierno, como es el de los burócratas. La ciudadanía, por fuerza propia e, incluso, muchas veces a pesar de los partidos, estaba demostrando que el Estado y sus gobiernos no podían tener viabilidad en el corto plazo sin antes recoger el sentir de su población con sus respectivos grupos sociales, contemplando, esencialmente, la extraordinaria heterogeneidad de sus actores. Este es un hecho incontrastable que, quizá, hasta después de las elecciones de 2000 fue tomado en serio por los partidos políticos.

Por lo demás, los movimientos estudiantiles de la segunda mitad del siglo, así como los movimientos sea del sindicalismo oficial o independiente, habían quedado en el pasado o, al menos, no volvieron a alcanzar la importancia organizativa y operativa que a nivel nacional lograron desplegar, lo suficiente como para poder incidir en el Estado y las políticas de gobierno.⁴⁷ En ese sentido, por más que se aluda al surgimiento del EZLN en 1994, es un hecho que para ese momento, los canales y espacios para la participación ya estaban plenamente trazados, es decir, establecidos y convalidados por la ciudadanía y las distintas fuerzas políticas del país, tal como se vio con la histórica tasa de participación ciudadana durante las elecciones de 1994 y con los distintos cambios políticos que le sucedieron en virtud de la integración crítica de la ciudadanía en los procesos políticos (fuera para avalarlos o criticarlos).

Creemos que no erramos cuando decimos que la creación y fortalecimiento del sistema de partidos y el despertar de la ciudadanía fueron los dos grandes actores del cambio que instituiría la reforma de 1977. Aunque, antes de pasar a otro punto, hay que mencionar que estos no fueron los únicos actores que alcanzaron visibilidad ante la población nacional. También los medios de información iniciaron su marcha hacia un ambiente de mayor apertura y autonomía. En medio de este impulso, los medios escritos tomaron rápidamente la delantera sobre la todavía controlada televisión, pero, en todo caso y visto en conjunto, quedo claro que la opinión pública estaba abrevando de aquel manantial en el que los partidos, los medios y la ciudadanía se entretejían, dando lugar a novedosas relaciones de fuerza. La prueba más convincente de esa interacción fue, en primer lugar, la condena pública por parte de diversos medios escritos ante los sucesivos fraudes electorales⁴⁸ y, en segundo lugar, la respuesta cada vez más activa de la ciudadana ante esos fraudes infringidos a la oposición.⁴⁹ Pero la verdadera contribución de los medios se daría en la década de los noventa, cuando el principio de visibilidad del poder se hizo realidad. Lo importante estriba en decir que después de la década de los ochenta, la opinión pública y los medios de

⁴⁷ Carlos Martínez Assad, “Reforma política y nuevos alineamientos políticos”, en *Las elecciones federales de 1988 en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1988, pp. 405-406

⁴⁸ Por ejemplo, importantes diarios del país, como el *Excelsior*, solicitaron la anulación de las elecciones de Chihuahua, en 1986. Además, los sucesivos escándalos de fraude electoral llegaron a tal extremo que hasta el New York Times cuestionó los resultados de las elecciones de 1988, aportando pruebas del fraude. Cfr., R. Ai Camp, *La política en México, Siglo XXI Editores*, México, 1997, p. 195; y H. Aguilar Camín y L. Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana, cit.*, p. 277.

⁴⁹ Después de históricas movilizaciones que causara el fraude de 1988, y que llevara a Cuauhtémoc Cárdenas, al frente del FDN, al candidato del PAN, Manuel J. Clouthier, y a Rosario Ibarra del PRT a formar parte, momentáneamente, de un frente antiautoritario en oposición al PRI, el movimiento navista, en San Luis Potosí (1991), logró aglutinar en defensa del voto a las diferentes fuerzas políticas del país y a sus líderes: Heberto Castillo, Rosario Ibarra, Pablo Gómez, al Dr. Salvador Nava y Luis H. Álvarez (PMT, PRT, PSUM, PAN, PARM, y PDM). Véase, Carlos Martínez Assad, “Reforma política y nuevos alineamientos políticos”, en *Las elecciones federales de 1988 en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1988, pp. 405-406; y V. Durand Ponte, “Cultura política de masas y el cambio del sistema político: el papel de la ‘ambigüedad cultural’”, en *Revista Mexicana de sociología*, Enero-Marzo de 1997, p. 24.

información comenzaron que enfrentarse, al igual que los partidos políticos y otras fuerzas sociales,⁵⁰ a un tortuoso proceso de liberalización y democratización que les permitió acceder a públicos más variados y extensos pero, sobre todo, en la medida en que conseguían la aprobación de la población, esto es, dependiendo en mayor medida de la credibilidad ciudadana. Por tal razón, a pesar de las fuertes críticas hacia la participación de esos actores (medios y partidos), lo que más se destaca es que terminaron provocando una mayor interacción con la ciudadanía.

Lo que se vivió, pues, en la década de los ochenta, más allá de la evidente contribución de las diferentes expresiones de grupos sociales organizados, fue la lenta introyección de los valores democráticos en la población –siempre a contra corriente de una arraigada cultura autoritaria y paternalista- y la inmediata confrontación con un sistema presidencialista que, al ver el importante despegue de la oposición (pese a las adversidades), se lanzó de lleno a la tarea de inhibir la realización de las voluntades ciudadanas. Y aunque el descrédito en los procedimientos, leyes e instituciones electorales, por parte de la población, fue en aumento, lo importante radica en reconocer que esa tendencia se diluyó en los primeros años de la década de los noventa, cuando, por razones que se verán más adelante, se garantizó el anhelado respeto al sufragio.

Se suele hablar de los sismos de 1985 y de sus secuelas en la experiencia organizativa de agrupaciones y del movimiento estudiantil de 1986⁵¹, empero, de nueva cuenta debemos reiterar que

⁵⁰ Entre los actores más mencionados cuando se debate acerca de las nuevas formas de participación que surgen en México, en los ochenta, se encuentran las Organizaciones No Gubernamentales. Sin embargo, aunque el campo de acción de las ONG es realmente extenso, las que han cobrado mayor auge, debido al proceso de democratización, han sido las que encaminan sus actividades hacia el terreno político-electoral y las relacionadas con la defensa de los derechos humanos. De cualquier manera, las ONG han incursionado en áreas que anteriormente eran consideradas del ámbito institucional, como el sector salud, asistencia social, educación y asesoría especializada, ecología, atención a problemas familiares y sociales (maltrato, pobreza, drogadicción, niños de la calle), procesos electorales, etcétera. Sin duda las ONG son parte importante en el conjunto de cambios que se han operado durante la democratización, si bien, como dijera Jesús Silva-Herzog, “... éstas podrán presionar en favor de la democracia pero no son capaces de convertirse en pilares del acuerdo democrático. Esta función está reservada a los partidos políticos que habrán de organizar y estructurar la competencia por el poder” (J. Silva-Herzog Márquez, “El sistema de partidos después del 21 de agosto. El tripié inestable”, en *Elecciones, diálogo y reforma*, 1994/II, Nuevo Horizonte Editores, 1995, p. 179). Por todo ello, no hemos incluido a las ONG entre los actores del cambio más importantes. Por otra parte, no es fácil encontrar una definición exacta sobre las ONG. Inclusive, se ha dicho que estas son el resultado de los cambios políticos relacionados con la mayor diferenciación del sistema, el debilitamiento del corporativismo, la incapacidad estatal para proporcionar los medios de participación lo suficientemente adecuados que correspondan con las nuevas necesidades y multivariadas expectativas de la población y, en general, con el proceso de Globalización que demanda una mayor especialización de las actividades humanas. Sara Gordon menciona que dichos organismos se pueden definir en función de si se orientan hacia sus rasgos operativos o hacia asuntos de identidad y representación de algún tipo de sector o demanda (S. Gordón, “La cultura política de las ONG en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, IISUNAM, 1997, pp. 53-55; también se puede consultar la definición de la ONU en L. Hernández Narro, 1995, p. 9; y a A. de Tocqueville, *La democracia en América*, FCE, 1996, p. 475). Para un estudio más minucioso de las ONG, véase, Anna Pi i Murugó, “Breve panorama de las organizaciones no gubernamentales y sus retos”, en *Este País*, No. 87, junio de 1998, pp. 39-48.

⁵¹ Véanse, César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de política Comparada, México, 2000, pp. 180-181; y S. Loeza, “Cambios en la cultura política mexicana: el surgimiento de una derecha moderna. 1970-1988”, En *Revista Mexicana de Sociología*, Julio-Septiembre, 1989, p. 223-125

estos no fueron sino efectos y no causas de aquella politización de la población. En ningún momento se vio al resto de la población organizándose en conjunto para lograr la transformación del régimen. Este tipo de cambio sólo podía provenir por un medio y así lo entendieron lo mismo la ciudadanía que los partidos. El medio serían las elecciones pacíficas y el respeto del sufragio.

3- La reforma política del gobierno de Miguel de la Madrid

El saldo que arrojó la reforma de 1977, después de todo, podría considerarse como positivo, no así para el gobierno y su partido. Lejos de experimentar la relegitimación del PRI y la vuelta al empoderamiento total de los controles políticos sobre el conjunto de la población y los actores políticos, lo que se vivió en la primera mitad de la década de los ochenta fue la confirmación de los actores políticos del cambio y la pérdida sin retorno de su hegemonía.

A esas alturas de la primera fase de democratización, los partidos de oposición habían aprendido que sin mejorar sustancialmente y en sentido democrático los órganos electorales, lo mismo que sus normas y procedimientos, la auténtica emancipación de las fuerzas políticas sería tan sólo una quimera. Por ello, aunque la fase de formación de los partidos se hallaba todavía en ciernes y las condiciones de competencia empeoraban, en razón del estrecho control gubernamental sobre las normas y órganos electorales (ante la acometida de la oposición en las urnas) así como por el uso de recursos públicos a disposición del PRI, el gobierno decidió promover una reforma más bien restrictiva.

Eso se explica, entre otras cosas, por tres razones. En primer lugar, la falta de experiencia del PRI en procesos electorales más o menos abiertos y competitivos con la participación de partidos independientes del patrocinio del Estado; en segundo lugar, la cada vez más recurrida estrategia de conformar bloques -entre toda la oposición- para enfrentar en conjunto al gobierno (sobre todo ante situaciones de fraude) y, por último, el despertar de una inconforme ciudadanía en favor de la oposición. La presencia de estos tres factores engendró un serio temor entre el gobierno y su partido: o se imponían restricciones a la recién estrenada LFOPPE, en términos de minar a la oposición el ascenso al poder o, con toda seguridad, muy pronto vendrían más derrotas. Así, pese a la necesidad de ir más allá en el perfeccionamiento del sistema electoral que demandaba la democratización, el problema es que se procuró retardar más que prosperar en la apertura democrática iniciada en 1977.

En consecuencia, la cuestión es que se decidió flanquear las posibilidades institucionales de la oposición, al tiempo en que se pregonaba que se trataba de una de las reformas políticas más importantes. Desde luego, esto tampoco quería decir que no se hubiesen registrado progresos –si bien

“menores”- en la legislación electoral y política de la reforma de 1986, pero, sin duda, esos progresos no obedecían al mismo impulso moderadamente liberalizador de de 1977.

Con todo y eso, había algo más que autoritarismo en la forma de instrumentar la nueva reforma. Está visto que el gobierno, finalmente, aprendió del pasado y también sabía que para evitar sumarle a la inestabilidad económica un conflicto social y político que agudizara las condiciones ya en sí delicadas del país, debía darle continuidad a la reforma política y sujetar, una vez más dentro de los causes institucionales, a los posibles movimiento de inconformidad, oposición o disidencia. De manera que el presidente Miguel De la Madrid optó por impulsar una reforma política en la que se intentaría reajustar la legislación electoral con el objeto de impedir a la oposición una posible incursión en masa en cualquiera de las instancias de representación o puestos de poder.

Con la misma cautela de los operadores políticos en la reforma de 1977, el presidente De la Madrid hizo un llamado, en junio de 1986, tanto a partidos, académicos, organizaciones políticas y sociales, como a ciudadanos, a participar en las audiencias públicas en las que se analizaría la renovación política que serviría de base para la reforma de su sexenio.

Como era lógico esperar, no obstante la nutrida participación a que dio lugar la convocatoria, bastaron solamente 2 días de discusión y negociación (27 y 28 de noviembre) en la Cámara de Diputados para ser aceptada la reforma en su conjunto, con algunos cambios la propuesta del Ejecutivo; su paso por el senado, en donde la pluralidad todavía no penetraba, fue tan sólo de rutina. El 12 de febrero de 1987 se publicaría el Código Federal Electoral en el Diario Oficial de la Federación.

Costaría trabajo convencer a los espectadores y, fundamentalmente, a la oposición de que en 1986 existió negociación y acuerdos, pues nadie ignoraba que el cúmulo de propuestas vertidas en las audiencias fueron relegadas de la reforma que aprobó el Congreso, en un franco acto de barbarie priísta. Sin embargo, como ya lo anotamos, estas audiencias cubrían al menos dos objetivos: dar la impresión de una genuina apertura democrática y, a la vez, explorar y conocer cuáles eran las reformas prioritarias desde la óptica opositora. De lado de la oposición, aquel ejercicio sirvió para publicitar y dejar testimonio ante la ciudadanía sobre las posiciones de cada partido, en otras palabras, contribuyó a exhibir más a los partidos y sus diferencias ideológicas. En última instancia, dichas propuestas pasarían a formar parte de una futura agenda de reformas. Al final, como dijera Jean-François Prud'homme, “... esta situación da lugar a un sistema de transacciones donde los actores negocian las posiciones asimétricas en las que los coloca el régimen electoral. En esta negociación utilizan estrategias orientadas

tanto hacia la cooperación como hacia la confrontación, y en función de ello se trazan los alineamientos en el sistema de partidos”.⁵²

Evidentemente, era otra la sensación que causó en su momento la marginación del sentir de la oposición; aunque, a juzgar por los acontecimientos que siguieron a las elecciones de 1988 en las que, a pesar del pregonado fraude y de las movilizaciones de protesta (lo que se dice fácil), los diferentes actores decidieran continuar la lucha democrática sin recurrir a la violencia, se diría que triunfó el espíritu conciliador de la reforma de 1977; pero, también, que los partidos de oposición recibieron algo parecido a su confirmación de alternativa como actores aglutinadores y organizadores de la voluntad ciudadana, gracias, de nueva cuanta, a la reforma de López Portillo. En este sentido, la experiencia de los cambios introducidos por la reforma de 1986, aún con sus limitaciones y en el peor de los casos, fue un trago amargo que pronto superaron los partidos, sea porque, a pesar de ella y del fraude, hubo un ascenso arrollador de la oposición y, en consecuencia, una redistribución del poder político en todos los niveles, o sea porque el aroma del triunfo (negado pero cercano) produjo cierta confianza en que tarde o temprano, por la vía del voto o por la vía de la reforma (y una mayor presencia de la oposición en su diseño), llegarían los cambios democráticos esperados.⁵³

Dejando para las reformas subsecuentes el estudio de sus respectivos procesos de negociación, por ahora nos limitaremos a enunciar los cambios más importantes que introdujo la reforma de 1986, sobresaliente no tanto por ser negociada como por ser impuesta, pero también por ser la última reforma aprobada en solitario y sin la intervención directa de otro partido.

Esta nueva reforma experimentó un cambio de orientación, al pasar del ámbito federal al local, en razón del aludido aumento de la competitividad electoral en espacios locales (en manos del PAN) en los que el PRI había disminuido su electorado.⁵⁴ Con tal motivo, en 1986 se decidió aumentar el número de diputados, ampliando el sistema de representación proporcional,⁵⁵ pero, a diferencia de la pasada legislación en la que se había implantado el sistema de representación proporcional, adjudicándole 100

⁵² Jean-François Prud'homme, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, en *Política y Gobierno*, Vol. III, No. 1, México, 1er semestre de 1996, p. 95. Véase también, Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991, pp. 172-199.

⁵³ Para un análisis más completo y detallado de cada una de las propuestas planteadas por los partidos véase Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, cit., pp. 166-178.

⁵⁴ J. Alcocer, “El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Abril-Junio de 1997, p. 100.

⁵⁵ Para muchos, esta reforma representó un retroceso respecto de la anterior, sobre todo por lo que toca a la implantación del principio de: partido de *mayoría relativa* con representación de mayoría absoluta, el cual preveía que cuando el partido dominante perdiera la mayoría absoluta, siempre que mantuviese una mayoría relativa, tendría el 50% más uno de los puestos de representación. Cfr. A. Córdova, “La reforma política y la transición”, en *Nexos*, septiembre de 1988; y D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, 1998, p. 287.

diputados plurinominales solamente a la oposición, en esta reforma también se contemplaba al partido mayoritario en el reparto de diputaciones plurinominales.⁵⁶

Entre los cambios más destacables de esta reforma se hallaba, además, el que el partido triunfador o mayoritario jamás podría obtener más del 70% de los escaños en la cámara baja, por lo que trescientos diputados serían elegidos por una mayoría relativa basada en distritos electorales individuales, mientras que los escaños por asignar a los diputados con base en un porcentaje proporcional de su total nacional de votos aumentarían de 100 a 200, elevando el total de escaños de 400 a 500 (300 por distrito y 200 por representación proporcional). En la nueva conformación de la Cámara, los partidos de oposición podrían obtener el 40% de los escaños sin ganar un sólo distrito de mayoría (200 de los 500 escaños), lo cual no era para despreciarse, empero, como decíamos antes, el gobierno quería restringir los alcances de la reforma y, para ello, estaba determinado que el partido que ganase el mayor número de escaños de mayoría conservaría una mayoría simple en la cámara de diputados; es decir, mediante el sistema de representación proporcional se le asignarían escaños suficientes para obtener la mayoría absoluta en la cámara baja.

Más importante que otras reformas, fue aquella según la cual, se creaba la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a falta de su respectivo Congreso. Finalmente, desapareciendo la injerencia de la Suprema Corte de Justicia en asuntos electorales, se dio origen al primer Tribunal de lo Contencioso Electoral en México (TRICOEL)⁵⁷ y, en cuanto al senado, se estableció la renovación por mitades del senado de la República. Entre las modificaciones que experimentó la propuesta del gobierno en la Cámara de Diputados, sobresale aquella según la cual se aceptaron las candidaturas comunes, que, a diferencia de la propuesta del gobierno, ésta permitió que todos los candidatos podían ser registrados con los nombres y emblemas de cada uno de los partidos aliados, sin grandes pérdidas.⁵⁸ Quizá este fue uno de los hilos sueltos de la reforma de 1986, ya que, a la postre, se constituiría en un aliciente para los partidos pequeños, al permitirles presentar, sin grandes pérdidas, candidaturas comunes, tal como efectivamente sucedió en las elecciones de 1988.

Por otra parte, la línea dura y autoritaria del sistema también se dejó sentir cuando, para la integración de los órganos electorales, se impuso la representación proporcional de los partidos (siendo mayoría el PRI) en la Comisión Federal Electoral conforme al porcentaje de votos obtenidos en la

⁵⁶ Véase Ma. E. Farías Mackey, *Apud.*, Roderic Ai Camp, *La política en México*, Siglo XXI Editores, México, 1997, p. 193.

⁵⁷ J. Alcocer, J. Alcocer, "El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Abril-Junio de 1997, p. 101; Y Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, *cit.*, p. 198.

⁵⁸ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, *cit.*, pp. 185 y 195.

elección para diputados inmediata anterior; de esta forma el sistema prevenía cualquier contingencia electoral que pudiera rebasar la capacidad de operación del sistema. Y así, para 1988, la Comisión Federal Electoral quedó conformada por 31 miembros con voz y voto, de los cuales 16 correspondían en forma predeterminada al PRI.⁵⁹ Con esta medida el gobierno aseguraba completamente su permanencia en la cúpula del poder y, por ende, un lugar a todas luces preponderante en la toma de decisiones en esta materia. Dicho de otra forma, se pretendía que el PRI conservara el control sobre los órganos electorales. Por último, se eliminó la opción para que nuevos partidos políticos participasen en las elecciones con un registro condicionado al resultado de las mismas.⁶⁰

Paradójicamente, es probable que esta última medida que suprimía el registro condicionado y con el cual se tendía a vulnerar a los partidos pequeños (baste recordar que gracias a ese registro fue que se incorporaron la mayoría de los nuevos partidos en 1979), fuera la causante de que dichos partidos decidieran aliarse en torno a la figura de Cárdenas. Además, se contaba con el antecedente de que en las elecciones de 1982 el PST y el PARM, habían perdido su registro por no alcanzar el 1.5% requerido para conservarlo, razón por la cual se fundaba aún más el temor de los pequeños partidos de quedar fuera de la competencia. En palabras de Manuel Camacho, “las reformas a la ley de 1986 colocaron a los partidos pequeños en un elevado riesgo de perder su registro, por lo que la candidatura de Cárdenas representaba su única posibilidad real de sobrevivir”.⁶¹

Camacho tenía razón. El panorama que se presentó desde 1982 para los partidos chicos, incluyendo, de hecho, a esos dos apéndices del partido oficial, el PARM y el PPS y que durante un largo tiempo acompañaron celosamente al PRI, haciéndole simple comparsa, debió serles aterrador, sobre todo por la bien ganada reputación que ya tenían entre la población. Lo que no estaba en los planes del gobierno, sin embargo, es que estos se revelaran.

Finalmente, la Corriente Democrática escindida del PRI, una vez fuera de éste, se erigió, sea por el simbólico apellido de Cuauhtémoc Cárdenas, por el malestar que provocó la crisis económica (1986-1987) o por la debilidad intrínseca de los partidos opositores, el caso es que el hijo del General terminaría imponiéndose al frente de las expectativas de defenestrar al PRI de la Presidencia de la República.

⁵⁹ J. Alcocer, “El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996”, *cit.*, p. 101.

⁶⁰ Véase, Silvia Gómez Tagle, “Cambiar para permanecer ¿hasta cuándo?”, en *Las elecciones federales de 1988 en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1988, pp. 21-31; y Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, *cit.*, p.187.

⁶¹ *Cit. pos.*, en Gorge J. Castañeda, *La herencia, Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Punto de Lectura, México, 2000, p.535.

A) La insurgencia cardenista y el último intento de unificación de la izquierda

Respecto al significado que tuvo la insurgencia de Cárdenas y Muñoz Ledo, aquí nos basta con decir que aquella fue, sin lugar a dudas, resultado de la inercia autoritaria del presidente y su partido, cuya sistemática negativa a acelerar la democratización del PRI se reflejó en la permanencia de aquel obsoleto método de selección de los candidatos internos sin consulta a las bases, marginando a los gobernadores y favoreciendo a los hombres del gabinete; en segundo lugar, el continuo alejamiento de los principios revolucionarios, por parte de los jóvenes tecnócratas, auspiciaría la primera de varias rupturas que en las décadas de los ochenta y noventa representarían costosas pérdidas para el partido (no, desde luego, como la de Cárdenas). Por sobre todas las cosas, se puede establecer un paralelo entre la puesta en marcha de la reforma política y la necesidad del propio partido de gobierno de liberalizarse e independizarse en la misma medida en que la oposición se fortalecía. Ello no obstante y aun con el distanciamiento entre el gobierno de Salinas y el PRI, no sería sino hasta finales del mandato de su sucesor Ernesto Zedillo, cuando los miembros del partido empezarían a asumir los controles del mismo, al tiempo en que intentaban revertir la influencia de los tecnócratas (a raíz de la XVII Asamblea Nacional del partido).

Habíamos dicho, por otra parte, que la integración del PSUM representó uno de los más importantes esfuerzos por alinear en torno a un proyecto nacional a la izquierda. Autores como Luis Medina y Barry Carr coinciden en que su disolución y la conformación del PMS, abandonando el radicalismo revolucionario de la década de los setenta, fue un paso significativo en el intento unificador de la izquierda y, esencialmente, de una izquierda diferente, es decir, apartada de los atavismos ideológicos que había caracterizado a los diferentes grupos de izquierda.⁶² Aquí sostenemos, sin embargo, que el ensayo más importante de institucionalización de una izquierda moderada (a pesar de que sería hacia el 2000 cuando el PRD se definió a sí mismo como partido de izquierda⁶³) lo integró el PRD, luego de la desintegración del FDN, a partir del cual se planteó no sólo derrotar al PRI, sino darle un viraje a la política nacional (apenas estrenada a principios de esa década) reconciliando posiciones y exaltando coincidencias.

Las diferencias y presiones de todo tipo, en torno a la candidatura común encabezada por Cárdenas no impidieron que, al final y no sin complicadas negociaciones, aceptaran postular a Cárdenas como el candidato del FDN. Era ésta una coalición de centro-izquierda formada entre la denominada Corriente

⁶² Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1996, p. 263; y Barry Carr, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, Era, México, 1996, p. 307; y Jacqueline Peschard, "El fin del sistema de partido hegemónico", *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2 abril-junio de 1993, p. 107.

⁶³ Fue hasta el IV Congreso nacional del PRD (21-23 de julio de 2000) cuando este partido se definió tanto en su declaración de principios como en su estatuto como partido de izquierda (Jesús Ortega Martínez, "hacia la refundación del PRD", *Nueva izquierda*, No. 5, agosto 2000, pp. 11-14; Rafael Hernández E. "Año 2000. El eclipse del sol azteca", *Nueva izquierda*, No. 5, agosto 2000, pp. 18-19).

Democrática proveniente del PRI (Cárdenas y Muñoz Ledo) y una constelación de micro partidos de la talla del Partido Popular Socialista (PPS), es decir, aquel que Luis Medina llamara la aberración perfecta; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el mismo que Don Daniel Cosío Villegas bautizara como el partido cronológico o histórico del PRI; más el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), antes Partido Socialista de los Trabajadores (PST); y, en el último momento, el PMT.

Curiosamente, el proceso que condujo a la formación del Frente Democrático Nacional (FDN), reviste una importancia que no es solamente la del juego de alianzas que precedió a las elecciones y que siguió después del fraude cometido (protesta conjunta y organizada entre los principales candidatos de oposición). También fue importante por la pérdida cada vez más evidente de la hegemonía priísta como rector del sistema de partidos. 1988 y 1989 marcaron, con cierto éxito, la etapa de conformación de las identidades partidistas. Ello permitiría precisar con más nitidez los márgenes ideológicos, los campos de acción y los grupos de interés de las que serían las principales fuerzas políticas del país: centro, derecha e izquierda. La tarea que faltaba por desarrollar, en los siguientes años, era la de consolidar sus estructuras organizativas y operativas como fuerzas políticas nacionales, esto es, como mecanismos de intermediación de la voluntad ciudadana; lo que tendría sentido en la medida en que los partidos opositores se enfrentaran al juicio de la ciudadanía, a partir de que fuesen ocupando puestos de poder, desarrollaran programas de gobierno, instrumentaran políticas públicas y mostraran sus particulares virtudes. Sin ánimo de exagerar, se puede concluir que 1988 indicó el momento en que todos los partidos quedaron a merced de la voluntad ciudadana, por más que la sospecha y desconfianza en los procesos electorales se agudizaran y prolongaran unos años más (situación que se revierte notablemente al término de las elecciones de 1994).

Quedaba pendiente, pues, entrar de lleno en los cambios destinados a garantizar certidumbre y credibilidad en los órganos y normas electorales, fundamentalmente en lo concerniente al sistema de calificación de las elecciones, al control del gobierno -y no del Estado, como se estipuló en 1977- sobre la organización y vigilancia de los comicios, a la creación de credenciales con fotografía y, en el plano constitucional, a la apertura de la Cámara de Senadores al sistema de reparto proporcional, en fin, temas pendientes sobre los que ya se habían expresado diferentes propuestas y cuya realización tendría lugar en la segunda fase de

democratización, es decir, la correspondiente a construir y consolidar las reglas e instituciones electorales. Esta nueva fase que sería emprendida, no sin renuencia, por el gobierno menos legítimo en la historia reciente del país (Salinas), tendría como comparsa, ya no sólo a su partido, sino al PAN, como se en el siguiente capítulo.

En síntesis, el fenómeno político y social del neo cardenismo, nos interesa no solamente por la histórica cantidad de votos que le restó al PRI ni mucho menos por el acusado fraude.⁶⁴ Es interesante porque a partir de la conformación del PRD, surgido con la inercia de la defensa del voto y su recuento, en 1989 se cierra el ciclo de formación y consolidación pacífica de los actores del cambio, correspondiente a la primera fase de democratización de la reforma del Estado. Es, al mismo tiempo, el inicio de la segunda fase democratizadora, que llevará a los partidos a luchar por erigir instituciones y normas acordes a la nueva alternancia y, concretamente, a la instauración de la democracia en México. Se abre, de esta forma, un polémico periodo en el que el PRI se verá en la necesidad de pactar con el PAN para sacar adelante reformas constitucionales, aunque, de cualquier modo, ese sería ya un signo del fin de la omnipresencia priísta, es decir, el ocaso del poder omnimodo. En adelante, el PRI (y el gobierno) jamás recuperará la credibilidad de que llegó a gozar todavía hasta los años treinta o cincuenta y, lo que es más, ya no podrá hacer las cosas por sí mismo. Por vez primera en su historia, el PRI tendrá que negociar acuerdos y apoyos si es que pretendía continuar vigente en el escenario político. No bastarían ni su sorprendente triunfo electoral de 1991 ni la todavía más sorpresiva aceptación que alcanzó Salinas entre la población para impedir la transformación del sistema político que estaba por vivirse.

⁶⁴ Carlos Salinas, se levantó con la victoria al computar el 50.74% de los votos, es decir, menos de 20 puntos por debajo de su antecesor, Miguel de la Madrid (71.7%). Se trataba, ni más ni menos, de la votación más baja obtenida por un candidato priísta en toda la historia del partido. Por su parte, el candidato del FDN obtuvo oficialmente el 31.06 % de los sufragios, por 16.81 % de Clouthier del PAN. También recordemos que en 1988 la oposición obtuvo la cifra histórica de 240 curules (de los 500, según la Reforma de 1986), por apenas 111 obtenidas en 1985 (todavía de 400 escaños). Esto obligó a Salinas a impulsar la arbitraria *cláusula de gobernabilidad*, que consistía en asegurar el 51% de los escaños en la cámara aun cuando no obtuviera más de la mitad de la votación; al mismo tiempo, dificultó la presentación de candidatos de coalición por parte de los partidos menores (previniendo posibles casos como el del FDN). De esa manera fue como en los procesos de 1991 la oposición alcanzó apenas 180 curules (89 para el PAN por 41 de su más cercano perseguidor, el PRD), de los cuales, sólo 10 eran de mayoría y pertenecían al PAN (en 1988, habían obtenido, entre el PAN y el FDN, 67 curules bajo el mismo principio); es decir que, en su conjunto, la oposición disminuiría su porcentaje, y, lo que es peor, se volvió a fragmentar la oposición, lo que dio paso a otra configuración partidista, dejando ver la prioridad que el gobierno concedió al PAN (en detrimento del PRD), como parte de su estrategia de acuerdos políticos (concertaciones). Véanse, R. Ai Camp, *op. cit.*, p. 207; y D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, 1998, p. 287; y Pablo J. Becerra Chávez, “La reforma electoral de 1996”, en C. Cansino (coord.), *Después del PRI*, cit., p. 23.

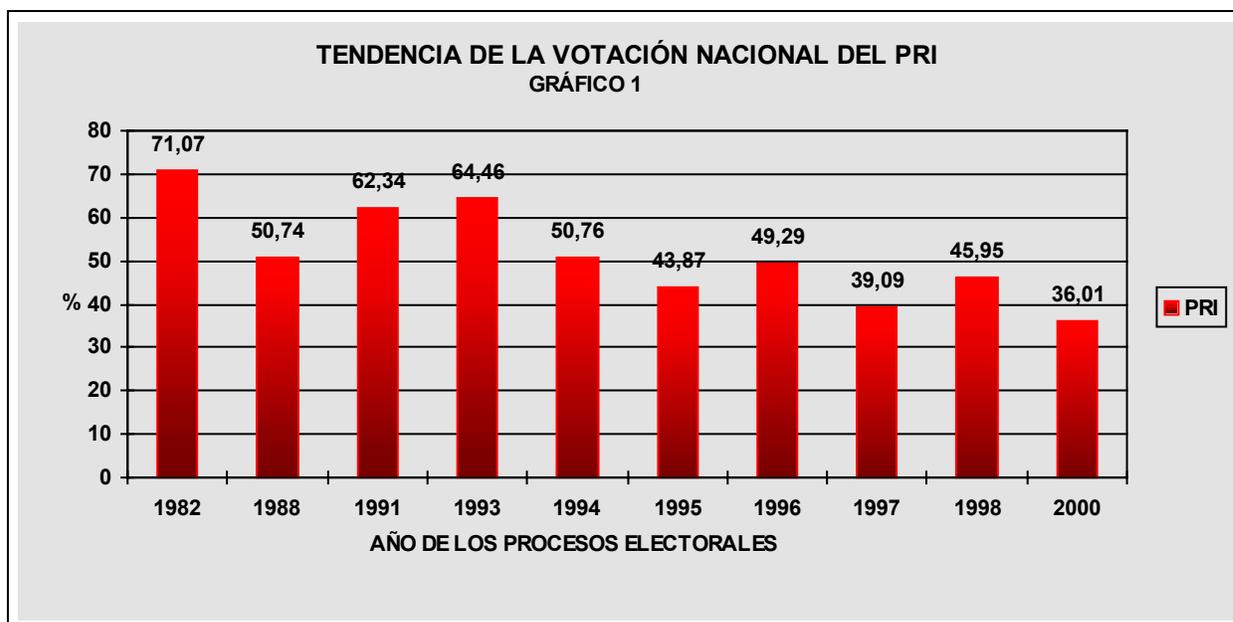
III. La segunda y tercera fase del proceso democratizador: consolidación de los instrumentos electorales y perfeccionamiento de las condiciones de competencia. La reestructuración y equilibrio del poder político.

Hemos indicado que el proceso democratizador del Estado mexicano se inició en plena decadencia del viejo Estado que tenía en el corporativismo uno de los motores de su funcionamiento. El corporativismo, se comprobaría en años recientes, si bien no desaparecería tampoco volvió a ser esa pieza clave que coadyuvara a lo largo de varias décadas en la consolidación y estabilidad del Estado mexicano, aportando, además, una cuota considerable de apoyo y aceptación del régimen priísta. El formal acuerdo que abrazó las relaciones entre la organizada y sincronizada participación de los trabajadores, los sindicatos y el gobierno dio paso a un tipo de acuerdo más plural e incluyente en el cual lo que se privilegió sería, más bien, una mayor integración por parte de los diferentes actores en las discusiones sobre la política nacional. Los nuevos actores, surgidos al fragor de la apertura democratizadora de los años setenta, cobraron fuerza con la política de ciudadanización y politización de la heterogénea sociedad mexicana, inaugurado por la primera fase del proceso de reforma del Estado.

De acuerdo con ello, fue justamente la constitución de los actores políticos el primer eslabón que tendría que soldarse en el camino de democratización del sistema político mexicano. Así, el sistema de partidos y la consolidación misma de los partidos, como instancias de representación nacional, constituyó la primera fase democratizadora en la que la mecánica de la negociación sustituiría paulatinamente a la de la imposición y las decisiones unilaterales o parciales. Por lo demás, la década de los ochenta permitió observar y comprobar cómo, a pesar de las medidas de control sobre los órganos y procesos electorales instrumentadas por el presidente De la Madrid, los partidos expresaron una especie de consenso al aceptar el lugar que institucionalmente se les había reconocido como partidos de oposición y como instancias de representación ciudadana.

Los hechos son claros a este respecto. Entre 1982 y 1988, es decir, en 6 años, el PRI perdió poco más de 20 puntos porcentuales (véase la gráfica 1). Esto quiere decir, entre otras cosas, que el partido del gobierno ya no volvería a rebasar -en elecciones presidenciales- el 51 % del total de los votos y ello tendría importantes repercusiones en términos de las reformas constitucionales durante las siguientes reformas. Pero, la década de los ochenta no mostraría únicamente la pérdida de esos 20 puntos en las elevadas tasas de votación, sino la histórica e irreversible caída en los elevados porcentajes de votación de un solo partido. Desde aquel momento los tiempos del carro completo quedaron en el pasado y lo más importante es que la suma de los votos para los partidos de oposición pasaron, en general, de los raquícos porcentajes de finales de los setenta a más del 45 %

de los votos (más o menos el promedio que sumó en total la oposición durante la siguiente década); en otras palabras, a tan sólo once años de distancia de la reforma de 1977 la oposición triplicó, por lo menos, sus tasas de votación.



Fuentes: Elaboración propia con base en información y cómputos del IFE, Resultados Electorales, CEN-PAN, correspondientes a las elecciones de 1991-1998; y Carlos Sirvent, “Las elecciones de 1997. El voto por la alternancia”, en Revista de *Estudios Políticos*, No. 16, septiembre-diciembre de 1997, p. 89.

No obstante el marcado abstencionismo en los comicios de 1988 (gráfico 4), las tendencias electorales confirmaron la hipótesis de que la primera fase de formación y consolidación de los actores se había cumplido. Sin embargo, hay que decir que ello no fue resultado de un previo pacto pasivo y concertado entre todos los partidos acerca de las mejores condiciones para la competencia, sino el producto de un ambiguo reformismo, medianamente consensado, parcial y asimétrico que si bien no garantizaba la equidad y transparencia en la competencia, de todos modos permitía el juego de fuerzas (dosificado) y la introducción de ciertos cambios en el sistema de partidos lo mismo que en el sistema político. Para Prud’homme, durante este periodo, “la capacidad de canalizar los procesos de cambio a través de las instituciones existentes es alta. Así, el cambio sigue siendo parte del juego político institucional: la reforma legislativa prevalece sobre el pacto como instrumento de producción de acuerdos entre los actores”.¹ Por otra parte, quedaba claro que el gobierno no daría nada que ella misma no supiera conquistar con sus propias fuerzas y recursos, incluso, a pesar de las evidentes limitaciones en la ley electoral, sus instituciones y el apoyo del Estado al PRI.

¹ Jean-François Prud’homme, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *cit.*, p. 95.

Aun cuando hemos reconocido el activo papel que desempeñaron las fuerzas opositoras en la reforma de 1977, se puede decir que hasta 1986 la reforma se había dado bajo la más estricta iniciativa del gobierno y sin tener que comprometer el poder político, pues los interlocutores (la oposición) no tenían la fuerza suficiente para imponer sus condiciones en la reforma. Tampoco hay duda de que los pequeños cambios que se fueron operando en la reforma obedecían a una correcta evaluación de los riesgos económicos y políticos que representaba para el gobierno continuar marginando a la oposición, razón por la cual se aceptó dar curso a un paquete de iniciativas y demandas de la oposición, en materia electoral. Empero, esta situación estaba cambiando aceleradamente. Los partidos estaban cobrando identidad entre la ciudadanía.

Los gobiernos de López Portillo y, todavía, el de Miguel De la Madrid sabían perfectamente que cada vez era más complicado ignorar al electorado y conducirse sin consultarlo, tal vez por ello supieron que la mejor manera de solucionar el problema de la pérdida de su legitimidad y hegemonía era asestando un golpe doble en un solo tiempo: en primer lugar, conceder el poder que cada partido político fuese capaz de obtener por sí mismo, es decir, dar a cada cual lo que legítimamente le correspondía, a sabiendas de que era totalmente cierto que, aún a principios de los ochenta, la representación de la oposición y la votación por partido eran mínimas frente a la del PRI. Con esta medida se esperaba que la relegitimación del gobierno y su continuidad estuviesen garantizadas por la propia dinámica de la competencia electoral, esto es, en forma natural y no a través de prácticas intimidatorias. Aquí comenzó a demostrar su efectividad la adopción del sistema de representación proporcional a lado del sistema de mayoría relativa que por décadas había obstaculizado el surgimiento de otras alternativas partidistas. Como recuerda el entonces diputado federal del PSUM por la LII Legislatura (de agosto de 1982 a agosto de 1985), Arnaldo Córdova, “nosotros en el partido sacamos cuentas y vimos que habíamos obtenido exactamente lo que nuestra capacidad de representación realmente nos daba”.² En segundo lugar, y aquí estaría el otro flanco de acción, serían los ciudadanos los principales responsables de colocar a cada partido según el orden de sus preferencias; en teoría, sería la ciudadanía la encargara de dar o quitar.

En una sola jugada el gobierno había colocado *têt'a tête* a los partidos y la ciudadanía en un novedoso esquema de interacción, pero una de las trampas radicaba en que el gobierno podría continuar interfiriendo en el proceso, a través de la asignación de los recursos que necesitaban los partidos para realizar sus diversas tareas políticas en tiempos electorales, pero, sobre todo, a lo largo

² Entrevista con el Dr. Arnaldo Córdova, celebrada el día 16 de diciembre de 2003, en su estudio de la Delegación Tlalpan, en México, D.F.

de los periodos en los que no se celebraban elecciones. De esta suerte, la apertura gubernamental era real, pero inevitablemente sujeta a los intereses del régimen.

Se podría decir, sin ánimo de exagerar, que fue la primera vez en que el gobierno dejaba el problema de su legitimación en la voluntad de la ciudadanía, a través de la competencia electoral. Evidentemente, esto no quiere decir que el método democrático hubiese sido adoptado por el gobierno; significa que cambió el consenso en torno al cual giraba la legitimidad del Estado corporativo, transitando, en cambio, a un consenso de tipo electoral, razón por la cual se entiende que, no estando preparado para luchar como un auténtico partido, el PRI se volcara desinhibida y abiertamente -con apoyo estatal- a las más variadas prácticas de fraude electoral. Sobre ello, Julio Labastida escribe:

Esta transformación la podemos interpretar como un cambio en el régimen político, no porque éste haya variado en su forma –es decir la Constitución de 1917-, pero sí en tanto se ha transformado de manera profunda su sentido histórico y práctico, pasando de ser el recurso y principio legitimador de un sistema autoritario expresado a través del pacto revolucionario, al referente legitimador de una nueva dinámica democrática, es decir, un sistema político en construcción basado en el voto y la competencia a través del cual se inicia un nuevo pacto fundacional.³

El inconveniente para el gobierno, en todo caso, fue que los acontecimientos de 1988 vinieron a confirmar que la población se había ajustado rápida y eficazmente tanto al mecanismo electoral como a la alternativa que representaban algunos partidos de oposición, lo que no había sucedido quizás ni en 1982 con el avance panista. Esto cambió todo el panorama electoral del gobierno. La paulatina aceptación ciudadana de los partidos opositores obligaría al gobierno de Carlos Salinas a dar un giro más pronunciado en su política de reforma, con respecto a sus antecesores.

1.- El viraje del proyecto reformista durante el gobierno del presidente Salinas

La administración de Salinas llegaría a representar una suerte de viraje respecto al proyecto reformista de 1977, en cuyo centro se hallaba la idea de mantener al PRI como eje principal en el sistema de competencia. Y es que, a diferencia de sus antecesores, Salinas tuvo que lidiar con los

³ J. Labastida, “Legitimidad y cambio del régimen político en México”, en Julio Labastida Martín y Antonio Camou {coords.}, *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI_UNAM, 2001, p. 208; y Maria Amparo casar y Ricardo Rápale, “las elecciones de 1988: la distribución del poder político en México”, en *Nexos*, No. 247, Julio, 1998, p. 41.

dos partidos más fuertes en el país, hecho que lo orilló a controlar el avance opositor (fundamentalmente el del PRD) y a tener que aceptar la participación directa del PAN en la formulación y aprobación de las reformas,⁴ algo que no había sido necesario hasta la reforma de 1986, la cual (habida cuenta de la mayoría priísta en las dos cámaras del Congreso), pudo ser tramitada sin contratiempo y sin que ningún partido opositor pudiese, efectivamente, interferir en “la propuesta del gobierno”. De entrada, el presidente Salinas se encontró en un panorama completamente diferente al de los últimos 11 años. En primer lugar, un clima generalizado de rechazo y duda sobre su legitimidad y, lo que era más preocupante, la probabilidad de que las manifestaciones antisistema derivaran en un solo frente opositor en el que convergieran las dos fuerzas políticas más fuertes del país, el cardenismo (que se consolidaría en la formación del PRD) y el PAN. En 1977, cuando se da lugar a la reforma política, el gobierno no tenía oposición verdadera, pero después de 1988 ya existían dos partidos y una ciudadanía inconforme. Como se puede observar, esta era una realidad completamente diferente para el nuevo gobierno.

De manera que, a la larga, Salinas se vio en la necesidad de ceder no solamente en el plano de la reforma política, sino, además, en los espacios de poder donde la oposición se había fortalecido y estaba desplazando al PRI (Baja California y Chihuahua). Al mismo tiempo, por medio de la reforma de 1989-1990, Salinas consiguió fragmentar al grupo de fuerzas políticas que se habían aliado con Cárdenas.⁵ Pero, a diferencia con el pasado, el cambio más importante en el proyecto reformista de Salinas fue su concertación con el PAN y la cancelación de aquella posibilidad de alianza entre el PRD y el PAN. El asunto no era menor, toda vez que, como dijera Victor Reynoso, “la década de los ochenta había sido de radicalización electoral para el partido [PAN]”.⁶ Con esta estrategia Salinas consiguió disminuir los costos políticos para su administración, asegurando de forma eficaz la gobernabilidad en los niveles local y federal, sin importar las protestas que ello le

⁴ A. Córdova, “El PAN, partido gobernante”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, julio-septiembre, 1992, P. 235.

⁵ Lorenzo Meyer, “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 1993/2, No. 2, abril-junio, pp. 76-77. Jean-François Prud’homme escribe que las pequeñas formaciones políticas y los partidos satélite se veían favorecidos por los nuevos acuerdos de incrementar de 7 a 10 el número de diputados de los partidos que conseguían 1.5% de la votación nacional y se restablecía la concesión de registro condicionado a nuevos partidos con la condición de que no entraran en coalición con partidos nacionales. “Dichas provisiones de la ley favorecían una mayor fragmentación de la oposición...”. Jean-François Prud’homme “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *cit.*, p. 108. Así, lo que para muchos fue un retroceso (las coaliciones), para los pequeños partidos representó la posibilidad de subsistir sin depender de los partidos grandes o candidaturas como la que llevó a Cárdenas al segundo lugar en 1988.

⁶ Victor Reynoso, “El partido Acción Nacional, ¿La oposición hará gobierno?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 1993/2, No. 2, abril-junio, pp. 134-135.

ocasionó entre las propias filas priístas, las perredistas e incluso las de los llamados foristas del sector tradicional del PAN.⁷

La presión a la que Salinas se halló sometido desde el principio de su mandato lo obligó a continuar con la fórmula reformista del cambio gradual, pero esta vez no iría sólo y es aquí donde se verificó la transformación. Antes de actuar se cercioró de contar con la participación directa del PAN en el nuevo proyecto de reforma. No hacerlo hubiera ensuciado todavía más la imagen deslegitimada del presidente, peligrando la puesta en marcha de las reformas económicas que su gabinete tenía en puerta, fundamentalmente la incursión de México en un Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Por lo demás, a través de la puesta en marcha del programa Solidaridad, el presidente se aseguró, primeramente, de obtener un amplio consenso social, aunque, en lo político, restringiera brutalmente la participación del PRD y privilegiara la del PAN. Todo ello antes de arrancar con la firma del Tratado de Libre Comercio. Aquella prioridad de Salinas por entablar inmediatamente relaciones con el PAN fue expresada por él mismo durante la entrevista que le hiciera Castañeda para su libro *La Herencia*: “yo tomé posesión el primero de diciembre de 1988; al día siguiente, el 2,

⁷ El Foro Doctrinario y Democrático de Acción Nacional (los foristas), surge en 1990, por oposición al llamado neopanismo. Reynoso escribe que la crítica de la corriente opositora, que buscaba descentralizar y democratizar el partido, a los alvaristas (llamados así por la posición de negociación que el presidente del partido, Luis H. Álvarez, asumió con el gobierno), “...coincide en términos generales con la crítica a lo que se ha llamado ‘neopanismo’: abandono de los principios doctrinarios del partido, seguimiento de una política pragmática, penetración y control del partido por grupos empresariales y organizaciones cívicas de extrema derecha. A estas críticas se añadía una que no se esgrimió nunca contra el neopanismo de los años ochenta: el acercamiento al gobierno”, (V. Reynoso, “El partido Acción Nacional, ¿La oposición hará gobierno?”, *cit.*, p. 138.). En cambio, Arnaldo Córdova, para quien la distinción entre tradicionalistas y neopanistas es ambigua, establece que la mejor manera de distinguir al neopanismo es por la estrategia que puso en acción la dirigencia del partido, encabezada por Luis H. Álvarez, “la conversión de Acción Nacional en un partido a la vez institucional (corresponsable del cambio democrático) y gobernante (coparticipe, con su cuota de poder, de las decisiones que marquen el rumbo del sistema político en su conjunto), mediante un nuevo trato político que excluye la ‘oposición pura’, y que se fija como instrumento la permanente negociación o concertación con el gobierno y los demás partidos para decidir el cambio político de la nación”, frente a esta postura, se pueden distinguir a los tradicionalistas que a luden a la defensa de los viejos principios (A. Córdova, “El PAN, partido gobernante”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, julio-septiembre, 1992, p. 239). Un interesante estudio sobre las diferentes fracciones dentro del PAN, a lo largo de su historia, se puede encontrar en Francisco Reveles, “Las fracciones del Partido Acción Nacional”, *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, julio-septiembre, 1998, p. 56. Cabe señalar que, en congruencia con la propuesta de Luis H. Álvarez, Carlos Castillo Peraza, presidente del PAN, a finales de 1995 presentó el documento “preliminar” *Planeación Estratégica CEN 1996-2000*, a los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, en su reunión ordinaria de noviembre, en el cual planteaba los escenarios que el PAN preveía para el futuro: en 1997, constituirse en el ámbito político como una organización “altamente cohesionada y eficaz, con presencia estructural en todo el territorio nacional”; en el año 2000, ganar la Presidencia de la República y la mayoría del Congreso de la Unión. Así, el PAN “accede al ejercicio democrático del poder con cuadros debidamente formados, con un proyecto de gobierno y de nación con plena concordancia con su Misión (sic) y su vocación histórica”; y para el 2015, el PAN “sostiene su posición electoral producto de un ejercicio de gobierno eficaz y democrático”. En consecuencia, “México es una nación democrática, justa y libre” (*Proceso*, No. 1004- 10, 29 de enero de 1996).

en la tarde, ya estaba en Palacio Nacional con los dirigentes del PAN, dialogando los términos de la reforma política”.⁸

El PAN, por su parte, reconoció por conducto de su líder histórico y presidente del partido, Luis H. Álvarez, que el futuro democrático se encontraba en el camino del avance gradual, verificado, de lo razonable en diálogo, para lo cual se debía ser capaz “de negociar y aceptar fórmulas de transición parciales y provisorias”.⁹ Cinco meses después, el 16 de noviembre de 1988, el PAN dio a conocer su Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia,¹⁰ documento en el que se asumía que: “la oposición democrática responsable no es por sí misma obstáculo permanente frente a la acción gubernamental, sino que sus funciones tienen un alcance que rebasa los límites partidistas en la búsqueda del bien superior de México”.¹¹ En este marco, se debe admitir que tanto el PRI como el PAN supieron leer bien las condiciones, perspectivas y riesgos del complicado contexto de finales de siglo¹² y ambos sacaron ventaja del momento, decidiendo hacer a un lado las protestas por “la muerte” del aguerrido líder panista Manuel J. Clouthier. Estos hechos fueron fundamentales para la vida política nacional y no solamente para el sistema de partidos, pues, en el fondo, lo que Luis H. Álvarez estaba planteando era la conversión de su partido, de una oposición antisistema a una *fuerza gobernante*. Arnaldo Córdoba cifra esta posición en los siguientes términos:

El camino que el PAN se estaba trazando, por lo tanto y una vez que se había asumido como una *fuerza gobernante*, era el de su integración al sistema político mexicano (no al gobierno, entiéndase bien) como una fuerza institucional, capaz de influir en las decisiones que tuvieran que ver con la transformación democrática de México. El PAN comenzó por abandonar su viejo rechazo a recibir financiamiento oficial como partido nacional y el 30

⁸ Jorge J. Castañeda, *La Herencia, Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Punto de Lectura, México, 2000, p. 330.

⁹ Carlos Arriola, *Ensayos sobre el PAN*, Miguel Ángel Porrúa (1994), citado por Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado*, cit., pp. 278-279.

¹⁰ Publicado en *El Universal* 16 de noviembre de 1988.

¹¹ Carlos Arriola, *Ensayos sobre el PAN*, Miguel Ángel Porrúa (1994), citado por Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado*, cit., p. 279. Es interesante resaltar la extraordinaria similitud entre ese discurso de Luis H. Álvarez y los discursos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, más de 12 años después; sobre todo por el tono conciliatorio y de colaboración con el gobierno federal, lo que representa un importante viraje en la forma tradicional en que el perredismo se ha relacionado con el gobierno, siempre marcando una enorme distancia.

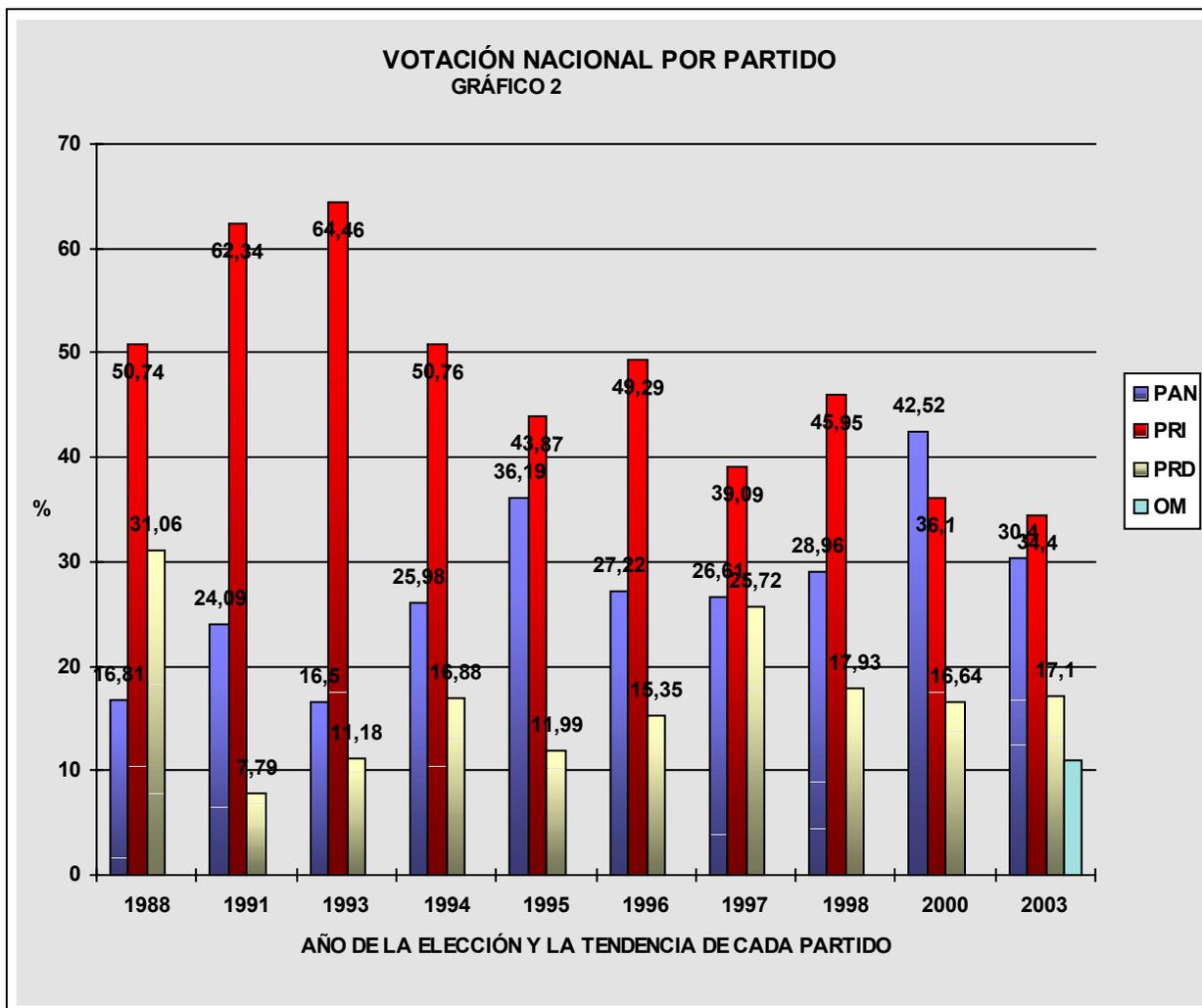
¹² A este respecto y refiriéndose al PAN, Arnaldo Córdoba escribió, “Ninguno de los partidos de oposición, ni siquiera el PRD, había llegado a una concepción tan clara de lo que en adelante sería la lucha política y el tema central del poder del Estado” (A. Córdoba, “El PAN, partido gobernante”, cit., p. 230).

de octubre de 1988, en reunión de consejo Nacional, su dirigencia decidió aceptar las prerrogativas económicas que legítimamente le correspondían.¹³

Finalmente, la presión de la oposición, así como de la opinión pública le revelaron al gobierno que la mejor forma de combatir la falta de credibilidad en las instituciones y autoridades electorales (tan criticados en 1988) y, por ende, del gobierno electo, era reiniciando rápidamente las conversaciones sobre la reforma, dando paso a la formación de las instituciones y normas encargadas de limpiar y transparentar los procesos electorales, pero a condición de seguir al frente de dirección del nuevo órgano electoral a través de la Secretaria de Gobernación. Se trataba, en general, de reformas en las que lo mismo el PAN que el PRI coincidían.

Uno de los resultados más evidentes de esa alianza estratégica entre el PAN y el PRI se reflejaría con mayor nitidez en el crecimiento de la tasa de votantes del primero (véase la gráfica 2). Este fenómeno dejó entrever que el camino de negociación que eligió el PAN le atrajo mejores dividendos entre la población. Como se veía en los siguientes años, entre 1988 y 1996 el PAN consiguió incrementar su base de electores promedio a su nivel histórico más alto: 27.22% en 1996 y 28.96% en 1998 por 17% en 1988, esto es, alrededor de 10 puntos porcentuales más que en 1988, que lo consagraron como la segunda fuerza política nacional al duplicar su votación en 8 años (muy por arriba del PRD) y sumar importantes triunfos a nivel municipal y estatal.

¹³ A. Córdova, “El PAN, partido gobernante”, *cit.*, p. 233.



Fuentes: Elaboración propia con base en información y cómputos del IFE, y Resultados Electorales, CEN-PAN, correspondientes a las elecciones de 1991-1998.

Nota: el porcentaje de 1988 corresponde al Frente Democrático Nacional (FDN); y OM, quiere decir Oposición Menor, que corresponde al conjunto de los llamados partidos pequeños.

Llama poderosamente la atención el hecho de que aquel incremento en los votos del PAN haya tenido lugar, sobre todo, durante la administración del presidente Salinas (9 puntos entre 1988 y 1994, por 3 puntos más que sumó entre 1994 y 1998). Sin embargo, sería un exceso creer que el gobierno le regaló los triunfos al PAN. A la postre, la participación del PAN resultó más importante de lo que se ha estimado. Una vez más, Arnaldo Córdova evalúa correctamente el papel del PAN, admitiendo que los procesos de concertación o de trabajo parlamentario han acabado por convertir al blanquiazul:

... en una gran fuerza negociadora y concertadora, abatiendo los vestigios de sectarismo y de intolerancia que antes lo aislaban en el conjunto de las fuerzas políticas del país. Esto no

sólo le ha hecho bien la PAN; también lo ha hecho a nuestro incipiente sistema de partidos (...) para desarrollarse y consolidarse...¹⁴

Por lo demás, se ha demostrado que la relación del PAN, por lo menos en la primera mitad del gobierno de Salinas, no fue tan estable y de colaboración, como se podría suponer; inclusive, aunque la nueva administración comenzó reconociendo algunos triunfos del PAN en el nivel local, la cuestión es que eso no sucedió en todos los casos, razón por la cual el panismo tuvo que recurrir a movilizaciones para obtener el reconocimiento de sus victorias.¹⁵ Ante ese tipo de acometidas del gobierno autoritario el PAN recurriría a una estrategia de chantaje, amenazando al gobierno y su partido con aliarse al PRD;¹⁶ Con todo, la verdad es que el PRI sabía que el PAN no se arriesgaría a consumir esa alianza y, a su vez, éste preferiría anteponer la recuperación de su segundo lugar como fuerza política nacional.¹⁷ A parte, está el hecho de que los proyectos económicos de ambos partidos tenían importantes similitudes (por ejemplo, con respecto al papel del Estado en la economía), razón por la cual no se trató de una simple sumisión del PAN hacia el gobierno, sino de una aceptación por pleno convencimiento de las ventajas que significaba caminar cerca del gobierno, evitando así el desgaste de lo que significa ser gobierno y tener que lidiar con la opinión pública.

Con la administración de Salinas, pues, se abre un nuevo ciclo de reformas y una fase más en la democratización del Estado mexicano, a saber, el periodo en el cual se van a privilegiar ya no tanto el respeto de los actores, como en la reforma de 1977, sino el de los mecanismos a través de los cuales se debía garantizar la certeza y legalidad de los resultados electorales. Por lo tanto, más que la equidad, en esta segunda fase del proceso democratizador lo que se perseguiría durante las tres reformas del gobierno de Salinas sería dar prioridad a la construcción y definición de las normas e instituciones bajo cuya vigilancia y dirección se deberían organizar los procesos electorales y regir el funcionamiento de los partidos en ellos. El objetivo de raíz era proveer de credibilidad y confianza a los órganos y autoridades electorales.¹⁸ Con dichas reformas, el añejo debate a cerca de

¹⁴ A. Córdova, "El PAN, partido gobernante", *cit.*, p. 237.

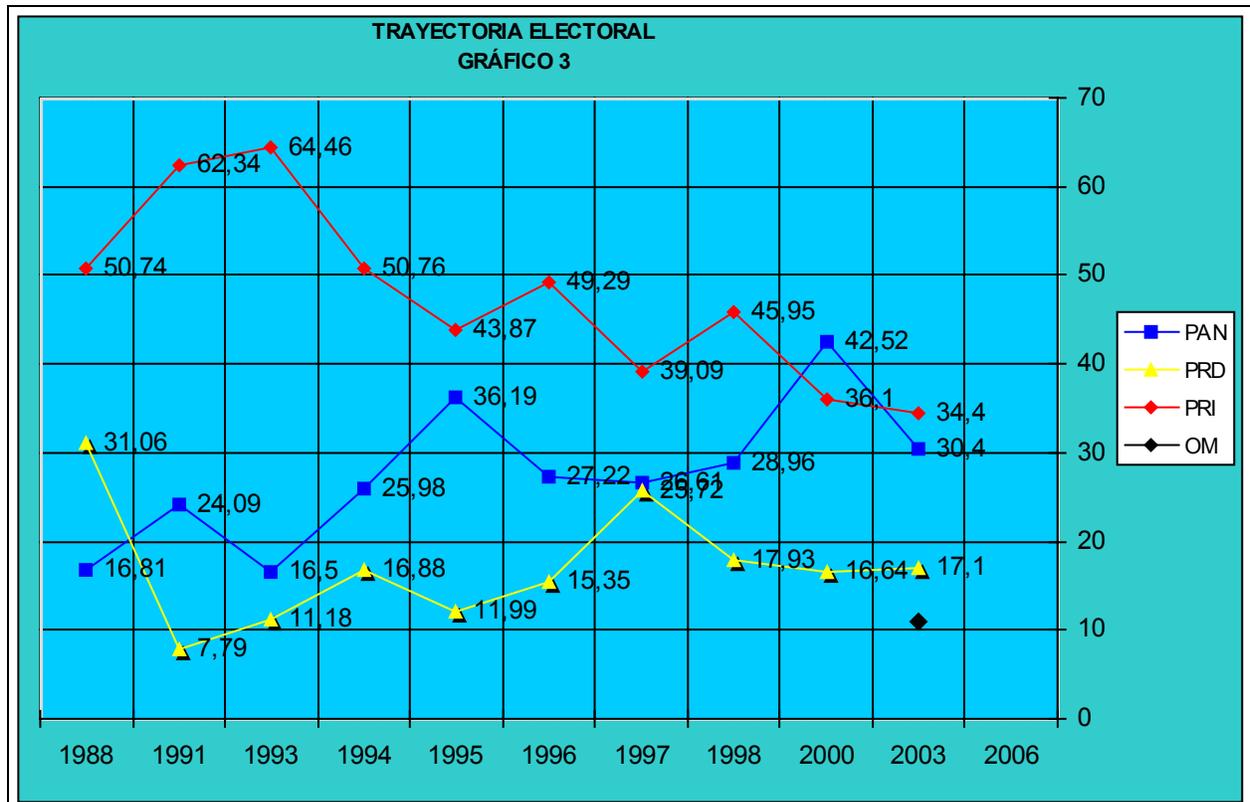
¹⁵ Lorenzo Meyer, "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", *cit.*, p. 77.

¹⁶ Véase, Alicia Gómez López, *Juegos políticos: las estrategias del PAN y del PRD en la transición mexicana*, Universidad de Guadalajara, 2003, pp. 97-146.

¹⁷ A. Córdova, "El PAN, partido gobernante", *cit.*, p. 235; y V. Reynoso, "El partido Acción Nacional, ¿La oposición hará gobierno?", *cit.*, pp. 136, 146 y 150.

¹⁸ Según Lorenzo Córdova, "En la historia de la transición política el IFE nace como un mecanismo para enfrentar el problema de la credibilidad en torno a las elecciones, es decir, como un instrumento para darle certeza a los actores, credibilidad en torno a los procesos electorales, transparencia, confianza y, en consecuencia, legitimidad a las elecciones. Ese fue el reto del IFE y los distintos momentos o fases del IFE: el IFE de los Consejeros Magistrados

la transparencia electoral vería realizadas, por fin, algunas de las modificaciones esenciales que darían certidumbre a los actores sobre los resultados y confianza por parte del electorado hacia su voto.



Fuentes: Elaboración propia con base en información y cómputos del IFE, y Resultados Electorales, CEN-PAN, correspondientes a las elecciones de 1991-1998. Nota: el porcentaje de 1988 corresponde al Frente Democrático Nacional (FDN); y OM, quiere decir Oposición Menor, que corresponde al conjunto de los llamados partidos pequeños.

La década que inaugura Salinas sería fundamental para la consolidación de los partidos políticos como auténticas instituciones de organización y representación de la voluntad ciudadana, pero también, sería crucial para el afianzamiento del método democrático. En los siguientes años (ya sin salinas), ambos factores contribuirían a emancipar democráticamente a las instituciones del Estado, a través de la afectiva división de poderes y de la redimencionalización del poder político, mediante el fortalecimiento y autonomía de los poderes públicos locales y federales.

2.- El reformismo de Salinas y el avance del PAN

(1990); el IFE de los Consejeros Ciudadanos (1994) y el IFE de los Consejeros Electorales (1996). Entrevista a Lorenzo Córdova Vianello, el 10 de febrero en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El reformismo de Salinas encarnó un ambivalente proyecto de reformas tendiente a introducir, en diferentes planos (político/económicos), los cambios necesarios para asegurar una gobernabilidad que asumiría como bandera, primero, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)¹⁹ y, luego, el “liberalismo social”.²⁰ Estos cambios operaron al menos en tres formas. En primer lugar, Salinas venía con el firme propósito de consolidar un proyecto de desarrollo económico que tomaría como base la apertura de México al mercado mundial, adoptando la premisa de la reducción de la entidad del Estado,²¹ que ya su antecesor había puesto en marcha; sin embargo, en sus primeros días de gobierno advirtió los inconvenientes de realizar este cambio sin hacerse de los apoyos políticos y sociales pertinentes, razón por la cual tuvo que aceptar la colaboración del PAN, lo que le proporcionaría un mayor margen de acción frente las críticas de la opinión pública; pero, lo más

¹⁹ “El Pronasol surgió como parte de la reestructuración de las finanzas gubernamentales mediante el aprovechamiento de la tradición de organización social entre los pobres, quienes habían buscado satisfacer sus necesidades por medio del trabajo comunitario, tanto en las colonias populares como en el campo (...) con el objeto de ahorrar recursos en el pago de mano de obra ...” (Gerardo Torres Salcido y Rosalía López Paniagua, “Programas de bienestar social y legitimidad en México”, en revista de *Estudios Políticos*, Octubre-Diciembre de 1994, p. 113). Por otra parte, desde antes de la aparición del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en enero de 1994, el citado programa había sido objeto de diversas críticas, en las que se le acusaba de favorecer la imagen del presidente y promover el voto a favor del partido de gobierno. Lo cierto es que sí contribuyó a recuperar su imagen (Véanse, por ejemplo, J. A. Crespo, “Legitimidad política y comportamiento electoral en el Distrito Federal”, en J. Alonso, [coord.], *Cultura Política y Educación Cívica*, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1994, p. 95; L. Medina Peña, *op. cit.*, p. 318; Alejandro Moreno, “El uso político de las encuestas de opinión pública. La construcción de apoyo popular durante el gobierno de Salinas”, en R. Ai Camp, [comp.], *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, Siglo XXI Editores, 1997, pp. 192-217; R. Ai Camp, *La política en México*, *cit.*, p. 219; y R. Cordera y A. Sánchez Rebolledo, “La transición mexicana. Política y reforma social”, en J. Alcocer [coord.], *Elecciones, Diálogo y Reforma*, 1994/II, Nuevo Horizonte Editores, 1995, pp. 192-194). Para mayor información sobre los beneficios y las limitaciones del programa, véanse, M. González Compeán, “La política social 1989-1994: las virtudes y los excesos de Solidaridad”, en J. Alcocer [coord.], *Elecciones, Diálogo y Reforma*, 1994/II, Nuevo Horizonte Editores, 1995, p. 87; y A. Guevara Sanginés, “Programas de alivio de la pobreza en México: un ejercicio de evaluación”, en M. Serrano y V. Bulmer-Thomas, *La reconstrucción del Estado*, FCE, 1998, pp. 218-252.

²⁰ El Liberalismo Social fue propuesto en el LXIV aniversario del PRI (C. Salinas de Gortari, “Fortalezcamos los Principios Básicos del Liberalismo Social Mexicano”, Discurso en el 63 Aniversario del PRI, Ciudad de México, *El Nacional, Suplemento Especial*, 5 de Marzo, 1992) y plasmado en su Declaración de Principios en la XVI Asamblea (1993). En una tabla comparativa entre neoliberalismo, estatismo y liberalismo social, Salinas definió a este último así: el LS postula que atender a las necesidades de alimentación, vivienda, salud y calidad de vida era una responsabilidad conjunta del Estado y de la sociedad; en relación a los pueblos indígenas, el LS reconocía que México era un País multicultural, por lo que era necesario respetar las formas de vida de los indígenas, pero procurar que contaran con los medios para llevar una existencia digna; sobre el nacionalismo mexicano, el LS lo concebía como un nacionalismo que conservara su sentido histórico, pero sin atarse a políticas públicas del pasado que resultaban obsoletas o inoperantes; en cuanto a la soberanía, el LS buscaba aprovechar las oportunidades que ofrecía una mayor interrelación económica con los demás países, pero sin aceptar la integración política y sin ceder soberanía; respecto al Estado, el LS ofrecía la opción de un Estado solidario, comprometido con la justicia social, promotor de la iniciativa individual pero con capacidad para regular con eficacia las actividades económicas de los particulares, para evitar abusos de los más fuertes y para contrarrestar las distorsiones en las estructuras del mercado (Véase en *El Nacional*, 5 de marzo de 1992 y *El Nacional* 7 de marzo de 1992). Con el liberalismo social, según Arnaldo Córdova, Salinas introdujo una confusión ideológica que terminaría por influenciar a los priístas, pues se trataba de una “tesis bizarra” en la que se combinaba el liberalismo ortodoxo y el Estado populista, algo que no prosperó en el siguiente gobierno, por lo que muchos priístas retornaron a los viejos valores de la Revolución Mexicana (Cfr., A. Córdova, “The Changing Party-System in México”, *mimeo.*, Londres, Inglaterra, 1997).

²¹ A. Córdova, “Modernización y democracia”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 1, enero-marzo de 1991, p. 279.

importante es que le permitiría sacar adelante las reformas constitucionales que requería para impulsar su proyecto económico. En segundo lugar, esta situación redundaría en una serie de reformas en las que se admitiría una mayor participación de las fuerzas políticas y sociales, motivo por el cual se convertirían en las reformas más debatidas y confrontadas por la oposición; sobre todo, alcanzarían un mayor grado de especialización con la ayuda e intervención del que llegaría a erigirse como el actor más destacado de la democratización: el IFE. En tercer lugar, el apoyo que buscó Salinas en el PAN produciría diversas discrepancias en su propio partido, víctima de un paulatino desplazamiento por parte de Salinas y su cercano grupo de colaboradores.

En las entrañas del tricolor quedó la sensación de que habían sido traicionados desde lo alto, al haber tenido que aceptar los triunfos del PAN en Baja California, en 1989²² y, posteriormente, la “renuncia” del gobernador electo a la gubernatura de Guanajuato, el priísta Ramón Aguirre, y el nombramiento como gobernador interino del panista Carlos Medina Plascencia (1991).²³ El mismo malestar ocasionaron las “renuncias” de los gobernadores electos Fausto Zapata, por la gubernatura de San Luis Potosí²⁴ y de Eduardo Villaseñor, por la gubernatura de Michoacán. Curiosamente, en este último estado Villaseñor había tenido que salir al paso de las críticas acerca de una probable concertación planeada entre el gobierno federal y el candidato perredista Cristóbal Arias, ante lo cual, el priísta tuvo que declarar “¡Michoacán no se negocia! Eso lo afirmo categóricamente. Aunque gane por un solo voto, Michoacán no se negocia”.²⁵

No hay duda de que en Guanajuato y San Luis Potosí, Salinas se inclinó por eliminar cualquier riesgo de desestabilización política, considerando el alto grado de conflictividad y las probabilidades de que incendios mal apagados en la arena política pudiesen provocar, más tarde, peligrosos fuegos que fueran en detrimento de la imagen presidencial o en contra del prestigio de la primera reforma de su sexenio, que sería puesta a prueba en aquellas elecciones de 1991.

²² Cfr. Enrique Krauze, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets Editores, México, 1998, p. 421.

²³ Lorenzo Meyer, “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, *cit.*, p. 77.

²⁴ Renuncia que fue precedida por un fuerte movimiento postelectoral encabezado por el emblemático líder local Salvador Nava, que tras haber integrado en una amplia coalición (Coalición Democrática Potosina) al PAN, PRD y al PDM para enfrentar al candidato priísta en las elecciones para la gubernatura de San Luis y ser derrotado provocó el rechazo unánime de los resultados.

²⁵ Pascal Beltrán del Río, *Michoacán, ni un paso atrás. La política como intransigencia*, Libros de Proceso, México, 1993, p. 237. Inclusive, siete días más tarde a esta declaración, el 30 de enero, durante una gira de Salinas por el estado, un grupo de empresarios publicó un desplegado en el que se leía: “No consentiremos que la camarilla de la familia de caciques retornen al poder en Michoacán, dicen ellos, que Michoacán será negociado para apaciguar al PRD, como Guanajuato, San Luis Potosí y Tabasco. ¡No lo creemos!, permitir tal aberración cancelaría para siempre nuestra esperanza de que a partir del próximo periodo gubernamental, el estado logró salir del regazo (sic) en que evidentemente se encuentra, en relación al resto del país...” (Pascal Beltrán del Río, *ibid.*, p. 234).

En el mismo plano, el reconocimiento de los triunfos del PAN en Baja California y Chihuahua, sería otra forma en que el presidente condujo su política de concertación selectiva o fórmulas de transición parcial y provisorias -como las calificó Luis H. Álvarez. El PAN, una vez más, estaba aprovechando cada oportunidad de expandir y apuntalar su influencia ante el gobierno y la ciudadanía (en el Norte y Centro del país), pero, al mismo tiempo, buscaba sumarse con mayores fundamentos en el proceso de reforma. La posición de este partido se esclareció aún más cuando, en octubre de 1991, propuso un Consenso Nacional por la Democracia para la Justicia en la Libertad, en el que se hacía público el beneplácito ante la nueva actitud asumida por el gobierno al reconocer el triunfo del candidato panista a la gubernatura de Baja California.²⁶ Asimismo, en el plano de la reforma, Acción Nacional proponía -y esto es importante- profundizar en la reforma electoral para garantizar mayor equidad; eliminar la calidad de partido oficial del PRI y acabar con la asignación de recursos públicos en su apoyo; transparentar el uso de los recursos públicos por parte de los partidos; reglamentar los gastos de campaña; revisar el padrón electoral, incluir la credencial con fotografía, la constitución de un Registro Nacional Ciudadano así como de una Cédula Nacional de Identidad.²⁷ Como se puede ver, estos eran temas sobre los que ya se había discutido antes y por los que Salinas no estaba dispuesto a entrar en disputas con el PAN, es más, antes de terminar su gobierno la mayoría de esas propuestas ya habían sido recuperadas por la nueva legislación electoral y la Constitución.

3- La beligerancia del PRD y su radicalización: El fallido intento de negociación

Manuel Camacho, político que siguió muy de cerca el desenvolvimiento de los hechos entre los años de 1988 y 1994, planteó que después del clima de tensión generado por las elecciones de 1988 las opciones que tenía el régimen eran: a) ganar tiempo para desgastar a la oposición; b) evitar una mayor polarización mediante el diálogo con las oposiciones, aunque sin conceder en la pretensión de anular las elecciones; o c) efectuar un pacto político de grandes proporciones. En otros términos, “endurecimiento político, diálogo para evitar el endurecimiento, o diálogo y negociación para convenir en un pacto de transición a la democracia”.²⁸ Evidentemente, la tercera opción se descartó de inmediato y es interesante hacer notar que aun con la adopción de la segunda, la democratización no se truncó, sino que siguió su marcha. Salinas, pues, no pretendió conducir al país por el camino de la transición española y, sin embargo, tampoco pudo desentenderse de los acuerdos y

²⁶ Cfr. Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1996, p. 282.

²⁷ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. cit.*, p. 282.

²⁸ Manuel Camacho Solís, *La Encrucijada. Y después del antiguo régimen, ¿qué?*, Océano, México, 2001, p. 107.

negociaciones con la oposición, por ello es que su relación con el PAN es parte de aquel reformismo interesado en implantar su proyecto económico a costa, incluso, de tener que aceptar una democracia formal, esto es, aumentando los niveles de legalidad y confianza en las instituciones y leyes electorales, lo mismo que permitiendo a los ciudadanos intervenir en los procesos de vigilancia y organización de las elecciones, tal como sucedió en las elecciones de 1994.

En cuanto a la relación entre el gobierno y el FDN-PRD, mucho se ha hablado de la animadversión de Salinas hacia el hijo del general y principal líder del partido; lo cierto es que hay indicios de que, poco antes de empeorar la relación entre los dos personajes, el primero intentó un tímido acercamiento con su radical opositor, a través de diferentes intermediarios.

Paradójicamente, el ya conocido encuentro que sostuvieron el entonces candidato electo Salinas y Cárdenas en 1988, con intermediación de Manuel Camacho, resultaría fallido para el segundo pero no tanto para el primero, toda vez que, aun cuando Salinas no cedió terreno en el tema de limpiar las elecciones, Cárdenas, por su parte, no estimó pertinente romper el orden constitucional²⁹ y eso le facilitó las cosas a Salinas. Calmar los ánimos de sus inconformes seguidores constituiría una de las mejores aportaciones de Cárdenas a la democratización y gobernabilidad del país. Sobre este aspecto, en sus *Memorias ¿apócrifas?*, Manuel Camacho –quien certificó la autenticidad del libro– recapituló los hechos así:

Mantuve, en todo momento, la comunicación con el ingeniero Cárdenas. Ello ayudó a evitar derramamiento de sangre. Todavía recuerdo una larga jornada con dos asesores suyos, donde revisamos, pueblo por pueblo, cómo iban creciendo las tomas de presidencias municipales en Michoacán, y las salidas políticas que pactamos para evitar aún mayor división entre los pueblos y familias michoacanas.³⁰

Con su actitud institucional, Cárdenas sería el que refrendaría el éxito de la primera fase de democratización, correspondiente al respeto de los actores y a su consolidación, a través del rechazo de la violencia y la conducción de las demandas a través de los canales institucionales. Cualquier ruptura con el orden legal hubiera podido significar el fracaso total del proyecto reformador y, en consecuencia, el retraso de la democracia. Antes bien, Cárdenas rechazó la lucha violenta y exhortar

²⁹ Cfr. Jorge J. Castañeda, *La Herencia, Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Punto de Lectura, México, 2000, pp. 554-555.

³⁰ *Yo Manuel. Memorias ¿apócrifas? De un comisionado*, Rayuela Editores, México, 1995, p. 22.

a: "...a dar la lucha, pero por la vía pacífica y legal; vamos a hacer de esta mayoría una poderosa fuerza política y civil (...) pero que rechace la violencia".³¹

En 1988 se puso a prueba a los partidos políticos y, contrario a lo que se suele decir, más bien salieron fortalecidos frente a la ciudadanía, ya que los niveles de participación (general y por partido) aumentaron en los dos procesos electorales siguientes (Cfr. Gráficos 3 y 4) lo mismo que la credibilidad en torno a los partidos como el mejor medio para influir en la política y en la toma de decisiones (igual efecto causaron los nuevos órganos electorales); de otra forma no se explicarían las victorias del PAN ni del PRD en los congresos y gubernaturas locales, así como en el orden federal; lo que es más, la pequeña oposición, encabezada por el PVEM, incrementó sus porcentajes de votación y su relevancia en los procesos de negociación en las cámaras del Congreso, fundamentalmente a partir de los comicios de 1997, al grado de ser considerados para conformar alianzas en las estrategias del PAN y del PRD, en las elecciones federales de 2000 y del PRI, en el 2003.



Datos extraídos de diferentes fuentes (IFE y periódicos), así como de Carlos Sirvent, "Las elecciones de 1997. El voto por la alternancia", en Revista de *Estudios Políticos*, No. 16, septiembre-diciembre de 1997, p. 86, y responden a un ajuste estrictamente personal, por lo cual no necesariamente coinciden completamente con los datos oficiales. Sin embargo, el gráfico sí muestra los ciclos reales de ascenso y descenso de la votación a nivel nacional. Aquí se incluye la parábola de descenso en la votación del PRI y el paralelo que guarda con respecto al incremento en la tasa de abstención.³²

³¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., p. 214.

³² Antes de las elecciones de 1994 se pensaba que el abstencionismo favorecía al PRI. Sin embargo, cuando se vio que la elevada participación electoral de 1994 no había afectado mayormente a este partido, rápidamente se revirtió dicha hipótesis, pues el bajo abstencionismo y la mayor participación favorecieron por lo menos al PAN, pero sin afectar al

Volviendo al tema principal, debemos decir que las hostiles actitudes de Salinas hacia el ex gobernador de Michoacán hacen difícil creer, por otro lado, que realmente aquel quisiera negociar con Cárdenas. Ello no obstante, existen fuentes que certifican las intenciones de Salinas por relajar, al menos parcialmente, sus relaciones con el ingeniero y, en consecuencia, con el nuevo y ya enfrentado perredismo. En una revelación, que varios años después confirmaría Manuel Camacho,³³ el presidente Salinas asegura que estuvo dispuesto a proponerle a Cárdenas que él encabezara el gobierno del Distrito Federal (habida cuenta de su elevada tasa de votantes en esta entidad durante las elecciones de 1988), aprovechando la intermediación de Camacho:

Yo platique con Manuel Camacho qué opciones podíamos tener para incorporar las corrientes y opiniones de Cárdenas en la formación del gobierno. Me pareció que habiendo él triunfado en el D.F., una opción era precisamente que él fuera el jefe del Departamento del Distrito Federal. Me parecía adecuado y correcto, y autorice a Camacho para que se lo planteara.³⁴

En las llamadas memorias apócrifas, su autor menciona que una segunda oportunidad para lograr la modernización política deseada, después del fallido intento de acercamiento entre Salinas y Cárdenas, en los días siguientes a la elección, se abriría con las elecciones de Michoacán. De acuerdo a ese testimonio, el presidente le pidió su opinión a Manuel Camacho sobre el candidato a la gubernatura de dicho estado y, aunque reconoce que la candidatura de Ausencio Chávez era la más fuerte y apoyada, él se inclinó por Villaseñor, que, a su vez, también era apoyado por Colosio. Camacho añade que con su inclinación “no estaba pensando fundamentalmente en el PRI, sino en el estado”.³⁵ El así llamado ex regente capitalino remata diciendo que, aún antes de que se tomara la decisión en el PRI –y con la previa anuencia del presidente-, habló del tema con Cárdenas, el cual

PRI. Una vez más, luego de las experiencias en las elecciones de 1997 a 2003, se vería que, efectivamente, la mayor participación había tendido a golpear al PRI. Esto permite observar la inconformidad de la población hacia el PRI, más que hacia cualquier otro partido.

³³ Manuel Camacho, el controvertido político que tras haberse considerado posible candidato por el PRI a la Presidencia de la república, en 1994, y que en las elecciones intermedias de 2003 alcanzara la diputación (de representación proporcional) inscrito al PRD, al ser entrevistado por *Proceso*, confirmó lo dicho por Salinas. Camacho fue interrogado acerca de la intención de proponerle a Cárdenas que fuera jefe del DDF, a lo que éste respondió: “Esa parte sí es cierta. No se lo pude siquiera comunicar a Cuauhtémoc, lo traté de ver pero ya no fue posible...” (nota de Antonio Jáquez, *Proceso*, 1171, 11 de abril de 1999, p. 11).

³⁴ Jorge J. Castañeda, *La Herencia*, cit., p. 326.

³⁵ *Yo Manuel. Memorias ¿apócrifas? De un comisionado*, Rayuela Editores, México, 1995, p. 51.

“la recibió con gusto”. Finalmente, volvió a tratar el tema con el presidente, tras lo cual, especifica Camacho, “lo noté también contento: Camacho, si gana Cristóbal Arias, le entrego Michoacán”.³⁶

Ese relato coincide con el del periodista Pascal Beltrán, para el cual Cárdenas, tal vez sopesando la efímera intención de negociación de Salinas, decidió reconocer el clima de distensión política en Michoacán. “El 2 de febrero, en la ceremonia de toma de protesta de Cristóbal Arias, el dirigente nacional del PRD afirmó que su partido no buscaba el enfrentamiento y que lo que pretendía al aspirar ganar (sic) posiciones de gobierno era ‘resolver los problemas de la gente’”.³⁷ Aunque más tarde no cumpliría con lo prometido, según Beltrán, Cárdenas agregó que “los perredistas no repetirían mecánicamente experiencias anteriores de lucha política, como las marchas de los navistas de San Luis Potosí, pero que defenderían decididamente la voluntad ciudadana”.³⁸

Todo parecía estar preparado para que el PRD ganara su primera gubernatura, sin embargo, Cárdenas volvió a su posición de confrontación y le terminó dando a Salinas los fundamentos que éste necesitaba para retirar su apoyo al diálogo.

Inclusive, Arnaldo Córdova, en aquel entonces asesor de campaña de Cristóbal Arias y miembro del Consejo Nacional perredista, se encargó de mediar entre la posición del gobierno (expresada en Colosio) y la del candidato michoacano, que proponía un “pacto de civilidad y madurez” con el PRI. Lo interesante del asunto es que tanto Manuel Camacho como Arnaldo Córdova concuerdan en que lo que originó el cambio de actitud del gobierno fue el encendido discurso que Cárdenas pronunció durante el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución, en el estado de Querétaro. En dicho discurso, Cárdenas calificó de “golpe de Estado legislativo” las reformas constitucionales recién impulsadas por la mayoría priísta. Además, decía que se había reforzado el despotismo como forma de gobierno y que el régimen priísta había conducido a la nación a una crisis política, económica y social solamente comparada a la que se vivió al final de la dictadura de Porfirio Díaz.³⁹ La respuesta no se hizo esperar, como reseña Pascal Beltrán, “el senador sonoreense telefoneó entonces a Arnaldo Córdova y le anunció que difícilmente habría ya trato, que los priístas estaban furiosos por el discurso ‘majadero’ de Cuauhtémoc Cárdenas. Aun así, ofreció continuar intercediendo, a fin de lograr la firma del acuerdo de civilidad. ‘No puedo prometer nada’, advirtió Colosio, antes de colgar la bocina”.⁴⁰

³⁶ *Yo Manuel. Memorias ¿apócrifas?... cit.*, p. 52.

³⁷ Pascal Beltrán del Río, *cit.*, p. 235.

³⁸ Pascal Beltrán del Río, *cit.*, p. 236.

³⁹ Pascal Beltrán del Río, *cit.*, p. 238. Esta versión fue corroborada por Arnaldo Córdova en la entrevista del día 16 de diciembre de 2003, en su estudio de la Delegación Tlalpan, en México, D.F.

⁴⁰ Pascal Beltrán del Río, *cit.*, p. 238

Del resto de la historia, sabemos que Salinas terminó considerando a Michoacán como asunto de primer orden nacional y, llevado de su mano, Villaseñor tomó posesión el 15 de septiembre; aunque la impresionante movilización que provocó entre los perredistas, antes y después, redituaria en la ya mencionada renuncia de Villaseñor (el 6 de octubre) y la designación de Ausencio Chávez, como gobernador.⁴¹

De cierto se sabe, no obstante, que todavía hubo oportunidad de llegar a algunos acuerdos a propósito de los comicios para elegir alcaldes y autoridades municipales, a celebrarse el 6 de diciembre de 1992. El saldo de estos procesos arrojaría resultados muy interesantes, ya que en medio de secuestros, asesinatos y una sorprendente disputa entre el PRI y el PRD por la toma violenta de palacios municipales, trascendió que la Secretaria de Gobernación, a través de Arturo Núñez, solicitó a la dirigencia del PRD que ordenara en una lista los municipios según sus prioridades y si bien no obtuvieron los más de 20 municipios en los que reclamaron su triunfo, ni los 12 que había enumerado Jesús Ortega, representante del PRD en el diálogo con Gobernación, es claro que el gobierno federal (no así el estatal), debió recular por segunda vez en su propósito de imponer autoridades locales y reconocer el triunfo del PRD en varios de los municipios de la lista. No fue sino hasta el mes de marzo de 1993, tres meses después de esos arreglos inconclusos, cuando, por fin, se arribó a varios acuerdos en los cuales tanto el PRD como el PRI debieron ceder.⁴²

No obstante estos intentos por alcanzar acuerdos en el terreno local, es evidente que ahí quedaron sepultadas las esperanzas de lograr integrar al PRD en el proceso de reforma, en la misma manera en se logró con el PAN. La historia que siguió después sería un continuo hostigamiento hacia Cárdenas y los militantes de su partido. Se trataría, al final de cuentas, de un enfrentamiento bien correspondido –pero desigualdad- entre estos y el gobierno de Salinas. Como atestiguara Arnaldo Córdova, “luego de Michoacán, lo único que se vio fueron golpes... ¡a rajatabla!, uno tras otro, contra el PRD. Salinas ya no quiso nada”.⁴³

⁴¹ Véase, Miguel González Compéan y Leonardo Lomelí, “Refundación frustrada, Liberalismo Social y violencia política, en *El partido de la revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, FCE, 2000, p. 602.

⁴² Pascal Beltrán del Río, *cit.*, pp. 335-389.

⁴³ Entrevista con el Dr. Arnaldo Córdova, celebrada el día 16 de diciembre de 2003, en su estudio de la Delegación Tlalpan, en México, D.F. Visto lo anterior, es de llama la atención la serie de acusaciones que, desde 1997 hasta las elecciones de 2000, le hiciera el polémico Porfirio Muñoz Ledo a Cárdenas, acerca de haber sostenido no uno sino diferentes encuentros con Salinas (el primero de ellos comprobado). Independientemente de los conflictos entre Muñoz Ledo y Cárdenas, originados por la omnipresencia del segundo en los procesos internos de su partido, han surgido más elementos que parecen darle la razón al primero, pues hay fuentes que informan de una segunda reunión entre Salinas y Cárdenas, según ello, celebrada a los pocos días del asesinato de Luis Donaldo Colosio, en marzo de 1994. De acuerdo a León Olea, en su artículo de *Reforma*, dijo que el mismo Salinas comentó que el segundo encuentro con Cárdenas fue después del asesinato de Colosio. De acuerdo a la fuente, “Cárdenas le solicitó garantías para la elección del 21 de agosto, pero también le propuso un acuerdo para ser su sucesor, bajo la promesa de otorgarle seguridad personal. ¿Tus amigos y el sistema, Carlos, te van a traicionar?, habría dicho Cárdenas (...) Salinas le respondió: “No quiero ser yo,

Con todo y esa problemática relación entre el gobierno y la oposición perredista existió, por otra parte, un factor más que le facilitó a Salinas prescindir de la inclusión del PRD y obtener la legitimidad que necesitaba. El valioso repunte del PRI en las elecciones de 1991, con más del 60 % de la votación nacional, no solamente obedecieron al fraude, sino, efectivamente, a una amplia aceptación social hacia las políticas públicas de la administración salinista. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, 1988) se convertiría en el caballo de batalla de Salinas; al grado de que Pronasol alcanzaría su institucionalización en 1992, con la formación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a partir de la cual se pretendía abarcar los tradicionales rubros en política social (salud, educación y vivienda), lo que motivo a Salinas a colocar a Colosio (en ese entonces líder del CEN del PRI) al frente de la SEDESOL, pretendiendo, con ello, consolidar y asegurar la continuidad de su estrategia.

A la postre, el presidente Salinas terminaría conquistando un importante consenso en el ejercicio de su gobierno, pero lo fundamental aún faltaba: consumir el proyecto económico y esto no se lograría sin antes garantizar la gobernabilidad democrática, como ha quedado establecido, sobre la base de un replanteamiento del sistema de partidos, así como de las leyes, instituciones y procesos electorales.

4- La reforma de 1990 y la institución del nuevo arbitro: el surgimiento del IFE y el Cofipe

Las elecciones de 1991, en cierto sentido, ya habían sido precedidas por una de las reformas más importantes que se hubiesen logrado en mucho tiempo. La razón de ello radica en que la reforma de 1990 hace realidad tres viejos reclamos de la oposición. Y es que desde la reforma de 1977 hasta las elecciones de 1988, la mayoría de los partidos de oposición, con excepción del PAN, se venían pronunciando en favor de la autonomía de los órganos electorales y judiciales, así como de una nueva ley electoral acorde al nuevo sistema de partidos (ésta sí impulsada fuertemente por Acción Nacional). De modo que con la reforma de 1990, se podría decir, nacen formalmente las instituciones que harán posible, más tarde, la instauración democrática en México.

Con la primera reforma del régimen salinista se abre otra fase en el proceso de democratización del sistema político mexicano, la que hemos definido como la fase de elaboración de las leyes, instituciones y procedimientos electorales. En esta reforma, se promulga el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), se forma el Instituto Federal Electoral (IFE)

Cuauhtémoc, el presidente que pase a la historia como aquel que entregó el poder a la oposición” (*Proceso*, 1178, 30 de mayo de 1999, p. 6). Esto, sin embargo, tampoco demuestra que Cárdenas haya coadyuvado en alguna concertación.

y el Tribunal Federal Electoral (Trife).⁴⁴ En términos generales, se trataría de tres instituciones esenciales para instrumentar eso que se ha dado en denominar democracia procedimental y que aquí hemos definido como el método democrático.

En realidad, esta reforma inició su proceso desde el 9 de enero de 1989, cuando el recién electo Presidente, Carlos Salinas, fiel a los protocolos institucionales y emulando a sus antecesores, solicita a la CFE que se haga cargo de organizar audiencias públicas con el objeto de actualizar el marco normativo electoral. Esta vez, también la Cámara de Diputados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal organizaron las suyas.

En un primer momento se modificaron 7 artículos constitucionales, como era de esperarse, con la aprobación del PAN, ya que en 1988 el PRI perdió el poder de modificar la Constitución por sí mismo. Lo interesante e inédito en este proceso de reforma es que, en esta ocasión, no existió una iniciativa presidencial en forma, como anteriormente ocurría. Lo que aquí hemos llamado el viraje en el proceso de reforma de Salinas estriba en que éste le confirió un papel moderadamente más participativo tanto a los grupos parlamentarios como a los partidos en la elaboración de las propuestas, sin que ello impidiera que las fracciones parlamentarias del PRD, PARM y PPS terminaran impugnando el dictamen.

Quizás, lo más rescatable de las primeras negociaciones fue el acuerdo de 11 puntos del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, entre los que destacan: que el proceso electoral es una función estatal y pública, por lo que los responsables de la organización y vigilancia de los procesos electorales son “los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la intervención de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos”. También se reconocía que el órgano encargado del proceso electoral debía ser público, profesional, con autoridad y autonomía; además de que las funciones electorales debían ser remuneradas y con un padrón electoral confiable.

Como se puede observar, en estos 11 puntos, acordados sin excepción por todos los partidos, ya se encontraban esbozados algunos de los elementos bajo los cuales se debían regir los órganos electorales. Por lo pronto y a falta de independencia respecto del Ejecutivo, quedaba claro que los partidos y sus fracciones en el Congreso querían alcanzar una mejor representación en el máximo órgano electoral. No se debe olvidar que con la reforma de 1986, la CFE quedó integrada por el

⁴⁴ Véase, Germán Pérez Fernández del Castillo y J. Woldenberg, “Acuerdos del Consejo General para las elecciones de 1994”, en Germán Pérez Fernández del Castillo, *et. al.*, (coords.), *La voz de los votos: Un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Miguel Ángel Porrúa-Flacso, México, 1995, p. 122. Se modificaron: la fracción tercera del artículo 35; se adicionaron seis párrafos al artículo 35; el primer párrafo y las fracciones I, II, III y IV del artículo 54; se modificaron los párrafos 1o., 2o., y 4o., y se adicionaron dos párrafos al artículo 60; y se modificó la fracción VI, base 3a., del artículo 73.

secretario de Gobernación, un representante de cada Cámara y un número de representantes de los partidos en relación proporcional a su votación, lo cual evidenciaba un órgano electoral con un marcado predominio del poder Ejecutivo.⁴⁵

De acuerdo con esta lógica, en 1988 la Comisión Federal Electoral se integraba por 31 miembros con voz y voto, de los cuales 16 correspondían predeterminadamente al PRI.⁴⁶ Y aunque, en sentido estricto, los representantes del Estado, esto es, el secretario de Gobernación y los dos representantes del Congreso, quedaron en minoría ante los delegados de un sólo partido,⁴⁷ es obvio que se trataba de una misma estrategia instrumentada por el gobierno, de manera que no había ninguna clase de equilibrio o equidad en el desempeño de este elemental organismo porque, de cualquier forma, el PRI conservaba su mayoría en la CFE.

Una vez aprobado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 14 de julio de 1990, con el aval del PRI, PAN, PFCRN, PARM Y PPS (con todo el PRD y 26 votos panistas en contra), se erigieron el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (Trife), de los cuales el novedoso Consejo General del primero quedaría conformado por el secretario de Gobernación en la presidencia del mismo, cuatro representantes del Congreso (dos por cámara, según los dos principios de representación) y, de parte de los partidos políticos, cada uno tendría el número de representantes que obtuviera según la siguiente fórmula: por cada 10% de la votación inmediata anterior tendría un representante, así hasta alcanzar 4 representantes como máximo (con más de 30%).

Pero lo que verdaderamente cambiaría la estructura organizativa y el panorama no solamente de este órgano electoral sino del sistema electoral mexicano, en general, sería la incorporación de 6 consejeros magistrados (más tarde consejeros ciudadanos) al Consejo General del IFE. Estos debían ser propuestos por el Presidente y ratificados por la mayoría calificada de la Cámara baja. De ese modo, las viejas propuestas referentes a lograr la independencia y autonomía del máximo órgano electoral y que, inclusive, el recién formado PRD retomaría como parte de sus demandas,⁴⁸ comenzarían a cobrar forma en esta nueva figura de los magistrados.

No obstante las discrepancias de los que refutan la idea de que la ciudadanía también empezó a intervenir en los procesos mediante la creación de los consejeros (formalmente imparciales), pues

⁴⁵ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...cit.*, p. 187.

⁴⁶ J. Alcocer, "El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Abril-Junio de 1997, p. 101.

⁴⁷ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op.cit.* p. 187.

⁴⁸ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op.cit.* pp. 234 y 35. Para un análisis más detallado de cada una de las propuestas de los partidos a través de las 6 reformas, se puede consultar el trabajo más completo que se ha escrito sobre el tema, en la obra ya citada de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *ibid.*

no eran electos por la ciudadanía (sino a propuesta del presidente), es un hecho que la reforma de 1990 daría inicio a la llamada ciudadanía de los órganos electorales⁴⁹ y, con ello, se iría produciendo el lento retiro de la Secretaría de Gobernación de la dirección de los órganos electorales. En otras palabras, era la primera vez en que el gobierno aceptaba –al menos en la forma– una representación no del todo política, partidista o del Estado en la organización y vigilancia de los comicios. Con la nueva conformación del IFE, se esperaba, serían especialistas en la materia los responsables de organizar y vigilar las elecciones. Para ello se capacitaría a dichos especialistas, mismos que estarían sujetos a evaluaciones permanentes. Asimismo, la ley estipulaba la creación de un servicio civil de carrera en materia electoral y con reglas precisas.

Como se puede corroborar, la profesionalización de las funciones y actividades electorales pasó a ser uno de los rasgos distintivos del ciclo de reformas en el periodo de Salinas. En este sentido, hay que decir que tanto el gobierno como los partidos de oposición parecen haber intuido que era en los nuevos organismos en los que se cifraría el cambio político en México, pues en ellos se podía concentrar o elaborar los mecanismos fundamentales en los cuales recaería –en los siguientes años– la posibilidad de dar solución a problemas esenciales como el de la autocalificación de las autoridades electas; la búsqueda de transparencia, imparcialidad y legalidad en los comicios; la vigilancia sobre los recursos y financiamiento públicos; la creación de fórmulas más sofisticadas para el conteo de votos y la publicación de resultados electorales en forma preliminar (a fin de evitar lo que sucedió en 1988); la vigilancia sobre el contenido, tiempo y manejo de la información electoral en los medios de información; y la ampliación de las facultades del instituto electoral para auditar a organismos privados y públicos en lo referente al manejo de recursos, por parte de los partidos.

Tanto el IFE como el Trife, estaban llamados a desempeñar una de las funciones más delicadas en el proceso de democratización.⁵⁰ Ambas instituciones fueron la respuesta del gobierno de Salinas

⁴⁹ La ciudadanía de los órganos electorales se refiere a la modificación del párrafo noveno (art. 41 constitucional) según el cual, antes de la reforma de 1994, el órgano superior de dirección electoral estaba constituido por los consejeros magistrados; después de 1994, fueron sustituidos por los consejeros ciudadanos, dejando, con ello, abierta la posibilidad de incorporación a otras personas (profesionales con título) provenientes de otras disciplinas, y no necesariamente del área de derecho. Véanse, J. Carpizo, “La reforma federal electoral de 1994” en J. Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, 1994/I, Nuevo Horizonte Editores, 1995, p. 21; F. Zertuche Muñoz, “La ciudadanía de los órganos electorales”, en J. Carpizo (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, 1994/I, Nuevo Horizonte Editores, 1995, p. 161; y J. Woldenberg, “Sistema político, partidos y elecciones en México”, en Pedro Aguirre, Alberto Begné y J. Woldenberg, *Sistema político, partidos y elecciones*, Nuevo Horizonte Editores, 1997, p. 334.

⁵⁰ Como dijera Lorenzo Córdova, reconociendo lo que, a la postre, sería el Trife: “aunque tardío con respecto al papel que jugó el IFE, el Tribunal Electoral que hasta el 2000 había mantenido una actitud bastante pasiva, finalmente cambia; empiezan a llegar los grandes asuntos al Tribunal y empieza a convertirse en uno de los grandes actores, “el nuevo arbitro” en el ámbito local y, en el ámbito federal, en el supervisor del arbitro, en el *guardian keeper*. El tribunal electoral empieza a asumir un papel mucho más protagónico o, mejor, mucho más activo: anular la elección en Tabasco,

al fracaso de las instituciones y normas electorales vigentes hasta 1988. Pero, al mismo tiempo, fueron la señal de que para continuar en el poder, el gobierno debía dar respuestas y no solamente remedios temporales o reformas preventivas con el objeto de salir al paso de los principales problemas.

Si algo enseñó la nueva fase de reformas fue que al gobierno –pero también a la ciudadanía- ya no le era suficiente con imponer medidas o, en su defecto, conceder pequeñas modificaciones en la legislación a cambio de apoyo.⁵¹ Por esta razón, los acuerdos del PAN con el gobierno van más allá de un simple intercambio de ganancias. Después de 1990, las reformas comenzaron a plantear auténticos mecanismos de transparencia y certidumbre electoral. Las fuerzas políticas y sociales no pedían menos. Por consiguiente, los acuerdos bilaterales, parciales y selectivos irían desplazando poco a poco a las tradicionales imposiciones unilaterales de los gobiernos priístas. Esta vez no había marcha atrás.

Así pues, si en la reforma de 1977 se buscó integrar a los grupos disidentes a través de la participación partidista en procesos electorales y evitar, de esta forma, el derramamiento de sangre, las reformas de los años noventa debían garantizar que los actores, las instituciones y las leyes responsables de hacer valer la expresión y voluntad de los distintos grupos sociales, fuesen confiables, legales y transparentes. En este marco, la Constitución dejaba sentado que el Instituto debería regirse por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.⁵²

Por supuesto, lo anterior no implicaba que el gobierno no tomase sus precauciones, como, por ejemplo, derogar la figura de asociaciones políticas nacionales (reconsideradas hasta 1996) e imponer mayores restricciones a la conformación de candidaturas comunes.⁵³ Después de todo, en la lógica del gobierno, si lo que exigían los partidos de oposición era mayor igualdad, entonces se debían atener y ajustar a reglas que atendieran más a un Estado de partidos -que diera las mismas oportunidades a las distintas fuerzas- y no a coyunturas que motivaran coaliciones pasajeras y

enfrentarse al Consejero electoral de Yucatán, con Cervera y todo; anular la elección de Colima (recientemente); resolver el asunto de los Amigos de Fox, en el sentido de que tenía que abrirse el secreto bancario; anular –aunque no tenga tanto impacto político- una de las elecciones federales del año pasado (2003), la de Samora, pues hubo iniquidad de un medio privado en la cobertura de las campañas, porque ese medio privado era propiedad del candidato del PAN que, a la larga, ganó”. Entrevista a Lorenzo Córdova Vianello, el 10 de febrero en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

⁵¹ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado*, cit., p. 280.

⁵² Leonardo Valdés Zurita y Manuel Larrosa Haro, “Las reformas electorales 1989-1993”, en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones diálogo y reforma*. México, 1994/II, Nuevo Horizonte Editores, México, 1995, p. 23.

⁵³ Véase, por ejemplo, José Woldenberg, “Sistema político, partidos y elecciones en México”, en Pedro Aguirre, Alberto Begné y J. Woldenberg (comp.), *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, Nuevo Horizonte Editores, México, 1997, p. 323; y Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op.cit.*, p. 268.

condenadas a la disolución. Evidentemente, hasta ese momento a quien se había perjudicado con las candidaturas comunes era al partido del gobierno.

En materia de justicia electoral, la formación del Trife significó un aporte substancial en la búsqueda de la legalidad. A diferencia de su antecesor, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, este organismo sí sería jurisdiccional y no sólo administrativo. Aunque se había ratificado su autonomía (desde 1986) e independencia del poder Judicial, el Trife tendría que continuar (hasta 1996) sin facultades de revisión constitucional. Asimismo, el Trife también sería un organismo descentralizado, con capacidad de resolución en determinados recursos, pero, tal como en el caso del IFE, nada que tuviera que ver con la calificación de las elecciones. Esto correspondía no a los órganos electorales o de justicia sino a los políticos, como era el caso de los denominados colegios electorales de las dos cámaras del Congreso, que tenían la facultad de revocar resoluciones del propio Tribunal (más o menos como sucedió en 1988),⁵⁴ con derecho de autocalificación y calificación de las elecciones presidenciales.

Tocante al tema de la integración de la Cámara de Diputados y de Senadores, realmente no hubo evolución; más bien se podría asegurar lo contrario, toda vez que, en el primer caso, a la llamada cláusula de gobernabilidad⁵⁵ se le adicionó un porcentaje, es decir, se estableció que el partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional le serían otorgados el número de diputados (RP) necesarios para obtener la mayoría absoluta en la Cámara.⁵⁶

El cinismo que parece mostrarse en esa cláusula no contradice lo dicho hasta ahora acerca de la reforma de 1990. El gobierno, simplemente, debía proteger la viabilidad de sus reformas económicas, cuidándose de tener al Congreso de su lado. Lo demás, es decir, la creación del IFE y del Trife, se ajustaban más a un proyecto reformista a mediano plazo (lo suficiente para lograr la aprobación de las reformas pendientes); pero lo que no se esperaba Salinas es que la reforma diera resultados inmediatos, pues el hecho es que 7 años después el PRI perdería la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (1997) y, lo que es peor, sus niveles de votación disminuirían por debajo del 40% nacional.

⁵⁴ Leonardo Valdés Zurita y Manuel Larrosa Haro, "Las reformas electorales 1989-1993", *op. cit.*, p. 26.

⁵⁵ Que consistía en que el partido mayoritario nunca podría tener menos del 50% más uno de los diputados, aunque su votación fuese menor.

⁵⁶ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op.cit.*, pp. 244,256.

Mención a parte merece la tesis de Salinas acerca de que México debía avanzar primeramente en la transformación de su economía y después en la reforma política;⁵⁷ esto a propósito de la fuerte impresión que le ocasionara el colapso de la economía en Rusia. Además, el que hubiese cambiado completamente el panorama político para el presidente y su partido, luego de su sorprendente recuperación electoral de 1991 y 1992, confirmó a Salinas en su tesis y dio por resultado que aumentara la confianza en la aparente recuperación del PRI y, por lo tanto, en la estabilidad del sistema político.⁵⁸ De ello se pudo concluir que era más importante pensar en el futuro económico del país que en el político. Así, con base en esa repentina recuperación del PRI, se optó por colocar las reformas electorales a la cabeza del proceso de reforma del Estado, probablemente subestimando las consecuencias. Con todo y eso, la repercusión inmediata fue la apertura de un complicado proceso de negociaciones en torno a los distintos temas y problemas pendientes en materia electoral, como pocas veces visto en nuestra historia. Esta vez se logró una mayor cobertura informativa sobre los procesos, lo que ayudó a hacer eco entre amplios sectores de la opinión pública, medios informativos e intelectuales.

En otras palabras, la politización de la sociedad mexicana no se había detenido y cada vez era más patente que los asuntos de la política eran de naturaleza y orden público y no privado, por lo que, más allá del todavía tendencioso manejo informativo y de los muy limitados espacios que la televisión concedía a la oposición y a la pluralidad de ideas, las fuerzas políticas y sociales querían saber más de lo que tradicionalmente se ventilaba en los medios, acerca de las discusiones dentro y fuera de los recintos legislativos. Eso sin contar que la expectativa sobre las futuras elecciones de 1994 había crecido enormemente y la gente común y corriente estaba ávida de información. Parece que nadie acertaba a atinar qué pasaría, si se repetiría un 1988, con fraude e imposición, un 1991, con una legítima votación a favor del PRI que confirmara su histórica recuperación o, lo impensable, que por fin se diera la alternancia. Todo esto propició un mayor acercamiento de la opinión pública hacia las poco atendidas reformas electorales. Y es que, hasta ese momento, había reinado la impresión -en los medios y la opinión pública- de que las reformas electorales eran, sencillamente, válvulas de escape al problema de la gobernabilidad y la legitimidad de los gobiernos. Definitivamente eso empezó a cambiar.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Enrique Krauze, *La presidencia imperial...*, cit., p. 428; y Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado*, cit., p. 285.

⁵⁸ José Antonio Crespo, "El fin de la liberalización política en México", en César Cansino (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPACOM, México, 1998, p. 106.

A) Ciudadanía y cambio

La verdad es que entre las cosas más destacables de ese periodo (1991-1994) se halla el hecho, desafortunadamente poco valorado, de que ya en la sociedad mexicana se estaba operando una especie de revolución generacional entre: a) una población adulta que vivió los frutos del Estado corporativo, b) una población que emergió en plena lucha por las libertades políticas (1968-1977) y c) una generación aún más joven que creció distante de los valores de la Revolución y de los beneficios del desarrollo estabilizador, pero igualmente lejana de la lucha que la generación de sus jóvenes padres emprendieron en las calles del país (1968) en demanda de mayores espacios para la participación y expresión de ideas (estos serían, en parte, los más de diez millones de jóvenes que votarían por primera vez en el 2000⁵⁹). La heterogénea combinación de intereses, valores y expectativas producto no de una generación sino de esas tres diferentes generaciones sería lo que más tarde daría lugar al fenómeno electoral de 1994, cuando la idea del cambio gradual se impuso sobre la de uno vertiginoso. Dicho de otra manera, se puede decir que los resultados de ese año fueron la mejor expresión de una población todavía adulta (y cauta) en su mayoría, pero, al mismo tiempo, mostraron el advenimiento de una generación con predominio de los jóvenes en las urnas y dispuesta a explorar otras alternativas diferentes al PRI.

No hay duda de que se estaba desarrollando una cultura política más participativa, pero ignorada, tal vez porque los diferentes acontecimientos que se vivieron tanto en el ámbito de las relaciones gobierno/oposición, como los tan mencionados asesinatos políticos y el surgimiento armado en Chiapas obnubilaron la atención no sólo de los partidos sino de los especialistas, pensando que era únicamente en los grandes escenarios de la política nacional en los que se libraría la batalla por el cambio o continuidad del régimen. Pero no fue así, el cambio también lo estaban construyendo los ciudadanos en virtud de una revalorización de los valores de la política.

Lo rescatable de todo es que, al mismo tiempo en que aumentaba el debate acerca de la supuesta crisis de los partidos, fue la ciudadanía la que respondió contundentemente al momento de efervescencia político con una elevada tasa de participación electoral que jamás se hubiera imaginado nadie (casi 80% de los empadronados), aumentando 26 puntos porcentuales en seis años (1988-1994). Por lo demás, no se puede negar que el índice de participación de 1994 fue obra de la

⁵⁹ Según datos aportados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se estima que en el año 2000, los jóvenes que conforman el grupo de entre 18 y 24 años representaron el 23% (13.8 millones de personas) del total de personas en edad de votar, el grupo de 25 a 44 representaron el 48.4% (29.1 millones), el de 45 a 64 representó el 20.7% (12.4 millones), mientras que el grupo de 65 a 85 y más representaron el 7.9% (4.8 millones). Véase “La población económicamente activa futura”, en *Consejo Nacional de Población 2000*, p.66; y “La aritmética política: el electorado mexicano en el siglo XXI”, en *La situación Demográfica de México*, Consejo Nacional de Población 2000, pp. 127-144.

ciudadanía más que de la promoción de los partidos. Así como antes dijimos que Salinas y el PAN supieron leer bien el momento, en esta ocasión, serían los ciudadanos los que decidieron -nos guste o no- quién debía gobernar.

Este era el clima político y social en el cual tuvieron lugar los debates de las reformas subsiguientes. Se sabía, pues, que las nuevas reformas serían determinantes para el futuro político del país. Solamente faltaba por saber si en caso de una potencial derrota del PRI se dejaría gobernar a la oposición. Con esta incertidumbre (predemocrática y por lo tanto anormal) los partidos se lanzaron de lleno a intentar darle un vuelco al sistema electoral.

Y es que, a diferencia de España, en México la democratización se venía desarrollando paso a paso, tropiezo tras tropiezo, pero, de igual forma, avanzando sin retorno dentro de un canal que había resultado el más eficaz para introducir sin grandes costos los cambios que demandaba la oposición. En nuestro país el ritmo de progreso de las instituciones y leyes electorales demostraría, por lo que se veía en las reformas siguientes, que se había alcanzado una línea ascendente en la democratización, a través de la génesis evolutiva del sistema electoral y de partidos.

El histórico proceso de arribo a la democracia, por lo tanto, recaería en la depuración y consolidación de las instituciones y las leyes electorales y lo importante es que todos los actores lo entendieron así.

5- Las negociaciones de 1993: el reclamo de las fuerzas políticas

Una diferencia que vale la pena recuperar acerca de las reformas de los noventa, respecto a las anteriores, es el cambio de mecanismo que tradicionalmente se seguía antes de proceder a una reforma. Lo característico de las reformas de 1977, 1986 y, un poco, la de 1989-1990, es que en todas ellas, la iniciativa era planteada por el gobierno y a pesar de las audiencias y de la incorporación de la oposición al diálogo, el hecho es que ya existía una línea a seguir y una decisión tomada desde lo alto. Es cierto, hemos mencionado que el gobierno incorporó paulatinamente propuestas de la oposición, sin embargo, una vez aprobadas las reformas, los procesos de negociación quedaban más o menos suspendidos, en espera de su aplicación en comicios. Después de 1990 y no obstante la aprobación e inmediata aplicación de la reforma (en 1991), los procesos de negociación y los debates en torno a la reforma política no concluyeron del todo; más bien fueron continuados tanto por los partidos como por la opinión pública. Las perspectivas electorales de 1994

determinaron en todo momento el actuar de la oposición y la presión que ejercieron sobre el gobierno para reiniciar la reforma política.

Otra particularidad de este ciclo de reformas radica en el papel que desde el principio de su formación empezó a jugar el IFE y su Consejo General. Para decirlo en otras palabras, a partir de 1990 éste órgano cobró vida propia, en razón de su activa participación e intermediación en los procesos de negociación entre los partidos y el gobierno, en aras del perfeccionamiento del sistema electoral y judicial federal.⁶⁰ El IFE estaba llamado a ser el nuevo actor en el proceso democratizador. Prueba de ello es que, en abril de 1992, con el objeto de mejorar las garantías de certeza y transparencia de los próximos comicios y apoyados en un informe de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal Electoral, el Consejo General recomendó a los partidos plantear una iniciativa de ley en el Congreso para efectos de adicionar en el Cofipe dos artículos transitorios relativos a la creación de una credencial para votar.

En el mismo sentido, los consejeros magistrados, por acuerdo de los partidos, formaron una comisión para organizar un foro público de consulta en vista de la reforma anunciada por el presidente. Con el consenso de los partidos, el Foro para la Reforma Electoral sesionaría del 20 de marzo al 30 de abril de 1993, en 5 audiencias públicas: en ellas se discutirían temas cardinales como el régimen de partidos, las condiciones de la competencia electoral, la consolidación de las instituciones y procedimientos electorales y el desarrollo democrático de México. Los resultados se entregaron al Congreso para su consideración.

Los principales acuerdos del Foro concentraban los puntos necesarios para instaurar el método democrático en el país, por ejemplo, reglamentar el financiamiento privado de los partidos; modificar la integración de la Cámara de Senadores; desaparición de la cláusula de gobernabilidad; ciudadanizar los consejos locales y distritales del instituto; reglamentar la figura de observadores electorales nacionales; afinar los requisitos para ser director general del IFE; desaparecer la autocalificación de las cámaras y, en su lugar, facultar a los consejeros del IFE; establecimiento de dos mecanismos para dar a conocer resultados electorales el mismo día de los comicios; y crear

⁶⁰ Al respecto, Lorenzo Córdova apunta lo siguiente: “El IFE nace, precisamente, como un intento de darle legitimidad y credibilidad a las elecciones. Y así son todas las reformas que sufrió el órgano electoral en la década casi y media que lleva de existencia. Ahora, ¿qué es lo que ha ocurrido? Que IFE se convirtió no solamente en el garante de esa legitimidad, sino, a la larga, en el punto de referencia de todos los partidos políticos, es decir, así como los grandes problemas políticos nacionales se están ahora resolviendo ante el poder Judicial (la Suprema corte se está convirtiendo en el gran dirimidor de conflictos políticos), el IFE se transformó, literalmente, en el árbitro, es decir, no solamente en la contienda electoral, sino en la vida cotidiana del sistema de partidos. Entonces, las grandes diferencias y los conflictos en torno a las elecciones, pero que mantenían los partidos políticos, se ventilaban en el IFE y éste acabó siendo una autoridad que dirimía entre los partidos. A partir de 1996 el IFE se convierte en una especie de ministerio público y juzgador de los conflictos entre los partidos políticos” (Entrevista a Lorenzo Córdova Vianello, *op. cit.*).

nuevas reglas para la contratación de tiempos en radio y televisión.⁶¹ Como se vera más adelante, la mayoría de estos puntos serían aprobados en el código de 1993 y 1994.

Ahora bien, de lado del gobierno, es preciso decir que nunca descuidó o abandonó las negociaciones de la reforma en manos de la oposición. Inclusive, desde la aprobación del Cofipe, en agosto de 1990 (y hasta 1993), el gobierno estuvo muy pendiente del Cofipe; tanto que éste experimentó modificaciones en cuatro ocasiones.⁶² La primera de ellas se originó apenas transcurridas las elecciones de 1991, pero esta vez ni siquiera el PAN votó a favor, como cuando se aprobó la creación del Cofipe. En julio de 1992, como se ha dicho, se volvió a modificar, añadiendo a la ley electoral los artículos 17 y 18 transitorios; y, en noviembre del mismo año, durante su IV Informe de Gobierno, el presidente Salinas admitió la necesidad de reformar, de nueva cuanta, el Cofipe. De tal suerte que en los meses de septiembre y diciembre de 1993 el Código sería reformado dos veces más.

Al mismo tiempo, Salinas evidenció una suerte de repliegue en los esfuerzos por avanzar en la reforma política, intentando reducir los nuevos cambios al terreno estrictamente electoral y no al plano constitucional. Gracias a esta actitud tuvimos oportunidad de vivir un fenómeno verdaderamente inédito y que nos sitúa, completamente, en la lógica de la negociación que vendría a caracterizar los últimos años del siglo XX. Veamos lo que sucedió.

Cuando se dio a conocer la propuesta del PRI, el 22 de junio de 1993, inmediatamente saltó a la vista que ésta no incluía cambios en la Constitución. Ello produjo una súbita respuesta por parte del PRD y del PAN, en la que ambas fuerzas opositoras, a pesar de sus antagonismos, acordaron – seis días después- emitir una declaración conjunta (quizá aprovechando los resultados aportados previamente por el Foro para la Reforma Electoral), exigiendo cambios en la Constitución, tales como: un Tribunal electoral autónomo, abrir el Senado a la representación proporcional, modificar la estructura y composición del IFE, regular las finanzas de los partidos, equidad en los tiempos y espacios en medios de información, un padrón electoral confiable, reestablecer las candidaturas comunes (o volver a su anterior forma); simplificar el reglamento sobre coaliciones, entre otros.⁶³

Podría decirse, de hecho, que aquí se produjo una primera victoria para la oposición, ya que debido a la fuerte presión que ejercieron el PAN y el PRD el gobierno y su partido terminaron

⁶¹ Germán Pérez Fernández del Castillo y J. Woldenberg, “Acuerdos del Consejo General para las elecciones de 1994”, *op. cit.*, pp. 124-125.

⁶² Leonardo Valdés Zurita y Manuel Larrosa Haro, “Las reformas electorales 1989-1993”, *op. cit.*, p. 26.

⁶³ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, *cit.*, p. 289.

declinando en su propósito, admitiendo, finalmente, la posibilidad de reformar también el marco constitucional. Con este propósito, la Cámara de Diputados decidió constituir una comisión plural con el fin de elaborar una propuesta de reforma por consenso.⁶⁴

Sabemos que, a la postre, de los cuatro partidos que integraron aquella comisión, el PRD decidió finalmente desentenderse de los acuerdos; además de que se encontraba más ocupado en conflictos internos tratando de decidir el relevo de su dirigencia (algo que se volvería normal en este partido pero que sería mal visto por la población).⁶⁵ De cualquier manera ya se esperaba que no avalara nada que pasara por el acuerdo del PRI y el presidente, al menos, no de Salinas.

Se puede estar de acuerdo con los que piensan que, al final de cuentas, fue la presión del propio presidente Salinas la que determinaría la realización de la reforma de 1993 y que, en consecuencia, el consenso fue relativo. A pesar de ello, lo que aquí llama la atención es la capacidad de presión y negociación que tuvo la oposición para convencer al gobierno y su partido de ampliar el margen de acción de las reformas. Lo que veremos a continuación será el resultado de los acuerdos a los que se llegó en el transcurso de una compleja y cerrada negociación entre las partes.

A) La reforma de 1993 (integración del Congreso y financiamiento de los partidos)

Una de las más importantes conquistas de la oposición en la reforma de 1994 se registró en el tema de la fórmula de integración de la Cámara de Senadores. La demanda de abrir este recinto legislativo a la representación proporcional no era nueva, pero otra cosa era lograrla. Sin embargo, al final, la oposición convenció al PRI de desistir en su propuesta de elegir tres senadores por entidad, 2 de mayoría y uno de primera minoría; pues el problema de esta fórmula es que no se precisaba el porcentaje mínimo de votos para obtener esa minoría. Por lo tanto, la labor de la oposición consistió en bajar el elevado tope de votos que el PRI pretendía.⁶⁶ En consecuencia, la oposición lograría que no se estableciera un tope mínimo para obtener la curul de primera minoría y se elevara a un total de 4 el número de senadores por cada entidad. Con esta reforma la estructura del Senado de la República aumentó de 64 a 96 senadores electos por MR y 32 de primera minoría

⁶⁴ Véase, Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 290; y José Woldenberg, “Sistema político, partidos y elecciones en México”, *op. cit.*, p. 324.

⁶⁵ J. Alcocer, “El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, *cit.*, p. 104.

⁶⁶ Antes de esta reforma el Senado se componía por dos senadores por cada una de las 32 entidades. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, *cit.*, pp. 291-292.

en cada uno de los estados, es decir, el segundo lugar en la votación.⁶⁷ De acuerdo a esta nueva distribución el PRI pudo obtener en 1994 el 74.21% de la Cámara, con el 50.22% de la votación;⁶⁸ aunque seguía siendo desproporcionada su representación la cuestión es que en 1991 había obtenido el 97% con el 61.5% de la votación y el 93% con 50.7% en 1988.⁶⁹ Visto desde esta perspectiva el avance fue notable.

En cuanto a la idea de inaugurar la representación proporcional en el Senado todavía tendría que esperar tres años más; de cualquier modo, el nuevo ajuste en la reforma permitió una pluralidad nunca antes vista en el Senado.

Una batalla similar se libró en otro frente: la fórmula de integración de la Cámara de Diputados. Respecto a este tema, pese a que el número de sus curules no varió, la oposición consiguió que se disminuyera el tope de la representación del 70% al 60%, a pesar de que el PRI pedía el 65%. La verdad es que no desapareció la cláusula de gobernabilidad,⁷⁰ como se quiso hacer creer, pero fue un escalón más en el camino para eliminar la sobre representación.

El siguiente peldaño que la oposición escalaría sería poner fin a la llamada autocalificación de las cámaras.⁷¹ De esta forma quedaría cancelada la posibilidad de que una mayoría priísta en el Congreso avalara automáticamente los resultados -como solía suceder. En el futuro, serían los órganos electorales del IFE y, en segundo término, el Trife los responsables (en primera y segunda

⁶⁷ Arturo Alvarado M., “Los resultados de la elección para senadores”, en Germán Pérez del Castillo, *et al*, coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 269; y J. Alcocer, “El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996”, *op. cit.*, p. 104.

⁶⁸ Arturo Alvarado M., “Los resultados de la elección para senadores”, *cit.*, p. 277,

⁶⁹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, *cit.*, p. 292. En el 2000, ya con la reforma de 1996, el PRI redujo a 46.09 su porcentaje de curules, habiendo obtenido el 36.74% de la votación (Pablo Javier Becerra, “Las elecciones federales del año 2000: la hora de la alternancia”, en *El 2 de julio, Reflexiones posteriores*, FLACSO, IIS, UAM, México 2001, p. 315).

⁷⁰ A propósito de la cláusula de gobernabilidad, si la reforma de 1990 establecía un límite del 35% de la votación para considerar a un partido como mayoritario y concederle la mayoría absoluta, y a partir de allí otorgarle adicionalmente dos diputados de representación proporcional por cada punto porcentual que su votación excediera el 35% y hasta el 70%, con la reforma de 1993 se impuso un mecanismo que producía una fuerte sobrerrepresentación que disociaba el porcentaje de votación del porcentaje de la Cámara, con lo que era posible lograr el 60% de los diputados con porcentajes de votación que iban desde aproximadamente el 40% de los votos hasta el 60%, dependiendo del número de triunfos de mayoría relativa. De hecho, como señalan Woldenberg y Becerra, en realidad un partido podía obtener el 63% de la Cámara (315 diputados) si sus votos rebasaban el 60% (Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, *cit.*, p. 293). Para observar con mayor detalle no solamente el paquete de reformas sino las variaciones de la llamada cláusula de gobernabilidad (de 1990 a 1996), se pueden consultar: Pablo J. Becerra, “La reforma electoral de 1996”, César Cansino (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Centro De Estudios de Política Comparada, México, 1998, pp. 23-24; Pablo J. Becerra, “La reforma del COFIPE”, en L. Valdés (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México*, UAM-I, 1995, pp. 233-241; del mismo autor, “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas sociales del sexenio de Salinas”, *Polis 94. Estudios teóricos, urbano-rurales y político-electorales*, UAM/I, 1995, pp. 139-160; y Manuel Barquín Álvarez, “La evolución de la legalidad democrática. El marco jurídico de las elecciones de 1994”, en *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994/I*, *cit.*, p. 176. .

⁷¹ José Agustín Ortiz Pinchetti, “Las elecciones federales de 1994: lo claro, lo oscuro, lo crudo y lo cocido”, en J. Alcocer [coord.], *Elecciones, Diálogo y Reforma*, 1994/I, Nuevo Horizonte Editores, 1995, p. 136.

instancia) de calificar las elecciones de diputados, senadores y asambleístas en los consejos locales y distritales, no así las presidenciales.⁷²

Por su parte, si en 1990 el director general del IFE, que era propuesto por el secretario de Gobernación y votado por dos terceras partes del Consejo General, tenía la facultad de nombrar al secretario general y a los directores ejecutivos, tras la reforma de 1993 esta función recaería en el Consejo General, con el voto de dos terceras partes de sus miembros. De igual manera, el Consejo debía designar por mayoría absoluta a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales.⁷³

Al final de cuantas, dichas modificaciones hubiesen resultado más relevantes si también hubiera cambiado el método de elección del presidente del Consejo, que como se sabe era el secretario de Gobernación; lo cual debió representar problemas dentro del IFE, pues no se debe olvidar que de 1992 a 1994 hubo tres personajes distintos en el cargo de secretario de Gobernación (Fernando Gutiérrez Barrios, José Patrocinio González Blanco y, el más independiente en la era de la Secretaria de Gobernación al frente del Consejo General, Jorge Carpizo MacGrégor). Pero estos no fueron los únicos representantes que abandonaron el Instituto, Germán Pérez menciona que en realidad el IFE era un “organismo móvil, rejuvenecido permanentemente”, pues era común que los representantes de los partidos también cambiaran de continuo.⁷⁴ Aunque estos cambios debieron obedecer, probablemente, a las mismas negociaciones entre los partidos y el Instituto, no sería extraño que hayan significado retrasos en las actividades del Consejo General.

Definitivamente lo mejor era librar al IFE de las presiones partidistas. Todos sabían que, de no concretarse definitivamente una separación entre la Secretaria de Gobernación y el Consejo General del IFE, no desaparecerían las suspicacias en torno a la imparcialidad del IFE y a la limpieza de las elecciones, por más que se intentara delegar mayor poder al resto de los miembros del Consejo.

Por último, hubo tres temas fundamentales que se abordaron en las discusiones: el tema de los observadores, la imparcialidad en la información y el financiamiento de los partidos, (discutido por primera vez en esta reforma de 1993). Indudablemente, los tres asuntos eran de cardinal importancia

⁷² Los consejos distritales serían los encargados de dar las constancias de validez para las elecciones de diputados, por mayoría relativa; los consejos locales se encargarían de las constancias del Senado y el Consejo General del IFE sería el responsable de los diputados electos por el principio de representación proporcional. José Agustín Ortiz Pinchetti, “Las elecciones federales de 1994: lo claro, lo oscuro, lo crudo y lo cocido”, *cit.*, p. 137.

⁷³ Véase, por ejemplo, José Woldenberg, “Sistema político, partidos y elecciones en México”, en Pedro Aguirre, Alberto Begné y J. Woldenberg (comp.), *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, *cit.*, p. 329; Leonardo Valdés Zurita y Manuel Larrosa Haro, “Las reformas electorales 1989-1993”, *op. cit.*, p. 25; y Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, *cit.*, p.302.

⁷⁴ Germán Pérez Fernández del Castillo y J. Woldenberg, “Acuerdos del Consejo General para las elecciones de 1994”, *cit.*, p. 128

en cuanto a la transparencia que se demandaba en los procesos electorales; ello no obstante, tendrían que pasar varios años más para avanzar en estos rubros.⁷⁵

Al respecto, quizá el tema en el que más se avanzó fue en el reconocimiento legal de las agrupaciones de observadores electorales, aunque estrictamente nacionales, ya que los extranjeros quedaron excluidos. Recuérdese que en las elecciones de 1991-1992 (en Michoacán, por ejemplo) la tarea de los pocos observadores había sido obstaculizada, limitada y hasta agredida por las autoridades locales; ya no se diga lo que sucedió con los primeros observadores internacionales, que tuvieron que actuar cuidadosamente y -lo mismo que los nacionales- con escasos recursos (económicos, técnicos y humanos) para abarcar un promedio aceptable de distritos; todo ello bajo la presión que ejercieron distintas autoridades locales y federales al lanzar campañas de publicidad en contra de la supuesta intervención extranjera en asuntos de orden nacional.

Sobre el espinoso problema del financiamiento, cada vez más discutido (y no sólo en México), no se debe olvidar que hasta antes de 1993 existía un vacío legal en la materia, toda vez que no había tope a los gastos de campaña y, lo peor, tampoco se contaba con los instrumentos legales para investigar, auditar, vigilar y sancionar el monto o procedencia de los recursos. En otras palabras, no había manera de fiscalizar los gastos de campaña y ni que decir de los gastos de precampaña (puestos de moda por la pronunciada precampaña de Vicente Fox entre 1997 y 1999). Luego de la reforma de aquel año, el IFE sería la institución encargada de supervisar, mediante un informe anual, los recursos económicos de cada partido y en el Tribunal Electoral recaería la función de sancionar en caso de que así se requiriera.⁷⁶ Ello implicó, desde luego, la creación de un programa en el que se especificaban una serie de lineamientos a los que debían sujetarse los partidos en el ámbito de la adquisición y manejo de recursos.

No es este el lugar para entrar en el detalle de cada reforma, pues esto ya se ha realizado. Más bien hemos intentado comprobar que las reformas de 1990 y 1993 respondieron a otra lógica, a saber, a una dinámica de negociación, *in crescendo*, que permitiría ir montando todo un complejo entramado técnico y legal, sobre la base de una extraordinaria movilización política de los actores. En este contexto, la reforma que se elaboró en 1994, *ex profeso*, vendría a terminar de apuntalar aquel entramado institucional en virtud del cual se lograrían las elecciones más limpias y competidas del México moderno. Las elecciones de ese año serían la prueba de fuego para las

⁷⁵ De hecho, respecto al tema del financiamiento, que corresponde a la tercera fase de democratización, concierne al mejoramiento en las condiciones de la competencia, ni siquiera en la reforma de 1996 se logró un acuerdo.

⁷⁶ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., pp. 296-297.

instituciones y leyes electorales, esto es, para demostrar que la democratización había superado su segunda fase.

6- 1994, La reforma emergente y el Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia: equilibrando las condiciones de competencia

Al comenzar el apartado anterior señalizamos dos características novedosas en el proceso de reforma política: en primer lugar, que las reformas dejaron de ser procesos cerrados tanto en su dinámica de discusión como en los tiempos de negociación y, en segundo lugar, que el IFE se erigió, a la par de los partidos y la ciudadanía, como un agente más del cambio. De hecho, sería a través de su conducto por donde circularían muchas de las propuestas y debates destinados a mejorar las condiciones de la competencia en 1994. Tan es así que, según Germán Pérez Fernández del Castillo, miembro de la primera generación de consejeros del IFE, y Woldenberg, quien se convertiría en el primer presidente (independiente) del organismo, enumeraron un promedio de 97 acuerdos tomados de enero de 1992 a octubre de 1994, por el Consejo General del IFE, de los cuales 61 fueron aprobados por unanimidad.⁷⁷

Se sabe que, al menos desde un año antes de las elecciones, la relación entre el Congreso, los partidos y los funcionarios del IFE fue por demás nutrida. Por ejemplo, Jorge Carpizo (a la postre presidente del IFE), recuerda las reuniones que en diferentes oportunidades sostuvieron el presidente del Consejo General con los principales grupos de observadores que venían participando desde las elecciones de 1988, para efectos de recibir sus opiniones, comentarios y propuestas, mismas que se encargaba de trasladar a los partidos para su consideración.⁷⁸

La expresión más importante de la dinámica negociadora a nivel de esos tres actores, es decir, Gobierno/PRI-, oposición y Consejo General del IFE, está representada, sin lugar a dudas, por las llamadas conversaciones de Barcelona.⁷⁹ En ellas participaron los partidos políticos y el secretario de Gobernación, en su calidad de presidente del Consejo General del IFE. Dichas conversaciones se

⁷⁷ Germán Pérez Fernández del Castillo y J. Woldenberg, “Acuerdos del Consejo General para las elecciones de 1994”, *cit.*, p. 129.

⁷⁸ J. Carpizo, “La reforma federal electoral de 1994” en J. Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, 1994/I, Nuevo Horizonte Editores, 1995, p. 27. Carpizo, inclusive, menciona que hubo acuerdos que no se originaron en las conversaciones de Barcelona y que fueron importantes para transparentar los procesos electorales. Para ver con detalle a qué tipo de acuerdos se refiere Carpizo se pueden consultar: J. Carpizo, “La reforma federal electoral de 1994”, *cit.*, pp. 57-63; y Germán Pérez Fernández del Castillo y J. Woldenberg, “Acuerdos del Consejo General para las elecciones de 1994”, *cit.*, pp. 130-135. Con respecto a la participación de los primeros consejeros ciudadanos del IFE, véase, J. Woldenberg, “Los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE: un primer acercamiento”, en J. Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, 1994/I, *cit.*, pp. 123-132.

⁷⁹ Se llamaron conversaciones de Barcelona porque la sede de los encuentros era una casa ubicada en la calle de Barcelona (No. 32), en el D.F. Este nombre fue puesto por la prensa; sin embargo, lo cierto es que las conversaciones también se celebraron en las instalaciones del IFE.

desarrollaron de febrero a marzo y de abril a julio de 1994. Pero antes de pasar al detalle de los acuerdos alcanzados, es preciso mencionar dos factores de coyuntura que impactaron en los procesos políticos del país; uno de los cuales repercutiría en la firma de un acuerdo fundamental que se constituiría en la base de estas conversaciones.

Se trata, en primer lugar, del surgimiento del EZLN en estado de Chiapas, el primero de enero de 1994; y, en segundo lugar, del asesinato del candidato priísta a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio, quien, por cierto, en la toma de protesta como candidato de su partido, el 8 de diciembre de 1993, propusiera cambiar al director general del IFE y sustituirlo, en cambio, por una persona que mereciera la confianza de todos los partidos.⁸⁰ Recuérdese que, tras el levantamiento del EZLN y la complicación en las perspectivas del panorama económico y político del país (en vísperas de las elecciones del 21 de agosto), el presidente Salinas decide retomar aquella propuesta y cambiar al secretario de Gobernación, poniendo en su lugar a Jorge Carpizo, ex rector de la UNAM y personaje sin filiación partidista; ello, con el objetivo de dar mayor confianza a los partidos opositores.

Así pues, el levantamiento armado en Chiapas y, sobre todo, las impresionantes marchas que invadieron la plaza mayor en el corazón del país, frente a Palacio Nacional, obligaron al gobierno a dar una respuesta conciliadora, buscando garantizar la gobernabilidad del país. En virtud de ello, el 27 de enero de ese año, el presidente convoca a todos los actores a suscribir un Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia,⁸¹ el cual sería signado por 8 de los 9 candidatos a la presidencia y los respectivos dirigentes de sus partidos, incluyendo al secretario de Gobernación como testigo de honor.

Entre los compromisos firmados en el marco del Acuerdo por la Paz, se pudieron observar, por ejemplo, la imparcialidad de las autoridades electorales; auditoria al padrón electoral; equidad en los medios de comunicación; tipificar los delitos electorales; nombrar un fiscal electoral para delitos electorales en la PGR; ampliar las competencias de los observadores nacionales y crear la figura de visitantes extranjeros; igualar la representación de los partidos en los órganos electorales y aumentar el peso de los consejeros ciudadanos; acabar con la facultad del presidente de proponer a los consejeros ciudadanos y que los partidos asumieran ese papel; y revisar el sistema de financiamiento de los partidos al término de las elecciones.⁸²

⁸⁰ J. Alcocer, "El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996", *cit.*, p. 106.

⁸¹ Véase en *Examen*, abril de 1994, pp. 11-13 (discurso).

⁸² Véase en Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado*, *cit.*, p. 287. Entre los acuerdos administrativos que derivaron de las conversaciones de Barcelona, varios de los cuales fueron firmados en el Acuerdo por la paz, se pueden mencionar: auditoria externa al Padrón; creación del Consejo Técnico del Padrón; renovación de funcionarios y consejeros

El Acuerdo por la Paz, del 27 de enero, no obstante, solamente formaba parte de la agenda de un debate más preciso y formal que estaba por celebrarse y que alcanzaría su expresión más concreta en las mencionadas conversaciones de Barcelona que tuvieron lugar de febrero a marzo y de abril a julio.⁸³

A) La actuación del nuevo secretario de Gobernación y las conversaciones de Barcelona

Antes de continuar, es preciso mencionar que el arribo de Jorge Carpizo a la Secretaría de Gobernación y, por ende, a la presidencia del Consejo General del IFE, el 10 de enero de 1994, coadyuvaría considerablemente a generar un clima de diálogo. La participación del ex rector al frente de esas dos instituciones, así como el carácter de las negociaciones y sus resultados, permiten suponer que era la primera vez en que un presidente de la República le dejaba un margen considerable de acción y negociación –en términos de la reforma- no solamente a su partido, sino también a la oposición.⁸⁴ El mismo Carpizo ha señalado que en diferentes momentos consultó al presidente sobre aspectos en los que el presidente estuvo de acuerdo. Por ejemplo, cuando se planteó suprimir la intervención del presidente de la República en la designación de los consejeros ciudadanos. Al respecto, Jorge Carpizo menciona que antes de tomar una decisión, consultó al presidente “a quien le pareció bien” que fueran las propias fracciones de los partidos con representación en la Cámara de Diputados las encargadas de proponer a los consejeros y que su designación dependiera del voto de las dos terceras partes de esa Cámara.⁸⁵ Ahora bien, no debemos conformarnos con ver en este hecho el fuerte poder del presidencialismo, sino el que, debido a la situación política y social del país, el presidente le confió a un secretario de Gobernación amplias

ciudadanos, insaculación de los funcionarios de casilla; 3 acuerdos para fortalecer la confiabilidad del voto el día de la jornada electoral; entrega mensual de las listas nominales de electores; destrucción de los paquetes electorales; suspensión de propaganda política. El cumplimiento de estos recaía en los órganos electorales. El gobierno, por su parte, debía hacer cumplir los compromisos de equidad e imparcialidad, así como los de transparencia y limpieza de las elecciones; fiscalía especial para los delitos electorales y las prerrogativas en materia de radio y televisión. A los partidos se les encomendó la tarea de proponer a los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE. J. Carpizo, “La reforma federal electoral de 1994”, *cit.*, pp. 35-57.

⁸³ La causa de la suspensión en los trabajos de las conversaciones de Barcelona a finales de marzo fue el asesinato del candidato priísta Luis Donald Colosio, el 23 de marzo de 1994.

⁸⁴ Ya desde antes de las conversaciones de Barcelona el presidente le solicita a Manuel Camacho que se encargue de entablar un diálogo abierto con la oposición, al estilo del pacto de la Moncloa, pero, al igual que en el caso de Chiapas, sin darle las facultades suficientes para tal cometido. Sobre esto, Muñoz Ledo recuerda “quien nos busca es el entonces comisionado para la Paz, licenciado Manuel Camacho. Me dice: el presidente quiere una Moncloa mexicana (sic). ¿Una transición en serio? [inquiérese el perredista]... ¡que bueno!, cómo le estará llegando la lumbre a los aparejos, pensé. Entonces [Camacho] se fue a ver a Diego Fernández a Cuauhtemoc Cárdenas [y] al día siguiente ya estábamos reunidos” (Ambos testimonios, el de Camacho y el de Muñoz Lado, fueron presentados en el documental *México, la historia de su democracia*, transmitido por el canal 2 de Televisa el día 13 de julio de 2004).

⁸⁵ Véanse, J. Carpizo, “La reforma federal electoral de 1994” en J. Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, 1994/I, *cit.*, p. 22.

facultades para conducir el diálogo sin tener que restringir todas las observaciones y propuestas de la oposición.

La buena acogida y aceptación que tuvo el arribo de Carpizo al frente de las conversaciones fue definitiva una vez que tuvo oportunidad de mostrar su inesperada imparcialidad (por deber su nombramiento a Salinas). Una de las primeras oportunidades en las que se pudo observar lo anterior se presentó cuando, poco antes del inicio de las conversaciones –en una reunión preparatoria- se aceptó que Arturo Núñez, director general del IFE, no participase puesto que uno de los puntos a discutir sería el cambio de dicho director. También sería el secretario de Gobernación el que propusiera que el presidente del Consejo General perdiera su voto de calidad en caso de un empate en la votación.

De todos los acuerdos y consensos alcanzados entre los partidos durante las conversaciones, uno llama poderosamente la atención. Se trata del acuerdo que permitió que el gobierno, a través del secretario de Gobernación, permaneciera al frente del Consejo General del IFE, contrariamente a lo que se venía exigiendo, con excepción del PAN, por la mayoría de los partidos de oposición desde tiempo atrás. A este respecto, dos parecen ser las razones más aceptables que nos ayudan a entender por qué se decidió postergar la propuesta de independizar el IFE. Las dos son de carácter coyuntural. En primer lugar, es posible que los partidos vieran en la designación y continuidad de Carpizo una oportunidad de avanzar más en el diálogo que si se tratara de un secretario netamente priísta; y, en segundo lugar, la oposición podría intentar valerse de la posición institucional y capacidad negociadora del secretario de Gobernación para hacer respetar los acuerdos del Consejo General entre los gobernadores y presidentes municipales, pues, siendo éste un funcionario sin filiación partidista sería más probable lograr la imparcialidad.⁸⁶

Jorge Alcocer (disidente perredista y participante activo en las conversaciones, en calidad de consejero personal del secretario de Gobernación), resalta lo siguiente:

Después de múltiples consideraciones, el PAN y el PRD presentaron la propuesta para que – debido a la no militancia partidista de Jorge Carpizo y considerando las particulares condiciones en las que los comicios de 1994 debían llevarse a cabo- la ley no fuese

⁸⁶ Este se halla entre las explicaciones que da el mismo Jorge Carpizo. *Cfr.* J. Carpizo, “La reforma federal electoral de 1994”, *op. cit.*, p. 24.

modificada y Jorge Carpizo continuara al frente del Consejo General, en lo que de inmediato se logró el consenso.⁸⁷

En otro lugar, Alcocer confirma la certidumbre que proporcionó la presencia de Jorge Carpizo en la mesa de negociaciones, en su doble calidad de autoridad electoral y de secretario de Gobernación: “Si alguna duda tenían los partidos al inicio de las ‘conversaciones de Barcelona’, se despejó cuando el doctor Carpizo puso sobre la mesa la propuesta de reforma al Cofipe para que el secretario de Gobernación dejase de presidir el Consejo General del IFE, y en su lugar fuese nombrada la persona que acordasen los partidos”.⁸⁸

Así pues, sin atender a los detalles de la metodología que acordaron las tres principales fuerzas políticas con el secretario de Gobernación, abordaremos algunos de los acuerdos alcanzados -a veces- sobre la base de muy complicadas discusiones a lo largo de las dos etapas de conversaciones de Barcelona.

Ante la idea de dividir los trabajos de las conversaciones, por un lado PRI, PAN y PRD⁸⁹ y, por otro, los partidos menos representativos, Carpizo menciona que mantuvo la comunicación entre las dos mesas retomando las propuestas de los partidos pequeños y llevándolas a la mesa principal, donde algunas fueron retomadas, por lo que las negociaciones fueron multilaterales,⁹⁰ aunque, a propuesta del PRD, también se acordaron conversaciones bilaterales. De acuerdo a esta lógica, en algo que Muñoz Ledo llamó “las conversaciones del confesionario”,⁹¹ las negociaciones entre Carpizo y cada uno de los representantes de los partidos –en forma individual- se desarrollaron con mayor eficacia y fluidez de lo que, en ocasiones, se lograba en las mesas de discusión multilateral.

⁸⁷ Jorge Alcocer, “1994: Diálogo y reforma. Un testimonio”, en J. Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, 1994/I, Nuevo Horizonte Editores, 1995, p. 216. Cabe señalar que todavía a principios de 1996 el PAN se sostenía en la idea de mantener a un consejero del poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE, por lo que, según Eduardo Andrade, la iniciativa de independizar completamente este organismo se debió más al PRD, e incluso al PRI. El paquete de iniciativas donde se encuentra esa posición del PAN fue presentada por el partido los días 1 y 2 de abril de 1996, a propósito de su segundo rompimiento de la mesa del diálogo, el 17 de febrero de 1996 (el primero fue el 18 de junio de 1995, mientras que el PRD el 26 de abril) motivado por el fallo del Tribunal Electoral de Puebla al confirmar el triunfo del PRI en Huejotzingo, Puebla. Eduardo Andrade, *La reforma política de 1996 en México*, IJUNAM, 1997, p. 37.

⁸⁸ J. Alcocer, “El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Abril-Junio de 1997, p. 107. Luis F. Aguilar, por su parte, menciona que un mes después de las elecciones del 21 de agosto, Jorge Carpizo se pronunció en favor de suprimir la presencia de los poderes públicos en los órganos electorales, con el fin de otorgar más credibilidad en las elecciones y poner fin a la desconfianza. Luis F. Aguilar, “La reforma por consenso”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Abril-Junio de 1997, p. 86.

⁸⁹ Los representantes de los partidos fueron: Fernando Ortiz Arana y Santiago Oñate, por el PRI; Carlos Castillo Peraza, Antonio Lozano Gracia y Felipe Calderón Hinojosa, por el PAN; Porfirio Muñoz Ledo y Ricardo Valero por el PRD; y por la Secretaría de Gobernación y el IFE, Carpizo y Tristán Canales.

⁹⁰ J. Carpizo, “La reforma federal electoral de 1994”, *op. cit.*, p. 17.

⁹¹ Jorge Alcocer, “1994: Diálogo y reforma. Un testimonio”, *cit.*, p. 206.

Luego de analizar las propuestas presentadas, la mayoría de ellas originadas en el Acuerdo por la Paz del 27 de enero, los temas que dominaron en el curso de las conversaciones fueron: integración de los órganos electorales y revisión e idoneidad de los funcionarios del IFE; padrón electoral; observadores electorales; financiamiento público y gastos de campaña. Todos ellos fueron temas en los que se alcanzaron acuerdos cuyo consenso implicó muchas horas de debate.

Una vez inmersos en la mecánica de discusión de esa agenda, el PRD volvió a la carga con una de las propuestas ya planteadas en agosto de 1993, a saber, efectuar una auditoria externa al padrón electoral, pues para este partido no habían sido suficientes las 36 auditorias practicadas al Padrón entre 1991 y 1993. El primer paso fue la formación de un Comité Técnico encargado de formular las bases para una nueva auditoria. Sin embargo, el PRD objetó la presencia de consejeros magistrados en el Comité Técnico del Padrón, cuestionando la propia permanencia de dichos consejeros en el Consejo General. En esta ocasión tanto el PAN como el PRI aceptaron, de lo cual resultaría una nueva conformación del Consejo General basada en especialistas en la materia.

El 28 de febrero, el Consejo General terminó aprobando las bases de licitación de la auditoria externa, con el voto del PRD en contra. No obstante esa situación, hubo tiempo de acordar por unanimidad otras medidas importantes sobre el mismo tema. De hecho, el 20 de julio, tomando como base un proyecto elaborado por los consejeros ciudadanos el Consejo General, validó definitivamente el Padrón Electoral Federal y las listas nominales (con diez votos a favor y uno en contra). Por su parte, el grupo de expertos enviados por la ONU, a petición del secretario de Gobernación,⁹² acreditó la calidad de los trabajos, lo cual deja ver la intensidad de las actividades y conversaciones realizadas en la antesala de las elecciones.

En el terreno de los medios de comunicación, tiene razón Alcocer cuando menciona que entre 1988 y 1994 la parcialidad y la inequidad no cambiaron mucho.⁹³ A pesar de las nuevas medidas, no hubo nada que pudiera regular el desenvolvimiento de los medios en materia electoral. De nada sirvieron los llamados de las autoridades electorales a los noticieros de radio y de televisión para ajustarse a los convenios establecidos, entre los que figuraban: un incremento de 180% en los tiempos gratuitos asignados a los partidos políticos, con respecto a 1991; asignación de espacios promocionales en radio y televisión, con cargo al presupuesto del IFE (y con el acuerdo de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para dar un espacio gratuito por cada espacio pagado); distribución de los espacios acordada por los tres partidos grandes; y suspensión de la

⁹² J. Carpizo, "La reforma federal electoral de 1994", *cit.*, p. 76.

⁹³ Jorge Alcocer, "1994: Diálogo y reforma. Un testimonio", *cit.*, p. 210.

propaganda en radio y televisión del Programa Nacional de Solidaridad durante todo el mes de agosto.⁹⁴

En el tema del financiamiento público y gastos de campaña, los partidos centraron sus peticiones en lograr más garantías de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos. De esta propuesta derivó la idea de proponer al Congreso adicionar al Código Penal un capítulo sobre delitos electorales. Asimismo, se extendería otra proposición al procurador general de la República, con el objetivo de que éste nombrara a un Fiscal Especial para Delitos Electorales.⁹⁵

Como se indicó anteriormente, en el tema del cambio en la presidencia del Consejo, el consenso en torno a dejar en esa función a Jorge Carpizo fue unánime. Mientras tanto, en lo concerniente a la representación del Congreso se optó por mantener la fórmula de 1993, ya que imperaba un equilibrio en los tres partidos.⁹⁶

Si algo resultó atractivo en las propuestas del doctor Carpizo al hacerse cargo de las conversaciones fue, sin duda alguna, la iniciativa de ciudadanizar los órganos electorales, idea que se empataba con la búsqueda de imparcialidad en las autoridades electorales, acordada en el Pacto del 27 de enero. A este respecto, hay que decir que, de nueva cuanta, sería a propuesta del PRD (y secundada más tarde por el PAN) que se aceptaría discutir en conjunto tanto la integración como la idoneidad de los funcionarios del IFE, sin olvidar, desde luego, la petición de cambiar al director del IFE, a todo lo cual, finalmente, determinó ajustarse el PRI.⁹⁷

En el tema de los funcionarios del IFE, nuevamente el PAN decidió hacer mancuerna con el PRD, en la propuesta de éste último de eliminar el requisito constitucional que obligaba a los consejeros magistrados a ser profesionales del derecho (abogados o juristas), proponiendo, en su lugar, la actual denominación de consejeros ciudadanos. Además de ello y pese a la resistencia del PRI, también se convino en relevar de su puesto a los anteriores consejeros magistrados.

Los representantes de la ciudadanía, pues, pasaron a denominarse consejeros ciudadanos, cambiando los requisitos para su designación, con lo cual se abrió más la posibilidad de que personajes sin filiación partidista o señalados por un pasado institucional, cargado hacia el régimen, pudieran representar a los ciudadanos. Ligado a la cuestión del fin de la autocalificación (resuelto en 1993), esto se presentó como una seria oportunidad para deslindar completamente al priísmo tanto

⁹⁴ J. Carpizo, "La reforma federal electoral de 1994", *cit.*, p. 53; y Jorge Alcocer, "1994: Diálogo y reforma. Un testimonio", *cit.*, p. 212; y Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, *cit.*, pp. 340-348.

⁹⁵ J. Carpizo, "La reforma federal electoral de 1994", *cit.*, pp. 50-51.

⁹⁶ Para observar con mayor detalle las reformas legislativas, véase J. Carpizo, "La reforma federal electoral de 1994", *cit.*, pp. 22-34.

⁹⁷ Jorge Alcocer, "1994: Diálogo y reforma. Un testimonio", *cit.*, p. 215.

de la autocalificación en las cámaras como de una potencial calificación indirecta proveniente, esta vez, de posibles aliados en el Consejo General del IFE (influenciado por una mayoría priísta hasta antes de las elecciones de 1994).

Aquella reforma, aunada a las fuertes perspectivas de que la presencia de Carpizo concretara la ciudadanía total del IFE, eliminó en un 90% las probabilidades de que el IFE fuera manipulado a favor del PRI. Por lo demás, en 1994 las instituciones electorales del país cerraron una página negra en su historia y la ciudadanía se encargaría de rubricarla con su voto. Por supuesto hacían falta más reformas pero, por lo pronto, los procedimientos y negociaciones que condujeron a la realización de ésta reforma la distinguen formidablemente de sus precursoras.

De las conversaciones de Barcelona derivarían también los nombres de los consejeros del Consejo General del IFE, ya bajo la nueva modalidad de consejeros ciudadanos. Aquí no fue la excepción y las negociaciones llevaron a formar y aceptar, en forma preliminar (y en tiempos diferentes), dos listas de consejeros (cada una con su respectiva lista adicional). Ello tuvo que ver con lo acontecido entre el 15 de marzo, fecha en que se acordó por consenso la primera lista; el 18 de marzo, fecha en que Cárdenas informa a Muñoz Ledo que no apoyaría los acuerdos, y el 23 de marzo, día en que Colosio es asesinado. De esta suerte, cuando en abril se reinician los trabajos, las posiciones habían cambiado y, por si fuera poco, de la primera lista sólo Granados Chapa y Federico Reyes Heróles aceptaron (aunque más tarde descartaron a éste), por lo que hubo necesidad de hacer otra lista. La lista final que la Cámara de Diputados ratificó estaría conformada por: Santiago Creel, Miguel Ángel Granados, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas, José Woldenberg y Fernando Zertuche. Así, cada partido propuso, en términos generales, a dos de ellos.

La discusión sobre la representación de los partidos en el IFE dibujó otro debate acalorado. Esta vez también se llegaría a un acuerdo, aceptando la aventurada propuesta del PRD de cancelar el voto de los partidos y de hacer igualitaria la representación, a manera que fuesen exclusivamente los 6 consejeros ciudadanos quienes tuviesen la mayoría en el Consejo. Es importante señalar que el éxito de la propuesta se debió al respaldo de Carpizo a la misma, pero, además, al fuerte impulso que recibió, por parte de Colosio entre los miembros de su partido, lo que hizo posible el apoyo del PRI a la medida opositora.⁹⁸ De acuerdo a los nuevos cambios el Consejo General del IFE tendría por fin mayor representación ciudadana -con derecho a voto- sobre la del Estado y los partidos, es

⁹⁸ Jorge Alcocer, “1994: Diálogo y reforma. Un testimonio”, *cit.*, p. 217.

decir, 6 consejeros ciudadanos (propuestos por los partidos y no por el gobierno) por 4 del Congreso, más el secretario de Gobernación, quedando 11 de 21 miembros que eran antes de 1994.

En otro orden, luego de resistir las acusaciones del PRD que exigía la destitución de más o menos el 70% de las autoridades responsables de los comicios a nivel local y federal, se llegó a la conclusión de sustituir a 34 vocales ejecutivos locales, 212 distritales y 122 consejeros ciudadanos de los dos niveles. Esto es lo más que obtuvo la oposición en la demanda de mejores garantías, certidumbre e imparcialidad, sin que dejaran de pensar por ello que era necesario sustituir a un número todavía mayor de funcionarios electorales (por su supuesta filiación partidista). Sobre el tema de los observadores internacionales -discutido antes del asesinato de Colosio-, también se registró un importante avance que tendría repercusiones en las elecciones de 1994. Y es que luego de rípidos debates y de la intervención de Colosio para apoyar dicha propuesta -pues el PRI se negaba-, se aceptó la figura de los “visitantes extranjeros”.

Haciendo un balance del proceso de reforma hasta 1994, se puede sostener que tanto por la calidad como por la cantidad de los acuerdos celebrados en todos los niveles (constitucional, legal y a nivel técnico), es admisible la tesis de que la regla del consenso y la lógica de la negociación predominó por encima de las viejas prácticas de imposición y parcialidad.⁹⁹ No por nada -enfrentando al líder moral del PRD- Porfirio Muñoz Ledo llegó a proclamar que se había conseguido “más de lo que hemos exigido desde 1989”,¹⁰⁰ añadiendo, tiempo después, que se trataba de una “gran reforma electoral”.¹⁰¹ En este tenor, a pesar de las críticas según las cuales Muñoz Ledo traicionó los principios del partido, en el fondo, realmente no estarían tan inconformes en el PRD puesto que permitirían que Muñoz Ledo continuara al frente de las negociaciones en la mesa para la reforma política que operó en los siguientes dos años, como preámbulo de la reforma de 1996, lo que nos deja entrever que finalmente las oposiciones que enfrentó éste personaje no respondían completamente al tipo de acuerdos que apoyó en las conversaciones sino a su ríspida relación con Cárdenas. Incluso, la mayoría de los diputados perredistas agrupados en torno a su coordinador

⁹⁹ Véase, Juan Molinar Horcasitas, “¿Se puede reformar el Estado?”, Estrategias y propuestas para la reforma del Estado, IJUNAM; Serie Estudios Jurídicos. No. 23, México, 2001, p. 117.

¹⁰⁰ *Cfr.*, *Proceso*, 1172, 18 de abril de 1999, p. 18.

¹⁰¹ Conviene hacer notar que el malestar que despertó entre sus correligionarios y Cárdenas el desenvolvimiento de Muñoz Ledo en las negociaciones se debió, según el desaparecido líder Heberto Castillo, a que Muñoz Ledo no consultó a nadie. El maestro Castillo decía: “En el PRI sólo le tenía que dar cuentas al Presidente; aquí, ni a Cárdenas consultó, y se fue por la libre...” (*cfr.* en *Proceso*, 1172, 18 de abril de 1999, p. 18).

parlamentario, Ricardo Valero (quien había estado en las conversaciones de Barcelona) votaron a favor de la reforma.¹⁰²

Evidentemente, la reforma no convenció a todos pero fue lo suficientemente eficaz para lograr que las elecciones de ese año fuesen las menos impugnadas de la historia y las más concurridas. Al menos este fue el sentir de los diversos grupos de observadores nacionales e internacionales que siguieron de cerca los procesos electorales. Lo único que al parecer no cambió sería la recalcitrante actitud de Cárdenas de protestar la reforma y el triunfo del candidato emergente Ernesto Zedillo. A pesar de ello, Alcocer reconoció el papel del PRD en las negociaciones: “maximalista en el discurso, pragmático en la búsqueda de soluciones, al PRD se deben las iniciativas fundamentales que dieron cuerpo a la reforma electoral de 1994, así como buena parte de las nuevas prácticas puestas en acto en esa elección”.¹⁰³

Como se pudo observar, aun cuando las deficiencias técnicas y los obstáculos legales en la legislación electoral no desaparecieron absolutamente, se puede sostener que existían, de cualquier modo, las condiciones generales y técnicas indispensables para lograr elecciones más transparentes y, por lo mismo, para lograr la alternancia en 1994 (lo cual tendría que esperar otros 6 años de gobierno priísta). En todo caso, la única y legítima duda radica en saber si el gobierno de Salinas hubiera sido capaz de reconocer un triunfo opositor, en el hipotético caso de éste; es decir, la misma duda que reinó a lo largo de toda la década de los noventa y hasta el 2 de julio del 2000, fecha en que, al darse a conocer, en las propias palabras del presidente Zedillo,¹⁰⁴ el triunfo de un candidato opositor, paradójicamente, parece haberse difuminado “el recuerdo” de las dudas.

7- Zedillo ante las limitaciones de la reforma y la emergencia ciudadana.

Los resultados electorales de 1994 y las enormes expectativas que llegó a generar entre amplios sectores de la sociedad la histórica posibilidad de obtener la alternancia en la presidencia de la República provocaron un sin fin de críticas. Esta vez, la razón de dichas críticas no era el fraude (como en 1988). En el tenso y excitado ambiente político quedó la sensación de que se había dejado pasar una gran oportunidad y, en la oposición, muy pronto se dieron a la tarea de buscar

¹⁰²Contenido en Jean-François Prud'homme, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *cit.*, p. 123.

¹⁰³ J. Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, 1994/I, *cit.*, p. 205. Sobre el convencimiento de buscar acuerdos para llegar a una reforma por consenso, Jorge Carpizo menciona que a este propósito: “...ayudo que el presidente del PAN, Carlos Castillo Peraza y, del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, dos gentes con visión de Estado, dos gentes que muchas ocasiones antepusieron los intereses personales y de partido a los intereses de México” (Documental México, *la historia de su democracia*, transmitido por el canal 2 de Televisa el día 13 de julio de 2004).

¹⁰⁴ Luis Salazar, “Alternancia y cambio de régimen”, *El 2 de julio. Reflexiones posteriores*, Yolanda Meyenberg, FLACSO, IIS, UAM, México, 2001, p. 415.

responsables. Los esfuerzos reformistas, después de todo, no habían pasado desapercibidos para nadie y se sabía que el voto (comprado o no) había sido respetado.

Al final volvió a ganar un candidato priísta y la explicación más común fue que se impuso el voto del miedo y que la ciudadanía eligió la estabilidad y la paz.¹⁰⁵ En contraste, pocos fueron los que se atrevieron a reconocer que todavía en esas elecciones hubo amplios sectores sociales que confiaban en el PRI (y en este punto fue fundamental la confianza en el bienestar económico que despertó Salinas). Cuando mucho, se reconoció que no tanto por crisis de los partidos sino por su inmadurez fue que no lograron hacerse del electorado que esperaban convencer.¹⁰⁶ La ciudadanía votó y, al hacerlo, nos gusté o no, determinó mejor que nadie el camino que debía seguirse para instaurar la democracia. De hecho, luego del saldo negativo del PRD en las elecciones de 1995 y de cara a su III Congreso Nacional, el entonces diputado perredista Jesús Zambrano, tuvo que admitir, como causa de sus derrotas que en el PRD no hubo una línea política única, sino la claridad de un objetivo de corto plazo: ganar las elecciones de 1994 con Cárdenas a la cabeza. "Nos mantuvimos unidos en el PRD hasta el 21 de agosto de 1994 (...), las diferencias que estaban ocultas empezaron a aflorar intensamente, y empezaron a vislumbrarse diversas apreciaciones políticas sobre el destino, los objetivos y los propósitos del PRD. Entonces surgen las corrientes, pero no de pensamiento, sino de grupos de presión para ganar el control del partido y definir una línea política (...); lo que está pasando es que coexisten varias líneas políticas y lo que necesitamos definir es una sola estrategia y un solo programa. Una sola definición de partido".¹⁰⁷

Con aquella votación, la ciudadanía parece haberle recordado al PRD que apenas sumaba 5 años de vida y que, a pesar de su porcentaje, era un partido que estaba creciendo exitosamente, de

¹⁰⁵ Wayne Cornelius, "Repercusiones de los comicios de 1994 en la transición gradual de México hacia la democracia", en Germán Pérez Fernández del Castillo, *et. al.*, (coords.), *La voz de los votos: Un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Miguel Ángel Porrúa-Flacso, México, 1995, p. 430.

¹⁰⁶ En el primer capítulo indicamos cómo cuando la gente no encuentra alternativas reales, a pesar de que el partido en el poder no tenga legitimidad, puede preferir quedarse tal como está. Przeworsky escribe que "En caso de que se desmorone la creencia en la legitimidad del régimen pero no exista una alternativa organizada, los individuos no tienen opción alguna" (Przeworsky, "Algunos problemas en el estudio de la transición", *cit.*, pp. 84-88).

¹⁰⁷ Reportaje de Gerardo Albarrán de Alba, *Proceso*, No. 0980- 05, 14 de agosto de 1995. También Jesús Ortega, coordinador del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, coautor del análisis *Situación actual y línea política*, declaró: "Necesitamos un partido con sentido de Estado, no sólo de clase" (*Ibid*). Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo, todavía siendo presidente del PRD, aseguró que su partido debía aspirar a convertirse en un partido político estable y que requería de institucionalidad, argumentando que la búsqueda de ésta era la mayor dificultad a la que se había enfrentado como presidente del CEN. Esa institucionalidad, decía, debe implicar que el partido, como formación integrada por grupos y corrientes que han perdurado y que han privilegiado los intereses de grupo sobre los del conjunto, se traduzca en que los órganos administrativos y de dirección sean funcionales, "porque son precarios todavía" (*Proceso*, No. 0946- 09, 19 de diciembre de 1994).

acuerdo a su potencial real y no empecinándose en el recuerdo del porcentaje obtenido por el FDN en 1988. Pero lo mismo sucedió con los otros partidos. Siguiendo las gráficas de sus trayectorias electorales se puede comprobar que, en la medida en que el PRI perdía votos, el PAN y, posteriormente, el PRD se fortalecían (incluso entraron en escena nuevos partidos). Por lo tanto, los resultados de 1994 fueron congruentes con el sentir de una ciudadanía cada vez más politizada y pragmática.

Sin embargo, aunque esta vez la legalidad se empató con la legitimidad, hubo un descomunal déficit en lo que a equidad se refiere. En estas elecciones el gobierno volcó los recursos del Estado a favor de su partido y no hubo forma (legal) de evitarlo, pero tampoco de ocultarlo.¹⁰⁸ Se sabe que en esta campaña el PRI gastó 78% del costo total de las elecciones; el PAN, 10.38%; el PRD, 4.58%.¹⁰⁹ El mismo Zedillo lo reconoció en un foro internacional, en enero de 1996, cuando mencionó que “tal vez había algo de cierto” en el argumento de quienes decían que las elecciones fueron legales pero no equitativas.¹¹⁰

La reforma de 1994, en parte por la cercanía de los comicios, dejó cosas pendientes y eso todos lo sabían. Precisamente en materia de gastos de campaña y financiamiento de partidos, así como en lo que toca a cobertura (tiempo y contenido) en medios electrónicos, el adeudo era considerable con respecto a otros aspectos. En general, quedaban muchos problemas por resolver en todas las áreas del sistema electoral mexicano y esto ni el nuevo presidente lo podía ocultar. Por tal razón, en su discurso de toma de posesión, el presidente Zedillo haría la siguiente exhortación:

Si atrás quedó la contienda electoral, ha llegado el momento de la convergencia de propósitos, para avanzar en un proceso de democratización integral (...) Para llevar a cabo esa reforma electoral definitiva debemos abordar con espíritu abierto y ánimo democrático cuestiones como el financiamiento de los partidos, los topes a los gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación y la plena autonomía de los órganos de autoridad electoral.

¹⁰⁸ Todavía no deja de sorprender la cantidad de recursos públicos empleados para la campaña de Zedillo, justo en el momento en que la nación estaba a punto de sufrir una severa crisis económica. Según información obtenida por el IFE y el Tribunal Federal Electoral, los ingresos del PRI, en 1994, llegaron a casi 177 millones de dólares (Cfr., “Campaña electoral PRI, 1994”, en *Reforma*, 12 de julio de 1999). Incluso, Margaret Thatcher, en su segundo libro autobiográfico, *El camino al poder*, aseguró que lo que falló en México no fue el “modelo mexicano” sino el “extravagante” gasto que hizo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari para asegurar la elección de Ernesto Zedillo (Véase en *Proceso*, No. 0984- 03, 11 de septiembre de 1995).

¹⁰⁹ De los 414 millones 778,751 nuevos pesos invertidos en conjunto, 324 millones 681,340 nuevos pesos correspondieron a gastos del partido en el gobierno (*Proceso*, No. 0951- 14, 23 de enero de 1995).

¹¹⁰ Citado en: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., p. 373.

Fue también durante este discurso en el que se comprometió, igual que lo hiciera como candidato de su partido (4 de agosto de 1994), a “...guardar como Presidente de la República una respetuosa distancia frente al partido” .

La actitud de Zedillo ante el complejo panorama político y social no era, después de todo, tan diferente a la actitud de su antecesor en 1988. Salinas inició su mandato en medio de la desconfianza y falta de legitimidad, mientras que el primero lo hizo como un candidato inesperado que debía su postulación al asesinato de Colosio y a la falta de consenso en su partido ante la intención de Salinas de reformar la Constitución a manera de que ello le permitiera echar mano de otra opción.¹¹¹ El reto de ambos mandatarios era el de tener que convencer a la ciudadanía, lo mismo que a su partido. Además, de inmediato, ambos presidentes salieron al paso de las críticas proponiendo una reforma política y un pronunciamiento en el sentido de procurar la democratización de su partido. De acuerdo con ello, Salinas prometió cortarse el dedo, mientras que Zedillo prometió guardar una sana distancia. La diferencia entre lo que enfrentó uno y otro, sin embargo, estriba (además del clima de violencia) en la calidad y características de la ciudadanía, la opinión pública y los partidos políticos que tuvo que afrontar Zedillo. Veamos esto.

Lo que enfrentaría Zedillo cuando llegó a Los Pinos fue algo que, a pesar de todo, Salinas no padeció tanto, esto es, una sociedad mexicana movilizada en diferentes formas y en distinto grado. Ello, en virtud de un acelerado desarrollo de la cultura política participativa, de la paulatina liberalización de los medios y la opinión pública, así como de una mayor información relacionada con: los comicios (con procesos cada vez más visibles), los candidatos, las propuestas, las reformas electorales y la política en general. Se trataba, pues, de una ciudadanía con la certeza de que su voto contaba y de que ahora existían instituciones electorales responsables de garantizar mejor que antes la legalidad. Antes de esos comicios muy poca gente creía que su voto sería respetado, después de

¹¹¹ En la entrevista que le hiciera Castañeda al ex presidente Salinas, éste admitió que -tras consultar a su partido-“La opinión entre los legisladores del PRI fue que no participarían en esa reforma constitucional, y varios gobernadores también expresaron que el ánimo de sus legislaturas locales no estaba para aprobar una reforma así”. La reforma a la que se refería Salinas era aquella al artículo 82 constitucional según la cual, ningún secretario o subsecretario de Estado, jefe de departamento Administrativo, ni el procurador ni ningún gobernador de algún estado podría ser electo Presidente de la República a menos que se separara de su puesto 6 meses antes de las elecciones, pero cuando asesinaron a Colosio faltaban 5 meses, por lo que el presidente buscó la manera de modificar la Constitución para colocar a un candidato, quizá más cercano. Es probable que esta situación se haya presentado como una oportunidad para ajustarle las cuentas a Salinas y a los llamados tecnócratas del gabinete, de parte de su partido. (Jorge J. Castañeda, *La Herencia*, cit., p. 370).

1994 había tal certeza en que el voto valía más que, inclusive, el abstencionismo adquirió otro significado.¹¹²

La verdad es que la participación organizada de la sociedad, a través de diferentes grupos y expresiones, iba todavía más allá. Cuando Zedillo toma posesión ya lo esperaba, por decirlo así, una larga agenda de reformas pendientes y de nuevas propuestas inspiradas en la experiencia electoral reciente. Ya con anterioridad se había indicado que uno de los rasgos distintivos de las reformas salinistas era que se trataba de procesos abiertos y dinámicos, es decir, que continuaban al margen de la aprobación de las reformas, ya que los partidos habían hecho suya la iniciativa del proyecto reformador y desde 1989 no dejarían de apuntar hacia la negociación de la reforma. Ello se debe agradecer, por otro lado, a la fundación del IFE y a la activa participación que tuvo éste al fungir como puente entre los diferentes actores y al operar de forma permanente. De esta manera, la penetración alcanzada, específicamente, entre los temas electorales y diferentes sectores de la población, por ejemplo, entre intelectuales, Organizaciones No Gubernamentales, ciudadanos comunes y partidos políticos, provocaría una gran expectación en torno a lo que haría Zedillo. Como apuntaron Woldenberg, Becerra y Salazar, uno de los rasgos propios de la reforma de 1996 fue:

... un acompañamiento intelectual masivo y sobre todo dueño de un enorme grado de precisión sobre los temas a corregir y los propósitos maestros del cambio. Podemos decir que en ningún otro momento el debate electoral había alcanzado tal especialización, jamás había abarcado al mismo tiempo tantos temas, tantos participantes, tal meticulosidad y exactitud.¹¹³

En conclusión, cuando Zedillo llega a los Pinos, la verdadera iniciativa del proceso de reforma ya no le pertenece al gobierno, como venía sucediendo desde 1977; esta vez aparece como una necesidad y una exigencia de parte de todos los actores políticos y nadie, desde la oposición, se atrevió a juzgarla en los mismos términos en que había sido criticada la reforma de 1977, todavía planeada desde la presidencia sin ningún contrapeso.¹¹⁴

¹¹² Véase nuestra tesis de licenciatura, Gerardo Cruz Reyes, *Reforma política y cultura política en México*, FCPYS (UNAM), 2001. Particularmente en los capítulos II y III se puede observar la forma en que fue aumentando la confianza ciudadana en el IFE y su relación con el incremento en la credibilidad electoral.

¹¹³ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, cit., p. 386.

¹¹⁴ Véase, por ejemplo, Jacqueline Peschard, "Hasta dónde ha llegado la reforma electoral", en *Etcétera* 340, 1999. Sin embargo, para esta autora, "A pesar de que todas las modificaciones a la normatividad electoral implicaron largos procesos de negociación entre partidos políticos y el gobierno, nunca fueron aprobadas por el consenso de todas las

A) La negociación y el diálogo como la forma misma del cambio democrático.

Paradójicamente, cuando más cerca se estaba de conseguir normalizar el método democrático, más se intensificó -hasta alcanzar grado de premisa- el debate por la transición democrática y la necesidad de llegar a un pacto entre todos los actores, con el objeto de terminar la reforma del Estado, siguiendo el ejemplo de la transición democrática en España; aunque para algunos (como Porfirio Muñoz Ledo) se trataba, más bien, de rehacer la Constitución. Así las cosas, las reformas electorales fueron vistas por los actores como el medio para llegar a un pacto más inclusivo, una vez conquistada la denominada democracia procedimental que haría posible la alternancia.

Lo que hay que decir, a pesar de lo anterior, es que ya desde 1994 las prácticas democráticas habían hecho acto de presencia en el sistema político mexicano y, en este sentido, el diálogo y las negociaciones, lo mismo que las sucesivas victorias que tanto el PAN como el PRD lograron después de 1995, conquistando posiciones en legislaturas locales y gobiernos municipales y estatales, son sólo una prueba de que por consenso o a fuerza de votos y presión política social, la democratización del Estado y sus instituciones se veía más cercana que nunca. De hecho, no se tendría que esperar mucho tiempo para confirmarlo, debido a que, por fin en 1997, la pluralidad se abrió paso en el Congreso y, entonces, el peso del autoritarismo vino a menos. Ello le permitiría a los mexicanos vislumbrar mejores horizontes.

Indudablemente, Muñoz Ledo acertó cuando, a contracorriente de sus correligionarios, postulara que "...el diálogo no es un método de lucha más sino la forma misma del cambio democrático..."¹¹⁵ Visto así, la clave del cambio en México no radicaba tanto en la firma de un pacto, sino en la continua negociación de los actores, en la creación de leyes, instituciones y procedimientos electorales confiables, así como en la actualización y reactivación del texto constitucional. Esto era, sencillamente, lo que se ajustaba mejor a nuestro caso. En otros países el cambio no fue posible sino hasta después de crear otra Constitución; en cambio, en México el proceso de reforma, así como la continua adaptación de la Constitución a la realidad nacional hicieron más fluida la democratización de actores e instituciones.¹¹⁶

partes, es decir, fueron siempre acuerdos incompletos y esa es quizá la gran deuda de la reforma electoral con la transición”.

¹¹⁵ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 390.

¹¹⁶ De acuerdo a un interesante estudio de Jorge Canela Landa, de 1920 al año 2000, es decir, en un periodo de 80 años, se realizaron 400 reformas a la Constitución. Puede decirse que las reformas constitucionales se acentuaron a partir de 1970. Tan sólo en los últimos 30 años, la Constitución se reformó en 262 ocasiones es decir, el 65% de las reformas constitucionales se registraron en este último periodo. De acuerdo a este estudio, las reformas a la Constitución por periodo presidencial (en orden descendente según el número de reformas) fueron: Ernesto Zedillo = 76 (19%); Miguel de la Madrid Hurtado = 60 (15%); Carlos Salinas de Gortari = 51

Lo que se ha querido señalar con todo ello es que, entre 1994 y el 2000, el sistema político mexicano experimentó una significativa transformación en sentido democrático. Curiosamente, ni los partidos políticos parecen haber tomado conciencia de ello (ocupados como estaban en exigir un gobierno de transición y un proyecto que diera viabilidad al conjunto de reformas jurídicas, políticas, sociales y económicas). No era una democracia pero el Estado se estaba democratizando y esto era más real que aceptar las elucubraciones teóricas sobre una transición democrática incierta. Es verdad, el presidencialismo sustentado en la Constitución no sufrió modificaciones y tampoco se alcanzó la equidad y transparencia deseadas en los comicios; ello no obstante, la evolución de las instituciones y actores fundamentales del país era notable. En consecuencia, por más que se afirme que la transición democrática quedó inconclusa porque no cambió la Constitución ni la estructura institucional del Estado, es falso porque tanto la Constitución como las instituciones estuvieron en constante movimiento y no requirieron de un gran pacto para refundarse.

(12.75%); Luis Echeverría = 40 (10%); José López Portillo = 35 (8.75%); Abelardo L. Rodríguez = 22 (5.5%); Miguel Alemán Valdés = 20 (5%); Gustavo Díaz Ordaz = 19 (4.75%); Plutarco Elías Calles Campuzano = 18 (4.5%); Manuel Ávila Camacho = 18 (4.5%); Lázaro Cárdenas del Río = 15 (3.75%); Adolfo López Mateos = 11 (2.75%); Álvaro Obregón = 7 (1.75%); Pascual Ortiz Rubio = 4 (1%); Adolfo Ruiz Cortines = 2 (0.5%); Emilio Portes Gil = 2 (0.5%). También se destaca el hecho de que de aquel 65% de las reformas en los últimos 30 años, los principales rubros de la Constitución más reformados en cada uno de los periodos de gobierno, se refieren a la reforma del poder Legislativo, a las garantías individuales y, en el caso de Zedillo, al poder Judicial y, después, al Legislativo. Jorge Canela Landa, “La reforma política a través de sus leyes (1920-2000)”, *A Contraluz*, (j)

IV. 1996, la tercera fase de democratización: el perfeccionamiento de las condiciones de competencia. Hacia la redimensionalización y equilibrio del poder político.

En 1994 se abrió la tercera fase de democratización correspondiente al perfeccionamiento de las condiciones de la competencia. Con las elecciones de ese año se consolidó la confianza ciudadana tanto en los actores como en las instituciones¹ en virtud de las cuales sería posible el cambio; asimismo, se dieron pasos importantes en la creación de mejores leyes y procedimientos electorales. Podemos afirmar, inclusive, que concluyeron exitosamente las primeras dos fases de democratización, pero había tocado la hora de dar equidad y transparencia a los procesos electorales.

Justamente, los comicios de 1994 dejaron la enseñanza de que era impostergable ajustar los mecanismos de la competencia para garantizar más equidad a los participantes, de otra forma se corría el riesgo de tensar las relaciones políticas y sociales a un extremo en que la inestabilidad rebasara a la autoridades y, entonces sí, un posible ambiente de ingobernabilidad se tradujera en graves retrocesos políticos y económicos para el país y sus instituciones. No se debe perder de vista que el movimiento zapatista y la crisis económica que estalló en los primeros días de la administración de Zedillo dejaron a México en una delicada situación interna y externa. Se había firmado un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, empero, ya se manejaba la posibilidad de concretar otro tratado con Europa, por lo que un clima de violencia, más bien, alejaría las inversiones. La verdad es que no era difícil esperar lo que se creía erradicado: la

¹ Casi desde que surgiera el Instituto Federal Electoral, (IFE), en 1990, se pudo observar una relación recíproca entre el aumento de la credibilidad en el nuevo organismo electoral (IFE) y el aumento de la confianza en los procesos electorales, lo que se tradujo en un mayor sentido de eficacia del voto ciudadano (cfr. Ricardo Becerra y José Woldenbeg, “2 de julio: el cambio viene de lejos”, en *Diálogo y debate de cultura política*, No. 14, octubre-diciembre del 2000, pp. 82-86). Entre mediados de 1995 y principios de 1996, la confianza en el IFE había alcanzado un promedio de 51 %, frente a un 34 % que creían poco en él (*La reforma electoral y su contexto sociocultural*, IISUNAM-IFE, 1996, pp. 62,63 y 140). Tres años más tarde (1999), al menos en la capital de la República, la empresa Alduncin y Asociados aplicó un cuestionario con el objeto de evaluar la percepción sobre el desarrollo de la democracia y resultó que, por encima de la confianza en los partidos políticos, el IFE obtuvo una calificación de 64.8, superior a cualquier otra institución política. Al mismo tiempo, un 70.3 % de los encuestados manifestó que el IFE debería ser la única autoridad encargada de contar los votos y determinar quién ganó las elecciones, frente a un 8.1 % que prefería que fuera el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el responsable. Esto pone de manifiesto la importancia que los ciudadanos han depositado en el IFE, probablemente en razón de que un 72.7 % lo consideran independiente del gobierno (Alduncin y Asociados, *El Universal*, el 14 de abril de 1999). Por su parte, los habitantes del DF aparecen entre los que tenían una mejor valoración de reforma. En 1999, por ejemplo, el 73 % de ellos pensaba que gracias a las nuevas leyes e instituciones electorales los comicios actuales eran más competidos, mientras que el 62 % había estimado que eso nos acercaba a una auténtica democracia. El hecho es que un 44 % ya pensaba que las reformas electorales propiciaban elecciones limpias, frente a un 42.3 % que pensaban que sólo en parte iban a garantizar una jornada pacífica para el 2000 gobierno (Alduncin y Asociados, *El Universal*, el 14 de abril de 1999). En el mismo plano, es interesante observar cómo, a diferencia de la gran desconfianza en las elecciones, instituciones y autoridades electorales a finales de los ochenta, es decir, en la falta de eficacia del voto, a principios de 1995, según la encuesta nacional aplicada por el IIS, un 73% de encuestados manifestaron que, efectivamente, los ciudadanos decidían libremente por quién votar (*La reforma electoral y su contexto sociocultural... cit.*, p. 140). Finalmente, hay que destacar que aquel crecimiento en la confianza en el IFE y en las elecciones se confirmaría en el mes de octubre de 2003, cuando concluyó el ciclo de la generación de consejeros de 1996, según una encuesta nacional publicada por Reforma, la opinión acerca del IFE, pasó de 77% que la calificaron entre muy buena y buena, en diciembre de 2000, a un 59% (muy buena/buena) en octubre de 2003; mientras un 68% de los encuestados opinó que el IFE había contribuido a la democracia, todo lo cual es doblemente importante si se recuerda que entre 1999 y ese mismo año de 2003 el IFE y sus autoridades fueron presas de un continuo ataque por parte de la mayoría de los partidos (*Reforma*, 31 de octubre de 2003).

agudización de la violencia y el rechazo hacia la política. De ahí que, a principios de 1996, se dejaran escuchar diferentes voces que comenzaron a alertar de los riesgos de nuevos brotes de violencia. Empresarios, clero, campesinos, obreros, barzonistas, todos coincidieron en que el riesgo de estallidos sociales en 1996 era real.² Por su parte, el presidente de la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Juventino Castro y Castro advirtió que las condiciones que dieron origen a la Revolución de 1910 eran similares a las que estaba enfrentando México, argumentando que en tiempos de crisis la procuración e impartición de justicia tiende a politizarse más que obedecer a aspectos meramente legales, beneficiando a los grupos más poderosos y respondiendo en exceso contra la población inconforme o involucrada en conflictos sociales.³ Con toda seguridad, al declarar eso, el ministro estaba pensando en la pobreza de al menos la mitad de la población mexicana; la constante violación de los derechos humanos; las matanzas y abusos perpetrados por autoridades locales; la falta de solución en los casos de los asesinatos políticos; la ausencia de diálogo con el EZLN y, en contraste, la flagrante impunidad con la que se conducían importantes empresarios y autoridades en la vida política nacional (como los casos de Carlos Cabal Peniche y Carlos Hank González, ligados al triunfo de Madrazo o Alfredo Harp Helú y Jorge Espinosa Mireles, dos de los varios beneficiados por el rescate bancario y acusados de financiar guerrillas⁴), ello, a pesar de tener al hermano del expresidente Salinas, Raúl Salinas, en prisión. En fin, es cierto, existían condiciones muy delicadas que podían derivar si no en una revolución sí en problemas de inestabilidad para la economía y la política.

No obstante estas perspectivas, como se ha dicho, hubo una respuesta favorable al diálogo proveniente de diferentes grupos e instituciones. Probablemente fue así porque, en primer lugar, la mayoría de ellos esperaban que la inercia de la reforma de 1994 condujera automáticamente a los actores a sentarse en la mesa de las negociaciones, para concluir las asignaturas pendientes. Y es que, desde las Conversaciones de Barcelona, los actores políticos negociaron a sabiendas de que la cercanía con las elecciones imposibilitarían llegar a reformas de fondo y que, en consecuencia, la reforma quedaría como un proceso abierto e inconcluso; y, en segundo lugar, porque existía una clara conciencia, por parte de los actores políticos de oposición, de que no se debía renunciar a la lógica del diálogo y la negociación con el gobierno, a pesar de su inconformidad por los casos de fraude electoral cometidos en su contra. Al menos así quedó de manifiesto, por ejemplo, cuando

² *Proceso*, No. 1000- 01, 1 de enero de 1996.

³ *Proceso*, No. 1000- 03, 1 de enero de 1996.

⁴ *Cfr. Proceso*, No. 0976- 07, 17 de julio de 1995.

Vicente Fox, ya electo gobernador de Guanajuato, aseguró que "un partido político tiene que estar en diálogo permanente con los gobernantes en turno",⁵ esto, a pesar de su conocido rechazo por el método de negociación gradual empleado por los últimos dirigentes de su partido, incluido el famoso operador de las concertaciones, Diego Fernández de Cevallos.⁶ Pero, las cosas no fueron muy diferentes del lado del PRD, pues, como se tendrá oportunidad de ver más adelante, fue uno de los actores más preocupados por negociar hasta el último momento la reforma de 1996, con todo y los sucesivos golpes que este partido había venido recibiendo, sobre todo, por parte del PRI, en el caso de Tabasco.

Así pues, lo que se quiere resaltar es que, afortunadamente para el país, la lógica de la negociación se impuso a la violencia. Aunque la democratización continuó no sin que antes se tuvieran que librar varios obstáculos; algunos de los cuales, inequívocamente, tenían relación directa con el desarrollo de las elecciones y los conflictos postelectorales que se vivirían a finales de 1995 y hasta mediados de 1996. Se trata de problemas para los que todavía no existían mecanismos legales adecuados y eficaces, dentro del sistema electoral mexicano, que pudieran garantizar equidad, transparencia y equilibrio en la competencia. La ley electoral puesta en función con la reforma de 1994, quedó claro, aún padecía de grandes lagunas, pues permitía graves diferencias en la asignación de los recursos públicos a los partidos; carecía de las facultades legales para fiscalizar eficazmente los gastos de los partidos y solicitar, en caso de ser necesario, información a las entidades bancarias, sobre las actividades económicas de los candidatos o partidos. Evidentemente, tampoco el Trife contaba con las atribuciones para dirimir en asuntos electorales locales. En fin, lo que se estaba manifestando era, además, la enorme disparidad entre el Cofipe y las legislaciones electorales de los estados, donde muchas veces se gestaban fuertes batallas en contra de los poderes caciquiles, asociados con las autoridades políticas y los órganos electorales, como se vería más tarde en Guerrero, Puebla, Tabasco, Chiapas y Yucatán.

1. Las primeras propuestas de reforma

Anteriormente enfatizábamos lo oportuno que resultó el consenso de los partidos en torno a la decisión de dejar al Dr. Carpizo al frente del Consejo Político del IFE, es decir, al secretario de

⁵ *Proceso*, No. 0972- 14 , 19 de junio de 1995.

⁶ De hecho, Carlos castillo Peraza reconoció que "En alguna ocasión Fox puso en peligro los proyectos del partido cuando estuvo a punto de anunciar que apoyaría a Cuauhtémoc Cárdenas (*Proceso*, No. 1020- 07, 20 de mayo de 1996)."

Gobernación;⁷ esto independientemente de que, para el gobierno, había sido evidente que cada vez era más problemático oponerse a la completa ciudadanización del IFE. Tanto más cuanto que, desde las elecciones de 1988 y luego del descrédito de las autoridades electorales, la atención de la opinión pública y de los partidos se concentraba, en mayor medida, en los momentos culminantes de los procesos electorales, es decir, en la declaración de los ganadores, más que en los diferentes mecanismos a través de los cuales se podían instrumentar maniobras fraudulentas de compra e inducción del voto o en la propia legislación electoral, áreas en las cuales el gobierno aún podría conservar cierto dominio sobre las elecciones y los participantes, en caso de perder el control sobre el IFE. De manera que, desprenderse de la presidencia del IFE, tal vez le restaría una gran presión al gobierno -probablemente innecesaria si consideramos, como ya se mencionó, que desde 1994 el Consejo General se condujo con un amplio margen de acción dentro de las limitaciones que le imponía, obviamente, el propio Cofipe. No es de extrañar, pues, que hasta el mismo PRI acordó junto con el PRD la salida de Gobernación del IFE. Incluso, desde el 12 de septiembre de 1994, el mismo Carpizo se había pronunciado por suprimir la presencia de los poderes públicos en los órganos electorales, mientras que Zedillo lo hizo el día de su toma de protesta.

Dos meses después del pronunciamiento de Carpizo, el 16 de noviembre de 1994, los consejeros ciudadanos darían a conocer su “propuesta de agenda para una nueva reforma electoral”, destacando varios ejes capitales: principios rectores, órganos y procedimientos electorales; condiciones de la competencia (sustentadas en el principio de la equidad en el financiamiento y en el acceso a los medios de comunicación); democratización de la representación; partidos, asociaciones políticas y coaliciones, con la propuesta de condiciones más flexibles para su registro y acción conjunta.⁸

Por su parte, de las tres consolidadas fuerzas políticas, PRI, PAN y PRD, salieron diferentes propuestas. El 7 de septiembre el PAN presentó la suya, haciendo énfasis en la desvinculación del gobierno respecto de su partido (tal como lo exigió desde 1977) y en la necesidad de efectuar una verdadera división real de los poderes. El PRD, por su parte, en el documento “la reforma democrática del Estado”, publicado el 22 del mismo mes, manifestó lo mismo que el PAN, pero

⁷ Además, Carpizo definitivamente fue un secretario de Gobernación diferente a todos cuantos habían dirigido el máximo órgano electoral. Como señalara Lorenzo Córdova: “De Carpizo hay que señalar algo. Fue un presidente del IFE bastante anormal si se le comprara con los demás, en la medida de que jamás ejerció su derecho a voto; jamás, salvo en las decisiones sumamente importantes -que salieron por unanimidad- Carpizo no voto; por ejemplo, con excepción del voto sobre la validez del padrón electoral, prácticamente el resto de las decisiones son tomadas por diez votos, es decir, los seis Consejeros Electorales y los cuatro legisladores (entrevista a Lorenzo Córdova Vianello, el 10 de febrero en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM)”.

⁸ Luis F. Aguilar, “La reforma por consenso”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, cit., p. 86.

añadiendo el establecimiento del plebiscito, el referéndum y la consulta ciudadana como figuras institucionales de participación democrática y, de modo especial, planteó el asunto de la autonomía del IFE, punto que, curiosamente, hacia mediados de 1996 sería causa de disputa entre el PAN y los otros partidos, PRI, PRD y PT, los cuales habían llegado al acuerdo de suprimir la función del secretario de Gobernación como presidente del Consejo General del IFE, además de la representación del Poder Legislativo en el Consejo General, propuestas con las que el PAN expresó públicamente su desacuerdo, inclinándose por preservar la figura del presidente-secretario de Gobernación y la representación de las dos Cámaras.⁹

Del lado del PRI, la propuesta no variaba mucho en sus puntos clave, salvo que hacían eco de la propuesta del presidente Zedillo acerca de garantizar la autonomía del partido, algo que se debatiría profusamente a lo largo de los siguientes dos años, sea por la promesa medianamente cumplida del presidente Zedillo de consolidar una sana distancia entre éste y su partido o sea por lo que, en esa lógica, representó la resistencia que opuso Madrazo a los intentos del presidente de echar abajo su triunfo en Tabasco, según lo acordado entre el secretario de Gobernación Esteban Moctezuma y Andrés Manuel López Obrador.¹⁰ Y es que se sabe que el PRD condicionó su adhesión al Acuerdo Político Nacional, solamente si se removía a Madrazo. Acuerdo que, por lo demás, representó un serio esfuerzo del presidente y su secretario de Gobernación por convencer y aglutinar en torno de un eje común a las principales fuerzas políticas nacionales, PT, PRD, PRI y PAN, a principios de 1995; para lo cual fue necesario que el propio presidente Zedillo, sin representación de su partido, negociara con las dirigencias de los partidos de oposición; lo que daría origen a uno de los enfrentamientos más importantes de las últimas décadas entre el presidente y su partido,¹¹ marcando, inclusive, el rumbo de la reforma política, como se verá en seguida.

⁹ Jorge Alcocer, "Los escollos del Consejo General", en *Proceso*, No. 1023- 20, 10 de junio de 1996.

¹⁰ Sobre ello, Andrés Manuel aceptó después que el propio Presidente de la República le comunicó personalmente en Los Pinos, el domingo 15 de enero, dos días antes de que los partidos suscribieran el Acuerdo Político Nacional, que avalaba los compromisos del secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma, quien prometió nuevas elecciones en Tabasco. "En una reunión breve y muy formal (a la que asistió el perredista Javier González y el propio secretario de Gobernación), Zedillo nos dijo que ellos iban a respetar el compromiso sobre Tabasco". A pesar de esto, el 26 de enero la Secretaría de Gobernación aseguró que no fue así (*Proceso*, No. 0952- 13, 30 de enero de 1995).

¹¹ Conflicto que se ventilaría claramente durante la XVII Asamblea Nacional del PRI, en 1996, en la cual lograron imponer candados a los políticos sin probada militancia en el partido, es decir, a los llamados tecnócratas. Así, durante esta Asamblea se acordó que para ser candidato a algún cargo de elección popular se necesitaba una militancia de 10 años y haber ocupado un cargo de elección popular. De esta forma, es probable que en 1999 los precandidatos a la presidencia de la república debieron su inclusión más a su antecedente de haber sido exgobernadores –y a su rebeldía frente a Zedillo– que al de ser parte del gabinete presidencial, tal como había sucedido con los últimos tres presidentes priistas (Véase, Soledad Loaeza, "El tripartidismo mexicano, ¿un arreglo inestable?", en Julio Labastida Martín y Antonio Camou, (coords.), *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI y UNAM, México 2001, p. 243).

2. Las dos vías: enfrenamiento e impugnación frente a la negociación

Tal como se observaría después de las elecciones de 1988, las estrategias de negociación empleadas por las fuerzas de oposición, y fundamentalmente el PRD, estuvieron centradas en dos vías; por un lado, la vía institucional, es decir, la discusión de la reforma política y, por otro, la de la impugnación y el enfrentamiento producto de los conflictos electorales. Aunque en los hechos esas dos vías no se excluían, la verdad es que en cada una se siguieron pautas diferentes de acción. Si bien es cierto que en San Luis Potosí y Guanajuato el PAN llegó a desplegar a sus militantes y simpatizantes en prácticas de protesta, no hay duda de que con el PRD esta estrategia se hizo más común, a raíz de las luchas preelectorales y postelectorales en Michoacán, donde, según un reporte de *Los Angeles Times*, se dice que le costó al PRI 100 millones de dólares “aplastar al PRD”.¹² Sin embargo, como ya se dijo, aun cuando el gobierno se empeñó en obstaculizar el avance del PRD, ello no fue suficiente para retirar completamente al partido de Cárdenas del diálogo. Al respecto, Muñoz Ledo recuerda, a pregunta expresa de un reportero, sobre si ya se había impuesto en el PRD una línea mayoritaria en favor del diálogo:

En el PRD todos dialogan. Unos lo hacen públicamente y otros no. Yo quiero decir que el diálogo ordenado, público, mandatado (sic) por instancias del partido y acotado, es lo que le da mayor limpieza al partido, mayor transparencia (...) En un acuerdo que tomamos en el CEN durante el gobierno de Salinas, se dijo que nosotros tendríamos relaciones con el gobierno en el Congreso. No nos sirvió el no haber tenido un diálogo más articulado; el problema es que tampoco Salinas le dio seguimiento. Es falso pensar que nosotros no quisimos el diálogo. Nosotros aceptamos el diálogo desde el 88; lo planteó el propio Cuauhtémoc Cárdenas, antes de la toma de posesión de Salinas. A todos nos sorprendió Cuauhtémoc cuando invitó a dialogar a Carlos Salinas (...) De aquel lado, del gobierno salinista, nunca hubo una disposición plena para un diálogo con agenda. De nosotros, voluntad de diálogo la hubo, pero Salinas nunca se abrió a un proceso ordenado y consecuente. Nunca abandonó su estrategia de golpearnos y de destruirnos. Lo que Salinas buscaba era dividirnos con una gran malicia. Manipulaba a la prensa, y su equipo maniobraba en el interior del partido para hacer que cualquier acercamiento se convirtiera en fuente de divisiones.¹³

Podría decirse que esta fue la tónica de las relaciones entre el gobierno de Salinas y el PRD. Sin embargo, lo que resultaría interesante, tras la llegada del presidente Zedillo, según reconocería el mismo Muñoz Ledo, es que la gran diferencia entre el gobierno anterior y el de éste último consistía en que el gobierno de Zedillo no tenía "la voluntad de aplastar al PRD", motivo por el cual, decía, "llegó el momento de correr riesgos y de ir a definiciones claras."

¹² *Proceso*, No. 0972- 03, 19 de junio de 1995.

¹³ Nota de Alvaro Delgado y Fernando Mayolo López, *Proceso*, No. 0946- 09, 19 de diciembre de 1994.

En ese mismo plano, el tramo que va de 1994 a la firma de la reforma de 1996, permitió confirmar varios rasgos que se comenzaron a dibujar desde 1988 y que, a pesar de ello, no alcanzaron tanto reconocimiento. El primero de ellos, que la famosa crítica a cerca de las concertaciones entre el gobierno y el PAN y la supuesta sumisión incondicional de éste, en realidad no eran tal cosa; y en eso muchos panistas fueron claros, pues, en repetidas ocasiones declararon que existían muchas similitudes en los dos proyectos de gobierno. Pero, donde se observó con mayor nitidez la posición de Acción Nacional sería en los conflictos electorales de 1995 en los cuales llegaron al punto de la ruptura, así fuera de forma coyuntural y estratégica. Lo cierto, al final de cuentas, es que la negociación por las dos vías mostró ser eficaz también para el PAN.

El segundo rasgo que se confirmó fue aquel según el cual, en realidad, el radicalismo del PRD siempre estuvo en la misma proporción al radicalismo del gobierno de Salinas; es decir que, en muchas ocasiones, sería provocado y auspiciado. Esto no quiere decir que algunas corrientes dentro del partido no se inclinaran -prácticamente de manera natural (debido a sus orígenes)- por la vía del enfrentamiento. Sin embargo, lo que dejaron ver las negociaciones que condujeron a la última reforma (e incluso desde antes de 1994), es a un PRD desplazándose muy bien entre las dos pistas de la negociación. Si bien en este caso, habrá que señalar que la principal oposición que tendría que enfrentar el PRD sería, más bien, la de una insurgencia priísta en pie de lucha contra su histórico líder, el presidente.

Como dijimos anteriormente, las estrategias seguidas por los tres partidos acarrearían consecuencias tan importantes para la reforma y, por ende, para la democratización del sistema político mexicano que vale la pena detenerse un momento en su explicación.

A. El enfrentamiento

En principio, hay que decir que si el panorama político que enfrentaron los partidos de oposición era complejo, no se puede decir menos del que se le presentó al presidente Zedillo;¹⁴ tanto más si consideramos las consecuencias políticas, económicas y sociales derivadas, principalmente, de los tres detonantes más erosivos para las instituciones políticas y jurídicas: el asesinato de Colosio, la

¹⁴ Otro problema que se le presentó al Gobierno de Zedillo fue el de las sospechas acerca del origen de sus gastos de campaña, asunto sobre el cual se especuló, incluso, que existía la posibilidad de que el Cártel de Cali de Colombia hubiera invertido 40 millones de dólares que se pudieron usar "para corrupción política, para garantizar a Cali una posición superior, favorecida y protegida en el nuevo gobierno" (*Proceso*, No. 0965- 01, 1 de mayo de 1995; y *Proceso*, No. 0979- 12, 7 de agosto de 1995).

crisis económica y el levantamiento armado en Chiapas. En los tres casos, se exhibiría -nacional e internacionalmente- la grave impunidad, ineficacia y arbitrariedad de las autoridades e instituciones de justicia mexicanas. De nada serviría que nombraran a un panista en la Procuraduría General (Antonio Lozano Gracia), para dar certidumbre y confianza a los partidos y a la opinión pública. El debate sobre el asesinato de Colosio, por ejemplo, fue una sombra que cayó no sólo sobre la administración de Salinas sino, también, sobre la Zedillo. Todas las historias -no pocas veces hilarantes- que circularon en torno a ese caso, en los primeros años de gobierno de Zedillo, no hicieron más que contribuir al descrédito de los poderes Ejecutivo y Judicial, exhibiendo aún más la ya conocida carencia de autonomía del segundo.

Salinas de Gortari se convertiría, así, en el enemigo común ante el cual nadie que se preciara de ser democrático y honesto debía santiguarse y tomar distancia. De esta forma sucedió en el PRI, pero también entre muchos otros actores, personajes y hasta empresas que, como las dos grandes cadenas televisivas del país (Televisa y TV Azteca), se beneficiaron por su relación con el gobierno. Mención a parte merece el caluroso debate que a finales de 1995 y principios de 1996, sostuvieron representantes de *Nexos*, *Vuelta* e incluso Victor Flores Olea, en su papel de presidente del recién creado Conaculta, con objeto de esclarecer sus relaciones frente al poder y deslindarse del patrocinio de Salinas; discusión en la cual lo único de quedó claro fue la extraordinaria capacidad del expresidente para lograr trabajar muy cerca de los intelectuales sin que estos vendieran o comprometieran su espíritu libre y analítico, por supuesto, de acuerdo a lo que todos ellos declararon -más bien en tono de defensa.

Como sea, el hecho es que los pecados de Salinas, uno de los presidentes con mayor aceptación social desde los gobiernos de López Mateos y del General Cárdenas, le valieron rechazos, disimulos y olvidos entre sus antiguos amigos. También fue la oportunidad esperada por la vieja militancia priísta para exigir la salida de Salinas de su partido y la toma de posición del presidente Zedillo respecto del proyecto económico de su antecesor (del cual él sería uno más de sus herederos y propulsores), demandando recuperar los valores de la vieja ideología revolucionaria que, según ellos, les había costado muy caro abandonar.

En el mismo tenor, las elecciones del 20 de noviembre de 1994 en Tabasco, donde las autoridades electorales locales declararon triunfador a Roberto Madrazo, causaron una serie de movilizaciones y protestas del PRD (lo mismo que en los conflictos electorales de Chiapas y Veracruz) y, más tarde, del propio PRI. Ello obligó al presidente a negociar con el PRD, de forma

directa y a través del secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma,¹⁵ su adhesión al mencionado Acuerdo Político, es decir, ignorando las advertencias de las autoridades, priístas locales y empresarios que pronto se unificaron para hacer frente común a lo que llamaron las decisiones del “Centro”.¹⁶ La súbita reacción en la dirigencia del PRI tampoco se hizo esperar y, haciendo a un lado las tradiciones del régimen presidencial, se sumaron al frente instrumentado en Tabasco; todo ello, debido a que se dieron a conocer los arreglos entre López Obrador y el presidente, de remover y darle un cargo en el gabinete a Madrazo. Así, la denominada “rebelión de los priístas” y de las oligarquías locales ventilaría la disputa real entre, por un lado, el presidente y su partido y, por otro, entre el poder federal y los corrompidos poderes locales.¹⁷

Ante esta situación, el 18 de enero María de los Angeles Moreno, a cargo de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, dio "el más decidido apoyo" a Madrazo y garantizó que no habría "concertación".¹⁸ Frente a esta inesperada manifestación de descontento de los grupos de interés en Tabasco, se generarían reacciones parecidas con el gobernador de Chiapas, Eduardo Robledo Rincón, quien se negaría públicamente a ceder a las pretensiones del Ejecutivo en sus negociaciones con el EZLN. Pero la humillación y el enojo de los priístas aumentó todavía más, con la caída de este gobernador; con la derrota del PRI en la gubernatura de Jalisco, el 12 de febrero de 1995 y el temor –confirmado por las encuestas- de perder las gubernaturas de Guanajuato y Yucatán a celebrarse dos meses después, el 28 de mayo.

En ese marco, el hecho de que el 10 de marzo, del mismo año, la bancada del PRI en la Cámara de Diputados lograra sacar adelante la propuesta del presidente de incrementar el IVA de 10 a 15%, a pesar de la oposición del PT, PAN y PRD (con 290 votos en favor y 173), lejos de representar lo que se llegó a explicar como la vuelta del rebaño a su redil, la verdad es que esta apretada conquista

¹⁵ Protestas que se incrementaron todavía más cuando el candidato del PRD por esa entidad, Andrés Manuel López Obrador, el día 9 de junio de 1995, presentó ante los medios de comunicación y los consejeros Santiago Creel, José Agustín Ortiz Pinchetti y Juan Molinar, catorce cajas que "un desconocido" le entregó la madrugada del lunes 5 de junio en el campamento que los participantes a la marcha organizada en protesta por el caso de Tabasco (en el Zócalo capitalino). *Proceso*, No. 0971- 05, 12 de junio de 1995.

¹⁶ *Proceso*, No. 0951- 10, 23 de enero de 1995

¹⁷ En reclamo de la promesa hecha por Zedillo (siendo a penas candidato), en su discurso del 22 de julio de 1994, el PRI estatal le reclamó "Usted ofreció hacer cumplir el Estado de derecho, ¡cumpla! Usted se comprometió a fortalecer el federalismo y la soberanía de los estados, ¡cumpla! Usted se comprometió a respetar el voto y no permitir negociaciones al margen de la ley, ¡cumpla! Usted atestiguó el Acuerdo Político (Nacional) para conformar el régimen de partidos en la nación y se pronunció en favor de mantenerse al margen de las decisiones políticas partidistas, ¡cumpla!". El líder estatal advirtió: "Tenemos convocado y acuartelado al priísmo tabasqueño para realizar una gran movilización en todo el estado y de ser necesario lo haremos en el centro". Además, en apoyo de Madrazo, en el diario *Tabasco Hoy* se publicó un desplegado "urgente" dirigido al presidente Ernesto Zedillo, firmado por 18 organismos encabezados por la Junta Coordinadora Empresarial de Tabasco, en el que le solicitaban una audiencia "para resolver los problemas sociales que vivimos en nuestra entidad". *Cfr. Proceso*, No. 0951- 11, 23 de enero de 1995; y *Proceso*, No. 0955- 14, 20 de febrero de 1995.

¹⁸ *Proceso*, No. 0951- 11, 23 de enero de 1995.

del presidente, fue como un golpe así mismo, sobre todo, considerando la reticencia de la diputación obrero priísta a votar en favor de su propuesta¹⁹ y, por otro lado, tomando en cuenta la inusual dificultad que ya desde principios de 1995 encontró el gobierno para lograr que los líderes obreros firmaran el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, negociado entre los días 3 y 5 de enero de 1995.²⁰

Ese incremento del IVA al que se sumaría todavía una buena cantidad de números negros en la economía nacional sería un *bumerang* que les terminaría explotando en las manos a los priístas como se comprobaría con los triunfos del PAN y del PRD en los siguientes años. El Producto Interno Bruto, por ejemplo, hacia mediados de 1995 registró una caída de 10.5%, en relación con el segundo trimestre de 1994, es decir, la más fuerte caída del PIB en las últimas seis décadas, desde la registrada a finales de 1929, a consecuencia de la depresión mundial (cuando descendió a 7.5%). Los salarios también mostraron una parábola descendente, no obstante el aumento de 12% al mínimo (decretado en abril). Según la SHCP, el salario promedio de cotización al IMSS registró en el primer cuatrimestre del año una reducción anual de 6.3% real; la misma caída experimentaron, entre enero y mayo, las remuneraciones medias en la industria manufacturera y la remuneración media en los establecimientos comerciales en 8.6%, en el mismo periodo. Por otra parte, la tasa de inflación en julio de ese año se ubicaría en 39.91%, superior en más de 33 puntos porcentuales a la de igual periodo del año anterior (2.04% en julio de 1994). En cuanto al Índice de Precios de la Canasta Básica tuvo un incremento, en el primer semestre, de 39.36%, que superaba en poco más de 35 puntos porcentuales a la registrada en el primer semestre de 1994. Los ingresos del gobierno federal, también a la baja, fueron, en el primer semestre, 2% real menores a los del primer semestre de 1994, mientras que los ingresos tributarios cayeron 18%; de hecho, la captación del ISR disminuyó 16.2% real y la del IVA, con todo y el incremento a 15%, cayó 2.1%; la del Impuesto a la Importación, casi 31%; la de otros impuestos (tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos) 24.3%. Por último, la deuda externa del sector público creció de un saldo de 85,435 millones de dólares en diciembre de 1994, a uno de 93,536 en junio (aumentó casi un 10%).²¹ Al

¹⁹ Sobre este asunto, el diputado Rojas Díaz Durán, único priísta que votó en contra, terminó resumiendo esta situación declarando que una parte de la bancada priísta "se está tragando todo y van a votar a güevo". Por su parte, el diputado panista Gabriel Llamas Monjardín sentenció: "El posible beneficio que se pudo haber recibido con las verdades a medias del sistema gubernamental, hoy se ha convertido en factura impagable de desempleo, recesión, inflación, decremento económico y una gran desconfianza". Véase en *Proceso*, No. 0959- 02 20 de marzo de 1995.

²⁰ *Proceso*, No. 0949- 05, 9 de enero de 1995.

²¹ Datos contenidos en *Proceso*, No. 0982- 01, 28 de agosto de 1995. A propósito del optimismo mostrado por el secretario general de la OCDE, Jean Claude Paye, en el caso de la crisis económica en México, Andreas Botsch, asistente del secretario general del comité de asesoría sindical que agrupa a las organizaciones sindicales más representativas de los países miembros de la OCDE, dio un acertado diagnóstico de lo que todavía estaría por pasar en

final, un tanto paradójicamente, se confirmaría lo que dijera Margaret Thatcher a propósito del fracaso del “modelo mexicano”: "La economía es demasiado importante como para simplemente dejarla en manos de los economistas".²² Esto, independientemente de su complicidad, es algo que los priístas de viejo cuño no olvidarían.

Volviendo al caso Tabasco, el 31 de enero, durante la Vigésimosegunda Asamblea del Consejo Político Nacional, María de los Ángeles Moreno aprovechó la inconformidad de sus compañeros marginados y logró que por unanimidad, el Consejo Político Nacional (integrado por dos centenares de consejeros, entre los que había exsecretarios de Estado, expresidentes del partido y los líderes del Senado y de la Cámara de Diputados de ese momento), manifestara su "pleno respaldo al priísmo de Tabasco" en su lucha contra la "concertación centralista".²³

Es muy probable que todo eso empezara a convencer al presidente de los altos costos que conllevaría su promesa de diálogo y apertura con la oposición. El presidente debió haber temido, además de un ambiente político, económico y social más complicado, un escenario en el que su propio partido le impidiera maniobrar tanto en el Congreso como en los estados. De cierto se sabe, por otro lado, que hasta los personajes más importantes del PAN, como Fernández de Cevallos y Carlos Castillo Peraza, coincidieron con varios perredistas y, fundamentalmente, con Andrés Manuel, luego de que exhibiera las cajas con las cuales se comprobaba, como nunca antes en la historia, el fraude de un priísta. Hasta el secretario general del PAN, de entonces, Felipe Calderón Hinojosa, reconocería varios meses después, el "Innegable mérito de Andrés Manuel López Obrador ha sido el documentar y exhibir lo que todo mundo sabía que ocurría, pero cuya prueba era punto menos que imposible", presentándose, inclusive, el 15 de junio en las instalaciones centrales

México: “Honestamente no veo lo que puede justificar semejante optimismo (...) Es cierto que en el estado actual de las cosas no se sabe cuál va a ser el valor del peso en los próximos meses, tampoco se sabe cuál va a ser el impacto real del apoyo del G7 (...) Lo único que se sabe es que los efectos del plan drástico de austeridad presentado por el presidente mexicano van a ser desastrosos para los trabajadores mexicanos y que su nivel de vida será aún más duramente golpeado. Otra vez van a tener que enfrentar situaciones muy dolorosas. Son las principales víctimas de ese nuevo "pacto social" (*Proceso*, No. 0949- 11, 9 de enero de 1995).

²² Lo que falló –según la opinión de Margaret Thatcher en su segundo libro autobiográfico- no fue el "modelo mexicano" sino el "extravagante" gasto que hizo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari para asegurar la elección de Ernesto Zedillo (*Proceso*, No. 0984- 03, 11 de septiembre de 1995).

²³ Se supo que cuando la presidente del partido se enteró de la concertación entre Zedillo y López Obrador, se encolerizó y –según la nota de *Proceso*- Moreno Uriega alegó que “si entregaban el gobierno de Tabasco, ella no tendría discurso ni argumentos ante los priístas de Jalisco y otros cuatro estados de la república que en 1995 elegirán gobernador, ni ante los de 18 entidades en que, también este año, se renovararán los Congresos y los ayuntamientos” (*Proceso*, No. 0955- 14, 20 de febrero de 1995).

del PRD y haciendo público su apoyo a la demanda perredista de que Roberto Madrazo fuese removido de su cargo como gobernador de Tabasco.²⁴

Pero, los problemas para el PRI y el presidente apenas iniciaban y la preocupación de la formación de un posible frente común entre el PRD y el PAN, empezaron a cobrar vida tras el pronosticado triunfo de Vicente Fox en Guanajuato y el fraude realizado a su partido en Yucatán, en mayo de 1995. Aunque en todo momento los dirigentes del PRD y el PAN negaron una posible alianza, se sabía que ambos compartían los mismos motivos de lucha contra el fraude sistemático del priísmo local, reconociendo, de hecho, que esos poderes regionales, temerosos del cambio, eran más reacios al diálogo que el propio presidente. Más tarde, Carlos Castillo Peraza llegaría a reconocer esta situación, al decir que al PRI debía atribuírsele la mayor responsabilidad en la interrupción de los trabajos del Acuerdo Político: "Creo que es ahí donde hemos topado con las mayores resistencias [y agregaba]; rompió en Yucatán —y avaló nacionalmente— lo que ahí sucedió. Ha sido en el PRI donde ha habido mayores dificultades para el consenso de los diferentes asuntos". Castillo Peraza fue contundente: "Vemos a un PRI mucho más temeroso que el propio gobierno de la República, mucho más incapaz de asumir responsabilidades de partido político...". Además, agregaba que el PAN había decidido negociar con el PRD y no con el PRI debido a "la coincidencia de estar en la oposición; en segundo lugar, porque los dos hemos visto que en el PRI está la dificultad: ninguno de nosotros ha podido llegar a nada con el PRI, ni por separado ni juntos."²⁵

Mientras el PRD libraba su propia lucha, en el PAN se comenzaba a vislumbrar una cierta disputa entre, por una lado, Vicente Fox y, por el otro, el todavía presidente del partido, Castillo Peraza. El fraude en Yucatán ventiló la diferencia de posiciones entre ambos políticos. Castillo Peraza, fiel continuador de los lineamientos esbozados en 1989 por el líder moral Luis H. Álvarez, fundados en una estrategia de diálogo con el gobierno, a través de la búsqueda de mecanismos que permitieran el cambio gradual que llevara al PAN a ser un partido gobernante; y el gobernador de Guanajuato, partidario de una estrategia más directa y de confrontación con el gobierno.²⁶ Aunque a

²⁴ *Proceso*, No. 0972- 15, 19 de junio de 1995.

²⁵ *Proceso*, No. 0982- 08, 28 de agosto de 1995

²⁶ Desde antes del triunfo de Vicente Fox en Guanajuato se hicieron públicas las diferencias entre éste y Castillo Peraza. Aunque hasta el mes de mayo de 1995 ambos intentaron mostrar a un partido completamente cohesionado, luego del último discurso de Castillo Peraza como presidente nacional panista el 9 de marzo de 1996, las cosas cobraron otro curso, al declarar: "...los restos de todos los naufragios políticos se coagulan y lanzan el anzuelo a algunos panistas que parecen necesitar psicológicamente credenciales firmadas por adversarios de su propio partido...". Si bien al principio Fox no se dio por aludido, terminó respondiendo así: "Bueno, unos se fortalecen hacia adentro del partido; otros se fortalecen hacia afuera, y otros se fortalecen con Zedillo y hasta se proponen de mediadores"

la postre los dos minimizaron sus discrepancias, hay que mencionar que la agudización de los conflictos y movilizaciones postelectorales del panismo local en aquel estado (los que a finales de 1995 se reactivarían por el fraude en Huejotzingo), obligaría a la dirigencia nacional a arremeter con mayor fuerza en contra del gobierno; en parte, debido a la presión ejercida por Fox. Por su parte, Diego Fernández de Cevallos, se convertiría en otro de los que criticaría la falta de capacidad y determinación del presidente para resolver los conflictos electorales.²⁷ De esta forma, el mensaje de las disputas en el PAN estaba alertando al presidente de que se estaban agotando los posibles operadores (tradicionales) de este partido con el gobierno y, de ninguna manera, podía esperar a que los ánimos en el PAN, que otrora acompañó al gobierno en las votaciones, desencadenaran mayores problemas y, entonces, el PRI quedara sólo en la reforma, con todo y los costos político sociales de haber vuelto al pasado.

Por lo pronto, indirectamente (pero con plena conciencia de ello) el PRD también calificó de sucios los comicios yucatecos y con ello respaldó a Acción Nacional en su reclamo, dejando momentáneamente solo al PRI.²⁸ Así, lo que Salinas había conseguido evitar con éxito durante toda su administración, a Zedillo estaba a punto de írsele de las manos.

No se puede negar que los dos partidos sacaron ventaja de esta estrategia de impugnación y enfrentamiento en los conflictos electorales. El desgaste no fue poco, es cierto, pero los datos reflejaron un saldo muy favorable para los dos. Y es que, simultáneamente, se había comenzado a experimentar un fenómeno inédito de redistribución del poder político y recomposición de los Congresos locales, posicionando al PRD, al PAN y hasta al PT a lo largo de prácticamente todo el territorio nacional.

Para Acción Nacional la expansión fue más que vertiginosa. Aun cuando perdieron Yucatán, La Paz, Baja California Sur y Ciudad Victoria, Tamaulipas, a finales de 1995 gobernaba ya a

(*Proceso*, No. 1020- 10, 20 de mayo de 1996). Recordemos que ante el problema de Yucatán y pocos días antes de asumir la gubernatura de Guanajuato, Fox llegó a decir que se ofrecía una coyuntura para que los panistas, aun aquellos que han sustentado la línea "prudente" y "gradualista", acelerasen el paso. De acuerdo a Fox, ante los problemas nacionales debía haber, por parte del PAN, "una posición de fondo, estratégica, que vaya más allá de su relación con el gobierno. Tiene que ver con México, con el gran proyecto de este país, que debe sustentarse en una auténtica democracia" (*Proceso*, No. 0972- 14, 19 de junio de 1995). Pero Castillo Peraza no fue el único panista al que incomodó Fox. El 26 de abril de 1996, tuvo lugar el foro Los Compromisos con la Nación, evento en el cual se congregaron intelectuales, escritores y políticos de los tres principales partidos, incluyendo a la participación del excomisionado por la Paz en Chaipas, Manuel Camacho (quien para ese momento ya había salido del PRI) y el mismo vicente Fox. Este hecho molestó en general al PAN y confirmó lo que tanto venía criticando Castillo Peraza y que que caracterizaría a Fox hasta su arribo a la presidencia de la República "a veces es muy oscilante en sus posiciones" (*Proceso*, No. 0998- 0, 18 de diciembre de 1995).

²⁶ *Proceso*, No. No. 1010- 09, 11 de marzo de 1996.

²⁷ *Proceso*, No. No. 1010- 09, 11 de marzo de 1996.

²⁸ *Proceso*, No. 0971- 09, 12 de junio de 1995.

30.45% de la población del país, con importantes avances en Chiapas, Oaxaca y Michoacán. De modo que el partido creció, en sólo un año, 88% en población. Un año más tarde, gobernaría en total cuatro estados y 221 municipios del país, incluidas las capitales de diez entidades. Y todavía más. En las elecciones locales del 10 de noviembre de 1996 (en Coahuila, Hidalgo y el Estado de México), sumaron una capital más, Saltillo, y otros 33 ayuntamientos, para llegar a un total de 255.²⁹ De tal manera que 34.5 millones de mexicanos (38% de la población) vivirían en estados y municipios gobernados por los panistas.

En el caso del PRD, a juzgar sus tropiezos entre 1991 y 1994, este partido obtendría significativos triunfos en diferentes regiones del país; por ejemplo, en el Estado de México, donde se convirtió en la segunda fuerza política, arrebatándole al PRI cuatro de las cinco diputaciones en disputa en esa zona (con 25 municipios y cinco distritos). Independientemente de dichos resultados, sabemos que lo mejor estaba todavía por venir para el PRD (en 1997). Lo rescatable es que, de 1994 a 1996, pasó de gobernar 195 a 221 municipios y a nueve millones de habitantes.³⁰

Digamos que el peor vaticinio para el PRI se cumplió. La ciudadanía cobró factura de los agravios sufridos. La caída del Producto Interno Bruto, el desempleo sin freno, el aumento de la deuda externa, la reducción de ingresos públicos, la inflación superior a la meta, los salarios a la baja, la corrupción, el narcotráfico compenetrado con el poder, los crecientes brotes de violencia e insurgencia guerrillera en las zonas más marginadas del país (pues a Chiapas se le sumaron Oaxaca, Guerrero, Puebla, Veracruz, Campeche y Chihuahua),³¹ aunado a lo que serían tres de los grandes desfalcos a la nación (los rescates bancario y carretero, más la reforma del Seguro Social

²⁹ Gobernaban en Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco; con las seis ciudades más grandes del país después del Distrito Federal: Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tijuana, León y Ciudad Juárez; las tres primeras capitales de sus respectivos estados. Contaban también con Mérida y Mexicali, Tuxtla Gutiérrez y Oaxaca, Aguascalientes y Morelia, todas capitales, además de Veracruz, Mazatlán, Cuautitlán, Zapopan, Obregón; y se agregaban ahora Saltillo, la capital coahuilense; Torreón, Naucalpan, Tlalnepantla y todo el corredor industrial del Edomex conurbado con el DF. Lo que es más, en Baja California, Aguascalientes y Jalisco obtuvieron el control mayoritario de los congresos, teniendo en todo el país 145 diputados locales, 561 regidores; 108 diputados federales y 23 senadores. F. Ortiz Pinchetti, *Proceso*, No. 1046-09, 8 de noviembre de 1996.

³⁰ *Proceso*, No. 1046- 13, 18 de noviembre de 1996. cabe decir que no fueron municipios pequeños. Entre los más importantes se encontraban Nezahualcóyotl, Los Reyes La Paz, Texcoco, Chinconcuac, Tlalmanalco y Tultepec, que están entre los más poblados del país y, además, se ubican en la zona conurbada de la Ciudad de México. En Hidalgo también avanzó el perredismo; sorpresivamente obtuvieron el triunfo en siete municipios: Tezontepec de Aldama, Atotonilco de Tula, Omitlán de Juárez, Tlaxcoapan, Francisco I. Madero, Tula de Allende y Tetepango. En Coahuila, los triunfos fueron menos importantes, pues obtuvo la victoria en el municipio de Ocampo. Se puede agregar que este partido tuvo un buen desempeño en la elecciones locales de Guerrero en octubre, ya que de 76 municipios ganó 19 y, de las 28 diputaciones locales de mayoría, ganó cuatro, además de nueve plurinominales. Antes de esas elecciones, solamente gobernaba en seis municipios; duplicó, pues, su votación al obtener 228,000 votos. Tan sólo su candidato en Acapulco, Ceferino Torreblanca, de 20,000 votos que había logrado en la elección anterior, esta vez, nuevamente como candidato perredista de ese puerto, logró 44,000.

³¹ *Proceso*, No. 1027- 15, 8 de julio de 1996.

que pondría en manos de las Afores las cotizaciones de los trabajadores); en fin, todo ello, terminaría abonando el terreno para el ascenso de dos partidos políticos mejor posicionados en el mosaico nacional.

Ante tan negro panorama, el presidente Zedillo, de igual forma que los partidos, se vería en la necesidad de moverse entre las dos vías de negociación, el diálogo y la intermediación en los conflictos electorales, en los cuales no trató únicamente de persuadir y controlar a la oposición, sino a su partido y a los grupos locales. Al parecer, Zedillo también hizo un buen uso de las dos vías y, al final y pese a las protestas, el PRD y el PAN no llevaron más allá sus movilizaciones y enfrentamientos, desenvolviéndose siempre en los canales institucionales.

De parte de la oposición, Muñoz Ledo se encargó de sintetizar la estrategia a seguir: abordar la coyuntura “manteniendo dos vías, insistiendo en la participación para lograr la reforma electoral y apoyando al movimiento de Tabasco”.³²

En el bando del PRI las cuentas fueron malas. Tanto el secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma, como la presidente del PRI, María de los Ángeles Moreno, fueron inculcados por los pobres resultados —o acaso así lo pretendió hacer ver el presidente—, debido a lo cual el 28 de junio de 1995 el presidente decide colocar en la secretaria de Gobernación a Emilio Chuayffet, mientras que, el 19 de agosto, es impuesto al frente del partido un hombre del presidente, Santiago Oñate Laborde, en sustitución de María de los Ángeles Moreno.

Para nadie fue secreto que la sustitución de Esteban Moctezuma era tan sólo una fórmula para lavar la imagen presidencial, toda vez que, en el fondo, se sabía que había sido Zedillo quien decidió recular en las negociaciones de su secretario, ante la investida de la militancia. Sin embargo, este simple hecho significó en sí un nuevo intento por convocar a los partidos al diálogo, en el cual, como se verá en el siguiente apartado, tanto el PRD como el PAN, se turnaban en la mesa de negociaciones (en razón de los conflictos electorales), de manera que, en general, nunca se perdió el contacto con el gobierno. Castillo Peraza puso en relieve las nuevas características de la relación con el gobierno y su secretario, al plantear que Emilio Chuayffet ya no poseía el poder que hasta hacía pocos años tenían los secretarios de Gobernación:

El sólo hecho de que tenga que convocar a los partidos a sacar las cosas por consenso, revela la merma de su poder [y añade] tiene ahora que negociar todo, eso es real (...) Hoy no pueden hacer lo que en otras épocas hicieron los secretarios de Gobernación y los presidentes de la República. ¡Hombre, que tengan que convocar a los partidos para buscar consensos... que le cuenten esto a don Gustavo Díaz Ordaz! (...) Cuidado, estamos diciendo 'qué mal le está yendo... ya no tiene poder

³² *Proceso*, No. 1006- 01, 12 de febrero de 1996.

como antes'. Y muy bien podría decir Chuayffet a cualquiera: '¿Oiga, no era de eso de lo que se trataba?' (...) ¡caramba!, pues si antes el secretario de Gobernación tronaba los dedos y los consensos salían (...) ahora todo hay que negociarlo (...) La dificultad que ahora tenemos todos, tanto del lado del gobierno como del lado de la oposición, es que se quiere el cambio, y cuando empieza a darse, tenemos dificultades para entender la nueva funcionalidad.³³

Carlos Castillo Peraza tuvo razón en ello, la vida política nacional ya había cambiado. Aún existían mecanismos de imposición y relaciones desiguales entre el gobierno y la oposición, pero se habían dado pasos muy importantes en el acotamiento del poder. En el terreno de las elecciones es de llamar la atención que, en la mayoría de los procesos, las impugnaciones fueron mínimas, por ejemplo, los comicios de Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, Baja California, Aguascalientes, contrastaron con los fraudes en Tabasco, Yucatán, Veracruz, y Zacatecas.

Tal vez por esos triunfos, en el PRD comprendieron que lo mejor era continuar negociando con el gobierno, aprovechando, por supuesto, el cúmulo de problemas que estaban ejerciendo presión sobre los procesos políticos y, específicamente, sobre el gobierno de Zedillo. En el PAN, Castillo Peraza, principal crítico de los orígenes empresariales de Vicente Fox, por su lozana militancia e inclinación hacia el cambio acelerado de las instituciones del régimen priísta,³⁴ reconoció del presidente (con quien sostuvo varios encuentros) la voluntad política para resolver problemas, asegurando "Sería mentira o demagogia decir lo contrario" [e insistía] "Yo quiero reiterar que no se ha interrumpido el diálogo político, ni con el PAN ni con el PRD. Creo que Porfirio Muñoz Ledo o yo mentiríamos si decimos que hemos dejado de hablar con las autoridades de la República; creo, sin embargo, que la ausencia del PRD o de nosotros en la mesa del Acuerdo Político Nacional sí es un factor negativo que influye en todo lo demás". Al final, según la entrevista que le hiciera *Proceso*, el panista insistió en responsabilizar al PRI por la interrupción de los trabajos del Acuerdo Político.³⁵

Ahora bien, la forma en que las negociaciones por la vía de la confrontación contribuyeron al proceso democrático no puede entenderse al margen de la otra vía, la del diálogo. Huelga decir que la una no era excluyente de la otra; sino todo lo contrario. Como si lo hubiera dicho Carl Schmitt, la intensidad de esos conflictos coadyuvó, solamente, para medir la capacidad de los actores y, en la misma medida, para provocar una respuesta política al problema, motivo del enfrentamiento.³⁶

³³ *Proceso*, No. 1045- 01, 11 de noviembre de 1996.

³⁴ El mismo Fox explicó: "La diferencia más importante con Carlos es que no estoy de acuerdo con la vía lenta del gradualismo para llegar al poder..." (*Proceso*, No. 0970- 02, 5 de junio de 1995).

³⁵ *Proceso*, No. 0982- 08, 28 de agosto de 1995.

³⁶ Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, Alaienza Editorial, 1998, pp. 59-65 y 67,73.

Dicha respuesta devino de las distintas mesas de diálogo que se apostaron en diferentes espacios. Pero, mejor empecemos por analizar las formas en que los partidos estructuraron y desarrollaron las estrategias de negociación por la vía institucional del diálogo y la concertación.

B. El diálogo “formal”

Ya se ha indicado que el diálogo nacional para la reforma política no se fracturó, con todo y las pugnas por el esclarecimiento del asesinato de Colosio, las críticas al gobierno saliente por su responsabilidad en la crisis económica que le explotó a Zedillo y la consecuente depreciación de la moneda (los errores de diciembre),³⁷ así como por la falta de solución en el conflicto de Chiapas. Al contrario, el interés de los actores políticos y sociales se reafirmó.

En medio de aquel ambiente se ratificó el Acuerdo Político Nacional, en la residencia oficial de Los Pinos, con la histórica presencia de los dirigentes de los partidos de oposición y del presidente de la República como testigo de honor, como se ha dicho, luego de varios encuentros que éste había sostenido con las fracciones de todos los partidos y en el transcurso de los cuales trataron los temas de la reforma electoral y del Estado que sirvieron de base para el también llamado acuerdo e Los Pinos.³⁸

A partir de este Acuerdo, también se inauguraron varias pistas para la conducción del diálogo. Si bien es cierto, podría decirse que las batallas más cerradas y, por supuesto, las más decisivas se libraron en dos frentes, no siempre articulados.³⁹ El primero de ellos representado por la instauración

³⁷ J. G. Castañeda, “El salinismo”, en *Nexos*, Núm., 259, julio de 1999, p. 36.

³⁸ Algunos de los compromisos asumidos aquel 17 de enero fueron: promover reforma electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma electoral federal, sin desatender las soberanías estatales; impulsar la reforma política del Distrito Federal; Garantizar la legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales; acordar soluciones para los conflictos postelectorales, dentro de un marco legal; garantizar que, al término de las reformas electorales y aseguradas las condiciones de equidad, no se realicen acciones postelectorales que violen el marco jurídico; establecer las condiciones de confianza que permitan resolver de forma democrática la temática electoral, para que la nación esté en posibilidad de abocarse a dar solución a los rezagos económicos y sociales más urgentes.

³⁹ Lorenzo Córdova, que ya en 1996 fungía como asesor de Woldenberg escribe que, salvo la reforma de 1994, producto de la urgencia, el resto de las reformas electorales habían sido producto de grandes foros nacionales de consulta (documentos que luego sirven de insumos para las reformas). Para Córdova, ex asesor del consejero, la reforma de 1996, sin embargo, “*sí fue una reforma meditada, aunque de manera bastante desarticulada, es decir, no hubo una gran iniciativa del gobierno para hacer ¡foros de la reforma lectoral!, más bien hubo un montón de iniciativas (la prensa, los medios como Granados Chapa, en fin). Fue más dispersa...sí, a pesar de ello, se trató de una reforma tan bien negociada. Más que en el Congreso, las negociaciones se llevaron en Bucareli y Chuayffet ahí jugó un papel hegemónico para sentar a la mesa a los actores políticos, pero más allá de eso, los insumos (para decirlo de alguna manera), el procesamiento público de las reformas siguió rutas muy novedosas: esto del seminario del Castillo de Chapultepec, el libro que publique junto con Woldenberg, la participación de los intelectuales*”(Entrevista a Lorenzo Córdova Vianello, el 10 de febrero en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM). El libro aludido es el de P. Aguirre, R. Becerra, L. Córdova y J. Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia; argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1995.

oficial de la mesa para la reforma política⁴⁰ y la creación (dos semanas después de que el Congreso aprobara la iniciativa de ley para el diálogo, la conciliación y la paz en Chiapas, en el mes de marzo de 1995) de una secretaria técnica, cuya función sería darle continuidad al Acuerdo Político Nacional. El segundo frente, desde luego no con el mismo peso de las conversaciones de Barcelona pero con similar importancia para la continuidad del diálogo, fueron los seminarios sobre reforma del Estado organizados por los consejeros ciudadanos Santiago Creel y José A. Ortiz Pinchetti, desarrollados en la sede del Instituto de Investigaciones Históricas, en el Castillo de Chapultepec, donde académicos especialistas, dirigentes y diputados del PAN y PRD (y esporádicamente del PRI y PT) se dieron a la tarea de estudiar y dar seguimiento a la agenda electoral del 16 de noviembre de 1994 formulada por los consejeros ciudadanos.⁴¹

Uno de los méritos indiscutibles tanto del Seminario del Castillo de Chapultepec⁴² como del Foro para Discutir la Agenda de la Reforma, organizado por el IFE, fue haber mantenido los trabajos justo en los días en que, a causa de las disputas postelectorales de Tabasco y Yucatán (entre abril y mayo de 1995),⁴³ el PAN y el PRD, cada uno por su cuenta, decidieran retirarse de la mesa del diálogo. Ello no obstante, la última palabra la tenían éstos y el proceso de reforma debió ajustarse a sus tiempos, como veremos a continuación.

No sería sino hasta el cuarto mes de haber suscrito el Acuerdo Político Nacional cuando, por fin, los esfuerzos de negociación entre el secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma y los líderes nacionales de los partidos junto con sus fracciones parlamentarias decidieron instalar la mesa de negociación. Para el 15 de mayo, y como resultado del consenso, se hicieron públicas, a) la Agenda para la Reforma Electoral (contemplando: derechos políticos, órganos y autoridades electorales, organización de los comicios, régimen de partidos, legalidad y representación); b) la

⁴⁰ Para ver con mejor precisión la agenda de reforma programada en esta mesa, véase Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 382-384.

⁴¹ Cabe añadir que el IFE también trabajó de forma paralela con la finalidad de discutir la agenda de la reforma (julio de 1995), a propósito de la exhortación que hiciera La Comisión del Diálogo y la Conciliación del Congreso. El foro organizado por este instituto se abocó a temas como: principios rectores, órganos y procedimientos electorales; condiciones de la competencia; democratización de la representación; y partidos, asociaciones y coaliciones. En dicho foro, concurrieron representaciones de todas las instancias políticas y legislativas del país; entre partidos, intelectuales, especialistas y muchos grupos más. También es de reconocerse que las sesiones de este foro se desarrollaron en otro momento complicado, pues en ese mes de julio se rompieron las negociaciones en Chiapas y el PRD decide retirarse de la mesa del diálogo para la reforma. Véase Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 388.

⁴² De los trabajos realizados en el seminario del castillo, se desprendieron dos documentos fundamentales, el primero que incluía 150 puntos de consenso y, el documento más depurado: "Sesenta puntos para la reforma Política Electoral" (el 16 de enero de 1996).

⁴³ Las elecciones en Tabasco habían sido en noviembre pero por diversas causas hasta después se agudizaron los conflictos.

Agenda para la reforma de los Poderes Públicos (funciones constitucionales del Estado mexicano y división y relación entre los poderes); c) la Agenda para el federalismo (relación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, Distrito Federal, federalismo fiscal y renovación municipal); y d) la Agenda para la Comunicación Social y la Participación ciudadana.⁴⁴ Esta agenda, incluso, quedaría ratificada por el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000, del 31 de mayo.

Sería, precisamente, en pleno proceso de organización y sistematización de los trabajos y capítulos electorales cuando detonaron las disputas ocasionadas a raíz de las elecciones en Yucatán, el 28 de mayo, por lo que el diálogo se debió suspender varios meses; tiempo durante el cual cobraría relevancia el Seminario del Castillo, ya que muchas de las discusiones se continuaron en este foro, no obstante el *impasse* en las negociaciones entre el PAN y el gobierno y a pesar de las voces que dentro del primero exigían mayor determinación en su relación con el gobierno de Zedillo.⁴⁵

Haciendo hincapié en que aún no había condiciones para regresar a la mesa de negociaciones, los dirigentes del PAN y del PRD, Carlos Castillo Peraza y Muños Ledo, respectivamente, luego de sesionar en el Seminario de Chapultepec (lugar en donde debatieron previamente), el 21 de agosto de 1995, en representación de sus comités ejecutivos nacionales deciden hacer públicos los Diez Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral⁴⁶: 1- Autonomía e independencia del IFE; 2- Que el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía y los actos de la autoridad electoral estén sujetos a control constitucional; 3- Que se establezca la igualdad en el financiamiento público, que se fiscalicen los ingresos y egresos de los partidos y topes estrictos a los gastos de campaña, que el financiamiento privado no exceda al público; 4- Que rija el principio de equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación, que legislen el derecho de replica de los partidos o candidatos frente a información falsa o deformada; 5- Prohibir el uso de los colores y símbolos patrios; 6- que desaparezca el registro condicionado de los partidos; 7- Facilitar las condiciones para la formación de coaliciones y rescate de la figura de Asociación Políticas; 8- Que la cédula de identidad ciudadana sirva para identificar a los electores en las casillas; 9- Que no se identifiquen los programas públicos con programas partidarios; 10- Prohibir cualquier forma de afiliación

⁴⁴ Luis F. Aguilar, “La reforma por consenso”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, cit., p. 90.

⁴⁵ Vease, *Proceso*, No. 0975, 10 de julio de 1995.

⁴⁶ Programa de Reforma del Estado, *Diez Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral*, (PNA-PRD), 22 de agosto de 1995. DE hecho, ya el 16 de agosto la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), formada por legisladores de los cuatro partidos con representación parlamentaria, hizo un llamado para que todos los partidos reiniciaran el diálogo; el documento se denominó Reiniciar el diálogo para la reforma del Estado: Una exigencia nacional. Cinco meses más tarde publicaron los *Setenta Acuerdos para la Reforma Político Electoral*, Conclusiones del Seminario del Castillo de Chapultepec (16 de enero de 1996), documento en el que se condensaban los acuerdos del seminario.

colectiva a los partidos.⁴⁷ Como se puede observar, estos 10 puntos sintetizaban no sólo las propuestas del Seminario de Chapultepec y las del foro organizado por el IFE, sino también las propuestas que databan de 1977 y que habían venido recogiendo, en el curso de los años, el sentir de los actores, de acuerdo a los nuevos requerimientos de las instituciones, leyes y procedimientos electorales.

Resulta interesante observar las estrategias que desplegaron tanto el PRD como el PAN, pues, al parecer, estas dos fuerzas políticas se movieron, a su vez, en dos frentes de batalla, ya que, mientras por un lado el PAN se retiraba de las negociaciones y las continuaba –informalmente- con el PRD,⁴⁸ por el otro, éste último tendía puentes de comunicación con el PRI y el PT (sobre todo a raíz de que celebrara su tercer Congreso, en el mes de agosto de 1995), quizá intentando ganar terreno ante la ausencia del PAN y a manera de evitar una radical y peligrosa ruptura del diálogo que culminara con la pérdida de lo obtenido hasta ese momento.⁴⁹

Moviéndose en esa lógica, también haría su aparición el Grupo Exhorto, compuesto por diputados del PRI, PRD y PT y cuyo propósito radicaba en buscar destrabar el diálogo; razón por la cual se reunieron un día después del pronunciamiento de Castillo Peraza y Muños Ledo con el nuevo secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, cuyo precipitado arribo, el 28 de junio de 1995 (día de la masacre de Aguas Blancas, en el estado que un año más tarde viera nacer una segunda guerrilla, el EPR), se interpretó como el resultado de una mala política de negociación y un fracaso en el manejo de los procesos políticos por parte de su antecesor, Esteban Moctezuma..

Precisamente Emilio Chuayffet sería el responsable de recibir -el 21 de noviembre de 1995- a los líderes de los partidos para reanudar las conversaciones, tomando como base y por consenso la

⁴⁷ Para una revisión más detallada de este documento véase: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 392-394.

⁴⁸ *Proceso*, No. 0972- 15, 19 de junio de 1995.

⁴⁹ Esta situación fue todavía más compleja, ya que otro debate que se dio previamente a la reforma de 1996 fue la de establecer el lugar de las negociaciones. Eduardo Andrade Sánchez recuerda que hubo disputas entre los grupos parlamentarios de las dos Cámaras y las dirigencias de sus partidos, pues estos preferían establecer el diálogo con la Secretaría de Gobernación, para tener trata directo con el gobierno y no depender del condicionamiento de la proporción de legisladores de los diferentes partidos en las Cámaras; en cambio, los legisladores preferían elaborar las iniciativas desde el Congreso, para de ahí llevar al plano constitucional o legal las iniciativas condensadas. Incluso el PAN llegó a estar de acuerdo, pero el PRD se inclinó por la Secretaría de Gobernación. Finalmente, el 24 de octubre esta dependencia da a conocer que las dirigencias del PT, PRI, PAN y PRD continuarían con el diálogo. Por su parte, el 16 de noviembre de 1995 los coordinadores de los grupos parlamentarios de las dos cámaras anuncian su adhesión a la Mesa Central de Negociación para la Reforma del Estado, conducida por la Secretaría de Gobernación. Casi paralelamente, el 14 de diciembre, en el Congreso se instala una mesa para la reforma del Estado y se decide formar una comisión plural por cada Cámara para este efecto. Eduardo Andrade, *La reforma política de 1996 en México*, IJUNAM, 1997, pp. 19-20. Véase, sobre todo, el primer capítulo dedicado al proceso de negociación.

agenda acordada en mayo.⁵⁰ Sin embargo, apenas 8 días después de instalada la mesa de la reforma electoral, los panistas se volvieron a inconformar. Esta vez la causa fueron los resultados electorales en Huejotzingo, Puebla, el 12 de noviembre, lugar en el que, de la mano de Manuel Bartlett,⁵¹ y a pesar de que la Comisión Estatal Electoral había convalidado el triunfo del candidato panista, Jesús Meneses Pérez, el día 2 de febrero, el Tribunal Estatal Electoral del estado decidió anular 11 casillas, con lo cual se le dio el triunfo al priísta Martínez Escobar.⁵² Por tal motivo, el 17 de febrero de 1996, el PAN decidió abandonar la mesa de negociaciones, para no regresar sino hasta el 30 de mayo, una vez resuelto el problema.⁵³ Lo interesante es que el PRD, PRI y el PT no detuvieron las negociaciones; antes bien, aceleraron los acuerdos; todo lo cual tuvo lugar en la calle de Bucareli, cede de las oficinas de la Secretaría de Gobernación.

Sobre el retiro del PAN de la mesa de diálogo, Porfirio Muñoz Ledo atestiguó la irrelevancia del asunto, en la medida en que:

... el retiro del PAN, a la negociación en sí, no la ha afectado mayormente. Los temas ya estaban discutidos en el Seminario del Castillo de Chapultepec. Dicho en otras palabras: aunque ellos no están actuando ahora, conocemos sus puntos de vista. Trabajamos juntos ocho meses. No vamos a suplantarlos, pero conocemos sus posiciones. Estamos yendo arriba casi en todo de las posiciones que el PAN sostuvo. Eso también tiene que ser muy transparente. Castillo Peraza anda haciendo acusaciones ligeras que demuestran que no tiene gusto por la verdad. Dice que va a haber una componenda entre los partidos que se quedaron. Le vamos a probar que todas las reformas que él y su grupo aprobaron en la administración pasada están muy por abajo de lo que nosotros vamos a hacer ahora. Y también que vamos a estar por encima incluso de las posiciones que sostuvo el PAN en el Seminario del Castillo (...) Necesariamente el PAN tendrá que participar en la fase que sigue. Esto va al Congreso. Y ellos han dicho que en el Congreso participan. Nosotros hemos propuesto que haya una fase intermedia, que sería entre el 15 de marzo y los primeros días de abril, para darle al PAN tiempo de incorporarse. Entendemos que en el PAN hay un debate interno...⁵⁴

⁵⁰ Luis F. Aguilar, "La reforma por consenso", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, cit., p. 93. Según Woldenberg, Becerra y Salazar, es el 24 de octubre cuando se reanuda el diálogo y el 26 se pone en marcha la discusión entre 4 partidos; hasta que un mes después y por consenso, los dirigentes del PRI, PAN, PT y PRD junto con la secretaria de Gobernación vuelven a acordar un temario y método de trabajo; aunque sería hasta el 4 de diciembre cuando quedaría instalada la mesa de la reforma electoral en la que se retomarian los diez compromisos. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 395.

⁵¹ *Proceso*, No. 1010- 18, 11 de marzo de 1996.

⁵² Dicha resolución, según el Código Electoral del Estado era inapelable. Ello provocó que el pueblo se enardeciera. Como escribiera en su crónica Francisco Ortiz Pinchetti "al repique de las campanas", más de 3,000 personas se congregaron frente a la alcaldía y decidieron tomarla. Y el PAN acogió con ardor el caso de Huejotzingo y lo convirtió en asunto político nacional de primera importancia: su dirigencia nacional, encabezada todavía por Carlos Castillo Peraza, decidió abandonar la mesa central de negociaciones para la reforma electoral federal. El PAN responsabilizó del "atracó electoral" al gobernador Manuel Bartlett (*Proceso*, No. 1018- 07, 6 de mayo de 1996).

⁵³ En el mes de mayo, renuncia Miguel Ángel Metínez presidente municipal de Hujotzingo y sólo entonces el gobierno logró que Acción Nacional se incorporara a las negociaciones. Al respecto, Manuel Bartlett aseguró que el presidente Zedillo le pidió que le diera Huejotzingo al PAN, aunque no hubiera ganado (Documental *México, la historia de su democracia*, transmitido el 20 de julio de 2004, por el canal 2 de Televisa, a las 11:30.

⁵⁴ F. Ortiz Pinchetti, *Proceso*, No. 1010- 11, 11 de marzo de 1996.

Apenas a once días del triunfo de José María Aznar en España y la derrota de Felipe González al frente del PSOE, luego de un gobierno que en sus últimos años enfrentó fuertes acusaciones de corrupción, el 14 de marzo el presidente Zedillo anuncia que la Suprema corte de Justicia de la Nación tendría facultades electorales mediante la revisión de constitucionalidad de las leyes respectivas, y, al poco tiempo, confirma que no habría ni un paso atrás “en la elección directa del regente de la ciudad de México” (sic).⁵⁵ Esta señal tenía por destinatarios al PRD y al PAN.

Continuando con el ritmo de las negociaciones, la madrugada del 15 de abril –sin la presencia del PAN- los dirigentes de los partidos y las autoridades de la Secretaría de Gobernación hicieron públicos los Acuerdos de Bucareli, entre cuyos diez puntos totalmente consensados figuraban (de 79 puntos acordados): plena autonomía del órgano de autoridad electoral (sin la presencia del Legislativo y del Ejecutivo); la incorporación del Trife al Poder Judicial de la Federación y su competencia para dictaminar sobre casos de inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales; predominio del financiamiento público sobre el privado y flexibilidad de los requisitos para formar coaliciones. La reforma de 1996 prácticamente había alcanzado su forma final.

Luego de diferentes inconvenientes e intentos de ruptura, el 25 de julio de 1996, en el simbólico escenario del Palacio Nacional, el presidente y los dirigentes de los partidos implicados en las negociaciones suscribieron la iniciativa de reformas constitucionales para la reforma electoral⁵⁶ y, 5 días después, sería aprobada por una también histórica unanimidad en la Cámara de Diputados. Los problemas vinieron al momento de traducir las reformas constitucionales en reformas legales que sentaran las reglas y procedimientos específicos.

Antes del colapso final de las negociaciones, provocado fundamentalmente por la cuestión del financiamiento,⁵⁷ todavía hubo oportunidad de celebrar acuerdos políticamente substanciales como el de nombrar al titular de la presidencia del Consejo General del IFE y a los consejeros ciudadanos. Así, luego de haber sido rechazada por Gobernación la propuesta del PRD y el PAN, que

⁵⁵ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 398.

⁵⁶ El acuerdo fue suscrito por Ricardo García Cervantes, coordinador del PAN en la Cámara de Diputados y Gabriel Jiménez Remus, coordinador panista en la cámara de Senadores; por parte del PRI, el diputado Humberto Reque Villanueva y el senador Fernando Ortiz Arana; por el PRD, el diputado Jesús Ortega y el senador Héctor Sánchez López y, finalmente, por el PT, solo el diputado Alfonso P. Ríos. Al final firmaba el presidente Ernesto Zedillo.

⁵⁷ Para ampliar en el tema de la fiscalización, véase Entrevista con Alonso Lujambio, Consejero Electoral del IFE.htm, “La fiscalización de los partidos”, 1999.

contemplaba a Santiago Creel, finalmente se aprobó por unanimidad a José Woldenberg en la Cámara de Diputados la madrugada del 31 de octubre.⁵⁸

Ya sin consenso alguno, la reforma electoral es publicada el 22 de noviembre de 1996, cuando los procesos electorales rumbo a las elecciones de 1997 habían iniciado. A pesar de la fractura de dicho consenso, hay que decir que los propios partidos PAN y PRD sabían que sería muy difícil convencer al PRI, incluso, más que al presidente, porque, tal como concediera Felipe Calderón Hinojosa, dirigente nacional del PAN y presente en las negociaciones en Gobernación, “El pulmón artificial del PRI es el dinero.”⁵⁹ En ese sentido, una parte muy importante del paquete de reformas elaboradas a lo largo de casi dos años ya se había consensado, de manera que la cuestión del financiamiento era un tema importante pero no insalvable para afirmar que esta reforma fue, en definitiva, la más importante y la mejor elaborada de todas ellas.

Para el ahora desaparecido panista, Castillo Peraza, la razón de la inconformidad a la hora de aprobar la reforma legal radicaba en que: “Una reforma constitucional es menos general que el proyecto, pero todavía es lo suficientemente general como para poderla lograr con relativa facilidad. Ahora, cuando se llega a lo que se llama la letra chica, sí se encuentra mucha dificultad. ¿Por qué? Porque el PRI está defendiendo sus últimas ventajas e instrumentos para conservar el poder. Y claro, es previsible que los defiendan hasta con las uñas. Una de estas ventajas es la de los recursos materiales.” El exdirigente tenía claro que la falta de consenso sobre el financiamiento partidista, no significaba que se hubiese contravenido el Acuerdo Político Nacional firmado a 50 días del inicio del gobierno zedillista:

No hay que hacer de esto una tragedia, como tampoco había que hacer de lo anterior una especie de epifanía, pues la falta de consenso no derrumba todo lo que sí se ha logrado (...). lo más probable es que no haya habido un acuerdo entre el PRI y Gobernación. [El PRI, decía] es el que pide mucho (...) Habría que preguntarle a la Secretaría de Gobernación, por ejemplo, cuál es la cantidad ideal. Esta falta de acuerdo sólo es imputable a un PRI desesperado por conservar el poder por medio de los privilegios.

A Chuayfett –según decía Castillo Peraza- "no le tocó bailar con la más fea, sino que lo llevaron a un baile en que no había bonitas: todas eran feas". Esto, en razón de los múltiples problemas

⁵⁸ Como es sabido, de acuerdo al nuevo reglamento, el consejero presidente sería Woldenberg y los restantes 8 consejeros serían José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar, Jacqueline Peschard y Emilio Zebadúa.

⁵⁹ *Proceso*, No. 1045- 01, 11 de noviembre de 1996.

relacionados con crímenes políticos no resueltos, con la presencia de grupos clandestinos armados y con una crisis económica en boga.⁶⁰

Respecto al PRD, no obstante haber condicionado su voto a la aprobación de la reforma siempre que el gobierno garantizara la limpieza de las elecciones del día 10 de noviembre en Coahuila, Hidalgo y el Estado de México, así como a la reducción -a la mitad- de los 2,225 millones de pesos (280 millones de dólares a los partidos con representación parlamentaria) propuestos por el PRI,⁶¹ este partido continuó en su intento por convencer a los priístas de volver a la propuesta firmada en Gobernación y que fuera replanteada por estos la madrugada del día 13 de noviembre. Se sabe que el priísta Jorge Moreno Collado, preguntó al PRD y al PAN: "¿Votarían en favor, en lo general, si mantenemos en el dictamen todos los demás acuerdos, aunque siga el disenso en torno del financiamiento?", chantaje ante el cual se negaron a ceder el PRD y PAN.

Como es sabido, uno de los puntos polémicos era el del financiamiento, pero el otro era el de la posibilidad de las coaliciones, asunto que, por toda la experiencia recogida desde 1988 hasta las más recientes derrotas electorales del día 10 de noviembre, preocupaba seriamente al PRI y, quizá estas últimas terminaron por motivar el repliegue del PRI. También se conoció, según la crónica de *Proceso*, que todavía el PAN intentó azuzar al PRD para abandonar el salón; aunque éste permaneció hasta el momento de la imposición final del PRI., con todo y las disputas dentro del PRD, entre los que aceptaban votar en favor de la reforma electoral, siempre que el PRI se desistiera de los cambios que introdujo en su dictamen y regresara a la iniciativa presidencial y aquellos que la rechazaban.⁶²

3. 1996, la reforma final

La reforma de 1996 delineó las bases para evitar que una sola fuerza parlamentaria pudiera modificar por sí misma la Constitución, por lo que, en su nueva disposición, la Cámara de diputados impuso un tope de 300 curules para un sólo partido.⁶³ Ello no obstante, se permitió un máximo de sobrerrepresentación para cualquier partido: de 8 puntos porcentuales entre su porcentaje de curules y

⁶⁰ *Proceso*, No. 1045- 01, 11 de noviembre de 1996.

⁶¹ *Proceso*, No. 1045- 04, 11 de noviembre de 1996.

⁶² En este número figuran diversas crónicas de los complicados procesos de negociación en la Cámara de Diputados. *Proceso*, No. 1046- 07, 18 de noviembre de 1996.

⁶³ La reforma de 1996 determinó que ningún partido podría tener por sí sólo más de 300 diputados por los dos principios (60 % de la Cámara). Recordemos que todavía con la reforma de 1993 el tope de curules era de 315 diputados, es decir el 63 %; aunque, de hecho, la reforma de 1990 aceptaba todavía más: 350 diputados, el 70%). Después de 1996, para poder modificar la Constitución, el partido mayoritario tendrá que confluir con un grupo parlamentario de al menos el 6.7% de la Cámara, suponiendo que efectivamente contará con el máximo de 300 diputados (Cfr. Pablo J. Becerra Chávez, "La reforma electoral de 1996", en Cansino, César (coord.), *Después del PRI las elecciones de 1997 y Los Escenarios de la transición Democrática en México*, cit., p. 23).

su porcentaje de votación nacional emitida, lo que significa que si el partido mayoritario quiere tener el 60% de la cámara debe lograr el 52% de la votación, mientras que para asegurar la mayoría absoluta de la Cámara (50+1) deberá obtener al menos el 42.2% y un mínimo de 165 triunfos de mayoría relativa.⁶⁴

Por otra parte, por fin se consiguió abrir el senado a la representación proporcional, como habían pedido los partidos opositores, desde la década de los ochenta. De esta forma, la nueva ley modificó la configuración del Senado de la República, al combinar tres mecanismos de asignación: por un lado, cada entidad tendría tres senadores, dos de mayoría relativa y uno de primera minoría, en total 96 senadores, es decir, el 75% de la cámara; y por el otro, el restante 25% de los senadores (32 senadores) serían electos por el sistema de representación proporcional, es decir, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, no necesariamente partidista. Esta fue la novedad que introdujo la nueva fórmula, la cual se estrenaría con resultados positivos en los comicios del 2000.⁶⁵

En cuanto a la participación e incorporación de los nuevos partidos en el escenario político, se incrementó el mínimo de votación requerida para el reconocimiento de nuevos partidos (de 1.5 a 2 %) y se derogó el sistema de registro condicionado.

Ante la idea de revertir en todo lo posible la falta de credibilidad en las elecciones y órganos electorales (terreno en el que ya se había avanzado un buen trecho desde 1994), los partidos políticos con representación parlamentaria, incluido esta vez el PAN, decidieron por consenso dar un paso decisivo en esta última reforma, al delimitar definitivamente las fronteras del Ejecutivo federal frente al IFE, excluyendo por completo al secretario de Gobernación de la dirección de dicho organismo. De tal suerte que, a partir del 1 de noviembre de 1996, el IFE quedaría integrado por 8 consejeros electorales y un consejero presidente con voz y voto; 4 representantes del congreso, uno por cada fracción parlamentaria, pero sin derecho a votar; un representante de cada partido, sin voto; y el secretario ejecutivo del IFE concurriría en la integración del Consejo

⁶⁴ Al final de cuentas, como dijera Pablo J. Becerra, el nuevo mecanismo constituyó una cláusula de gobernabilidad, aunque menos abusiva (P. J. Becerra Chávez, *op. cit.*, p. 24).

⁶⁵ Véase P.J. Becerra, *op. cit.*, p. 26. A este respecto, aun persisten algunos cuestionamientos en cuanto a que si bien esos 32 senadores no representan a ningún estado en especial, se corre el riesgo de que, debido al origen de alguno de ellos, pudiera quedar algún “estado” con más senadores que otros (considerando la suma de los senadores de mayoría), lo que restaría equilibrio a la representación de la federación. Para estudiar con más detalle las limitaciones de los actuales sistemas de RP y MR tanto en la Cámara baja como en la alta, véase, Josep M. Colomer, “Reflexiones sobre la reforma política en México”, y WWW.cide.edu/investigadores/Josep_Colomer/reflexionessobre%20la%20reformadt.htm (08-09-03); y M. Colomer, “La reforma política en México”, en *Este País*, No. 137, Agosto de 2002.

General, con voz pero sin voto.⁶⁶ De esta forma, el Consejo General del IFE alcanzó su autonomía no solamente con respecto al presidente, sino, también, con respecto de los partidos políticos, algo que siempre les había preocupado, pues estaban seguros de que su participación en el Consejo les garantizaba un espacio privilegiado para defender o incidir en los procesos y conflictos electorales. Finalmente estuvieron de acuerdo en abrir paso a la completa ciudadanización de dicho órgano electoral y, con ello, la credibilidad ciudadana en el IFE se afianzó.

Ya se ha insistido en que hubo dos puntos polémicos en esta reforma: el que se refería al financiamiento y fiscalización a los gastos de las campañas (por no mencionar lo que se refiere a la fiscalización de los gastos de precampaña);⁶⁷ y el concerniente a las prerrogativas en los tiempos de duración y transmisión en radio y televisión, para los partidos políticos. Al final de cuentas, aunque la reforma en materia de financiamiento no satisfizo a todos los partidos, al menos se llegó a un consenso en lo que tocaba a la permanencia de los recursos públicos (90%) sobre los de origen privado (10%). En tanto que, sobre el segundo punto, se logró aumentar significativamente los espacios y los tiempos en radio y televisión para la transmisión de los diferentes proyectos políticos. Cabe señalar que aun cuando en las elecciones del 2000 la Alianza por México, encabezada por el PRD, fue la que contó con mayores recursos públicos (oficialmente), el problema que enfrentó fue el de pagar a un precio más elevado los tiempos en televisión, razón por la cual –entre muchas otras- todavía se requiere de una reforma a fondo en el papel de los medios de comunicación.

En otra de las modificaciones sustanciales de la reforma de 1996, se estableció un control de legalidad y de constitucionalidad para asegurar que todos los actos en materia electoral pudieran ser impugnados y revisados por la vía jurídica. Por otra parte, la designación de los magistrados del Tribunal Electoral estaría a cargo de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia; además, el Tribunal Electoral no estaría limitado para atender solamente problemas de índole federal, pues sus nuevas atribuciones le permitirían resolver sobre casos de conflicto electoral en el ámbito local y sobre los actos de todas las autoridades electorales de los estados. En el mismo sentido, la calificación electoral sería jurisdiccional y todos los dictámenes sobre los ganadores de una elección (fueran diputados, senadores o Presidente de la República) serían emitidos por el Tribunal y no por la Cámara de Diputados.⁶⁸

⁶⁶ Véase R. Becerra, Pedro Salazar y J. Woldenberg, *op. cit.*, p. 429.

⁶⁷ Fue precisamente en este punto en el que se rompieron las negociaciones entre los partidos de oposición y el PRI.

⁶⁸ Véase R. Becerra, Pedro Salazar y J. Woldenberg, *op. cit.*, p. 424 y 425.

La importancia de estas reformas es indiscutible. No siendo los únicos, los casos de Huehotzingo y Yucatán (por no ir más atrás en el tiempo ni más allá en la geografía), hubieran podido medirse desde otra óptica legal, de haber contado con estas modificaciones que, a la larga, volvieron más eficaz y protagónico, sobre todo, al Tribunal Electoral. Varios acontecimientos nos hacen pensar así, por ejemplo, el que este Tribunal lograra anular la elección en Tabasco; enfrentarse al Consejo Electoral de Yucatán, con Cervera detrás;⁶⁹ anular la elección de Colima (recientemente); resolver el asunto de los Amigos de Fox, en el sentido de que tenía que abrirse el secreto bancario; y anular una de las elecciones federales del 2002 (la de Samora), al comprobarse la iniquidad de un medio privado en la cobertura de las campañas, porque ese medio privado era propiedad del candidato del PAN (que, a la larga, ganó), abriendo, con ello, una puesta delicada porque, ahora, los medios de comunicación (no de los órganos públicos) están obligados por ley y puede ser causal -junto con otras circunstancias- para anular una elección, a juicio del Tribunal Electoral.

Todas esas modificaciones generaron, sin lugar a duda, cambios substanciales en el modelo del sistema electoral mexicano, pero quizás una de las reformas más valiosas o de mayor relieve fue aquella en la que se implantó el nuevo estatuto de gobierno para el Distrito Federal. Esta reforma permitiría que tras 75 años de que a los “ciudadanos” del DF no se les permitiera elegir a sus propias autoridades, se celebraran las primeras elecciones para gobernador de dicha entidad (en 1997), al mismo tiempo que instituía la libre elección de los delegados (que pasarían a llamarse: “titulares de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales), en el año 2000; y, finalmente, se estableció que –aun sin contar con total soberanía- la Asamblea de Representantes se convertiría en el órgano Legislativo del Distrito Federal, dejando pendiente la reforma política para esta entidad.⁷⁰

⁶⁹ El 29 de diciembre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), decidió anular los resultados de las elecciones celebradas en Tabasco (el 15 de octubre del 2000); mientras que, ese mismo día, el TEPJF decidió nombrar a los 14 integrantes del Consejo Estatal Electoral del estado de Yucatán, luego de una arbitraria elección –entre priísta- de los consejeros electorales, que puso en riesgo la calidad democrática de los procesos electorales programados para el 27 de mayo del 2001. Los casos de Tabasco y Yucatán evidenciaron dos fenómenos a la vez, por un lado, la resistencia del viejo partido del gobierno (PRI) a involucrarse en los procesos democráticos y a repetir lo sucedido en 1995; y, por otro lado, el cambio sustancial que experimentaron las instituciones encargadas de impartir justicia en México, estimuladas por la ola transformadora del 2 de julio del 2000. *Cfr. Proceso*, No. 1261, del 31 de diciembre del 2000, pp. 6-15.

⁷⁰ Como era de esperarse, en esta reforma los priístas se cuidaron de cercar el poder del futuro gobierno de la ciudad de México al reservar a la Cámara de Senadores (o a la Comisión Permanente) el derecho de remover al jefe de gobierno, en el caso de que este afectase las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el DF (lo que en sí hubiese violado la voluntad popular). *Cfr. Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996, p. 12. Como se puede observar, se trató de una antítesis de la reforma para el DF, que vulneraba el pacto federal, pues se le impedía funcionar como cualquier otro estado autónomo y contar con su propia Constitución y su Congreso local. En este sentido, llama la atención que revistiendo esta importancia tanto la soberanía estatal como la municipal, aún se

Evidentemente, el proceso de perfeccionamiento en las condiciones de la competencia continua abierto; ello no obstante, la tercera fase de la democratización se superó a pesar de las diferentes irregularidades en el financiamiento de los partidos, tanto en las elecciones de 1997 como en las del 2000. A partir de la derrota del PRI en las elecciones federales de 2000, el IFE y el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación han ampliado su capacidad de acción, como lo demuestra el caso de las multas que por irregularidades en sus finanzas el IFE le aplicó a la mayoría de los partidos políticos entre el 2002, 2003 y 2004, de las cuales destacan dos: la impuesta al PRI (por mil millones de pesos) y al actual partido en el gobierno, el PAN.

Algo interesante es el hecho de que, aun cuando la reforma de 1996 es la misma bajo la cual se regularon las elecciones de 1997 hasta las actuales, fue la derrota del PRI en el 2000 el verdadero detonante que logró desatar de su antiguo yugo a instituciones tan importantes como el Poder Judicial, el Legislativo, a los congresos locales y, evidentemente a las dos instituciones arriba mencionadas. De otra manera quizá no se hubiera podido proceder de igual forma contra el PRI por el asunto del financiamiento.

Aquel hecho ilustra bien cómo, a pesar de las limitaciones en la legislación, la democratización rebasó el ámbito de las elecciones y su normatividad. En el curso de su desarrollo, la democratización trastocó al Estado mismo y ello se logró, ya no solamente con elecciones libres y transparentes, sino, ahora sí, por el resultado de un ejercicio del poder político más equilibrado y acotado, pero también porque ese poder expresa mejor que nunca la voluntad y diversidad de

encuentren tantos obstáculos para la reforma del DF. Probablemente este caso ha sido el más claro de vulneración del pacto federal, pues a pesar de que en su artículo 43 la Constitución considera al DF bajo la misma condición de "estado integrante de la federación" y de que, de acuerdo al art. 73, es necesario, al menos, una población de 120 mil habitantes para que el Congreso la acepte como un Estado, el hecho es que con sus alrededor de 9 millones de habitantes, el DF no se ha podido emancipar del antiguo centralismo del sistema presidencial. En fin que ni estado ni municipios para el DF. Como si en cada Delegación política no se pudiesen organizar más de un municipios; pero lo mismo vale para todo el territorio nacional. Lo curioso es que, según recuerda Mauricio Merino, después de la Independencia el número de municipios en México sumaban entre 2000 y 3000 mil municipios (M. Merino, Gobierno local, poder nacional. *La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, Colegio de México, 1998, p. 248), frente a poco más de 2430 municipios que actualmente tenemos, para una población nacional de al rededor de 105 millones de habitantes, cuando, por ejemplo, en Francia existen 36,000 municipios o autoridades locales, en España 8.900, en Italia 12,000 y Alemania 13,000, con una relación más o menos entre 1,500 y 6,000 habitantes por municipio o por autoridad local o "local government" (Allan Brewer-Carias, "Protección nacional de los Derechos Humanos", ponencia presentada en el XVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, mimeo).

intereses ciudadanos y partidistas.⁷¹ Esto es la democracia y los procesos electorales son la forma de revigorizar sus arterias.

A. La fase terminal del sistema priísta

El lapso entre 1996, año en que se realizó la última reforma electoral en la era del PRI, y el 2 de julio del 2000, enmarca la fase terminal del viejo sistema político priísta. Las bases institucionales y legales del presidencialismo son las mismas y, a pesar de ello, ha quedado despojado de gran parte de sus antiguos poderes reales. El poder político no solamente se ha redistribuido en todas las regiones del país, sino que se cuenta con mejores y más efectivos mecanismos de control del poder. Desde las legislaturas y ayuntamientos locales hasta el gran escenario de la política nacional representado por el Congreso Federal, el Poder Judicial y una Presidencia de la República mutilada de los viejos beneficios (o vicios) que le representaba manejar el gobierno del Distrito Federal, el hecho es que, ahora, la aspiración a encontrar un equilibrio de poderes es más real que nunca. En la política mexicana de los últimos 10 años ha sido claro esto: quien no convence o negocia, dejando algo de sí y aceptando algo de los demás, no se desarrolla. La política ya no es el instrumento casi exclusivo del gobierno para -en el mejor de los casos- persuadir a sus oponentes. Ésta ha devenido en el medio más plural, extensivo e incluyente de que se pueden valerse los diferentes grupos que conforman la sociedad mexicana en todas sus esferas y estratos sociales. Por eso, la competencia política es exactamente eso, una lucha por ganarse el consenso de lo demás, sean estos, legisladores, partidos, autoridades, ciudadanía, opinión pública, organizaciones, etcétera. Sobre todo, dicha competencia se halla supeditada a instituciones y reglas más claras y equitativas.

Ello da cuenta del nacimiento de un sistema político diferente, de una cultura política más desarrollada y de procesos políticos más visibles y democráticos. Y, aunque la configuración institucional del Estado, en términos democráticos -desde luego- aún es perfectible, la sola posibilidad de que el trabajo conjunto y consensado de las fuerzas políticas conduzca al establecimiento de leyes e instituciones más acordes con la nueva dinámica democrática, es una prueba del cambio político.

La vieja lógica presidencial de no permitir cambios radicales y, sobre todo, substanciales, en el sistema político quedó rebasada por la propia inercia del proceso de reforma e igualmente por la presión que los partidos y la ciudadanía ejercieron sobre el gobierno. Así, el cambio gradual puesto en marcha a través de la fórmula reformista produjo sus mejores efectos en la segunda mitad de la

⁷¹ Véase, por ejemplo, J. Woldenberg, “La sucesión presidencial. La transición a la democracia”, *Nexos* 261, septiembre, 1999.

década de los noventa, pues para ese entonces la acumulación de pequeños cambios a lo largo de 6 reformas electorales así como el lento pero inevitable desarrollo y fortalecimiento de los actores democráticos harían más propicia la alternancia que hacía falta en México. En este sentido, el último tramo de 1996 al 2000 no sería sino la crónica del cambio mismo.

En el curso de ese periodo ha podido comprobarse que, en la mayoría de los casos, la pluralidad es directamente proporcional al verdadero grado de fuerza e institucionalización de cada partido político. Ya no hay un solo partido que no tenga lo que no haya logrado conquistar por la vía de la voluntad ciudadana; y de ello dieron cuenta los comicios electorales que se celebraron inmediatamente después de haberse aprobado la tan disputada reforma de 1996, reduciendo en forma notoria los conflictos postelectorales y las impugnaciones en casillas y distritos electorales.

B. Redistribución electoral del poder

Las diferentes elecciones celebradas entre 1997 y el 2000, ya con el aval del Cofipe aprobado en 1996 y las nuevas atribuciones del IFE y el Trife, pese a infaustas excepciones como las de Oaxaca y Chiapas (en 1998), representaron valiosos avances, especialmente por el aumento de la legitimidad, certidumbre y confianza entre la ciudadanía.

Así pues, en el marco de competencias electorales menos contaminadas y más legítimas, se puede decir que, a pesar de las sucesivas derrotas del PRI, desde antes de 1997, continuó concentrando el voto duro más importante, pues, con excepción de 1997, el PRI rebasó los 40 puntos porcentuales en el promedio nacional, casi siempre arañando los 45 y 50 puntos. Ello no obstante y como se vio desde principios del gobierno de Zedillo, es un hecho que ese instituto ya no era el mismo de antes. Las cosas habían cambiado dentro y fuera del PRI y aquel 71 % obtenido en la época del llamado *carro completo*, por el candidato priísta en las elecciones presidenciales de 1982 ya era historia.

Respecto a los logros del PAN, hay que recordar que en 1997 obtendría las gubernaturas de Querétaro y Nuevo León; mientras que en 1999 alcanzaría el primer lugar en las votaciones para senadores en siete estados: Colima, Baja California, Querétaro, Nuevo León, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco, con lo cual se afianzó más en los estados que ya gobernaba. Además de ello, lograría extender su influencia en otras regiones del país, al obtener triunfos en por lo menos 15 municipios, todos ellos capitales de sus estados: Aguascalientes, Cuernavaca, Culiacán, Guadalajara, Hermosillo, Mérida, Mexicali, Monterrey, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Saltillo y Tuxtla. A juzgar por estos resultados se diría que aquello que perdió Castillo

Peraza en su candidatura al Gobierno del Distrito Federal (1997), lo ganó en el cumplimiento cabal de sus proyecciones para el PAN, que precisamente obtendría la presidencia en el 2000.

Por su parte, después de la reforma de 1996, las cosas dieron un giro inusitado para el PRD, toda vez que llegó a convertirse en primera fuerza electoral en el Distrito Federal, Michoacán y Morelos. En otros estados alcanzó una presencia en verdad importante; caso concreto de Campeche, donde la entonces senadora priísta Layda Sansores (hija del cacique del estado y exlíder nacional del PRI, Carlos Sansores) pasó a las filas del PRD, aceptando competir por la gubernatura de este estado bajo las siglas del perredismo, entidad en la que este partido tenía poca presencia y por lo tanto carecía de bases sociales leales. Este acontecimiento ayudó al PRD a incrementar en cerca de 14 puntos su porcentaje en aquella entidad, con respecto a las elecciones de 1994. Lo cierto es que el incremento de la votación en su favor fue general y en casi todo el territorio nacional (a diferencia del PRI que perdió votos en todos los estados, el PRD sólo perdió puntos en Coahuila, Chiapas, Durango, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca y Veracruz), inclusive, alcanzando su máximo histórico en estados como Campeche (35.77%) y el Distrito Federal (45.35%). Todo ello movió a pensar que el aumento de votos del PRD en el estado de Campeche no era, ni de lejos, una casualidad o un producto de la innegable aportación que en su momento representó la afiliación de Layda Sansores.⁷² Ello no obstante, las elecciones del 2000 comprobaron cuan relativo e insustancial había sido el repunte del PRD en Campeche; primero porque Layda Sansores decidió integrarse a la campaña del candidato panista y, segundo, porque en las elecciones de ese año el PRI se llevó un triunfo contundente, obteniendo la mayoría de votos en las elecciones para presidente, senadores y ganando las dos diputaciones de mayoría, revelando no sólo la poca fuerza del PRD en ese estado sino, además, la cantidad de conflictos en los que se vieron involucrados los perredistas con el grupo de Sansores.

Como haya sido, el caso es que el PRD pudo llegar en 1997 a zonas donde antes carecía por completo de representación popular, lo que ya en sí certificó que este instituto político había comenzado a funcionar como un partido de raigambre nacional (situándose, ahora sí, a lado del

⁷² Aunque Layda Sansores no ganó la gubernatura de Campeche (el PRI obtuvo el 48.01%, mientras que el PRD, encabezado por L. Sansores obtuvo el 41.2%), no hay duda de que su presencia en la oposición, le restó una gran cantidad de votos al PRI - los mismos que le sumó al PRD. Por ejemplo, en cuanto a las diputaciones locales, el PRI ganó 11 distritos de mayoría relativa y PRD obtuvo 10; a su vez, el primero ganó siete municipios, por tres del PRD (Véanse A. Favela y Miriam Calvillo, "Elecciones locales en 1997: resultados y tendencias", en Cansino, César (coord.), *Después del PRI las elecciones de 1997 y Los Escenarios de la transición Democrática en México*, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. (Colección Estudios Comparados), 1998, p. 37; y J. Reyes del Campillo L., "La disputa por las gubernaturas", en Luis Salazar (coordinador), *1997 Elecciones y transición a la democracia en México*, Ed. Cal y Arena, 1999, p. 259).

PAN y del mismo PRI), lo que no había logrado en 1994; prueba de ello es que, entre este año y 1997, el PRD llegó a aumentar hasta en 10 puntos porcentuales o más su votación en estados como: Hidalgo, Estado de México, Morelos, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas; logrando mantenerse en otros como: Tabasco, Tlaxcala, Oaxaca, Guerrero, Colima y Chiapas; o qué decir de su notable victoria en el Distrito Federal.

Consideraciones finales

En el PRI la reforma tampoco pasó de largo y pronto se manifestaron nuevas actitudes. Tanto sus triunfos como sus derrotas a lo largo de aquel periodo, ya indicado, estuvieron relacionados con una nueva dinámica dentro del partido, la cual evidenció que en los estados donde sus candidatos fueron electos abiertamente por las bases obtuvo triunfos, a diferencia de lo sucedido en los estados donde se impusieron los candidatos. Lo relevante es que el desenvolvimiento del PRI, también en general, dejó de ser custodiado por el apoyo del gobierno, específicamente a través de los órganos electorales. No es casualidad que luego de la reforma de 1996, con todo y las críticas a cerca de la imposición final del PRI, las derrotas de este partido se vinieron en cascada, sin que, como se vería entre el 2002 y el 2004, ello significara su aniquilamiento como el partido más poderoso del país.

La reforma de 1996 heredaría, en primer lugar y además de lo ya señalado anteriormente, un Instituto Electoral Federal más autónomo respecto, incluso, de sus propio Consejo General, en virtud de la institución del Servicio Profesional Electoral, que sirviera de modelo para la Ley del Servicio Civil de Carrera. En segundo lugar, dejaría un activo fundamental: la credibilidad ciudadana en las instituciones electorales, así como en los resultados de los comicios, lo cual representa la garantía de que los auténticos ganadores de la voluntad ciudadana serán los que gobiernen. Asimismo, el hecho de que los conflictos políticos y sociales se hayan trasladado o desplazado hacia los espacios institucionales, como el del congreso y la SCJN, y que muchos de los principales motivos de las viejas disputas (como el asesinato de Colosio, el problema de Chiapas y la crisis económica) hayan disminuido a raíz de la salida del PRI del gobierno se han traducido, por decirlo así, en un elemento de estabilidad para el país.

Por todo lo demás, queremos concluir reiterando que entre 1994 y el 2000 se reconfiguró el poder político en México, en virtud del efecto en cadena que provocó el proceso de negociación de la reforma del Estado. Sin embargo, es completamente falso aquello de que sólo hemos desarrollado mejores reformas electorales. Al respecto, se puede comprobar con toda precisión cómo el método

democrático se impuso sobre las resistencias del antiguo régimen; mejor aún, la mayoría de las condiciones de la democracia –de las que hablamos en el primer capítulo- se lograron realizar, incluso antes del 2000. Por ejemplo: la libertad de los partidos para competir en igualdad de condiciones; la victoria del consenso y la negociación en las prácticas parlamentarias y procesos políticos en general; mayor equilibrio de poderes; garantía de certidumbre institucional y, al mismo tiempo, incertidumbre en los resultados; publicidad del poder o transparencia de los procesos políticos; libertad de expresión y organización. Como se puede observar, la democracia mexicana ahora respira no solamente a través de su ciudadanía, sino en diferentes espacios e instituciones.

De cualquier forma, insistimos en que todavía se requerirá de más ciclos de negociaciones para avanzar en la reforma política y la construcción de una mejor democracia. De lo que estamos seguros es de que ello dependerá ya no de un sólo partido sino del juego de acuerdos y consensos entre la mayoría de los actores.

En cuanto a la joven democracia mexicana, también será oportuno efectuar aquellas reformas que permitan una mejor representación del sentir ciudadano. Para ello se deberán crear, en la medida de lo posible, los mecanismos necesarios que hagan viables las diversas formas de la democracia participativa: la consulta ciudadana, el plebiscito y el referéndum. La razón de que se insista en ese punto obedece a que sólo el acercamiento del ciudadano a sus instituciones permitirá hacer realidad aquel principio democrático según el cual “El pueblo tiene en todo tiempo el derecho supremo de cambiar su propia Constitución a través de nuevos representantes legítimos”, pero, como dice Arnaldo Córdova, “la representación política sólo es admisible si, al mismo tiempo, se da la mayor participación a los ciudadanos en la conducción de los asuntos públicos”; por tal motivo, de lo que se trata es de establecer “la mayor cantidad de controles directos por parte del pueblo, incluida, cuando sea bien concebida y acordada por todas las fuerzas políticas, la revocación del mandato a los malos gobernantes y representantes del pueblo”.⁷³

Desde hace mucho tiempo aprendimos que la democracia se funda en la soberanía del pueblo, pero, al menos en México, no se ha acertado a darle al ciudadano el lugar que políticamente le corresponde en el control de sus representantes y en la vigilancia de sus leyes. No se trata de caer en ninguna tiranía de la mayoría y, por ello, se deberán controlar perfectamente esos instrumentos de participación directa, que tan eficaces han mostrado ser en otros países.⁷⁴ En consecuencia,

⁷³ A. Córdova, *Propuesta de documentos básicos del PRD*, 2003 .

⁷⁴ Como advierte Lorenzo Córdova, “Yo no le digo no a estos instrumentos, pero siempre y cuando sean instrumentos muy acotados, muy controlados y que sean complementarios de los instrumentos de la democracia representativa, porque existe una tendencia a deslegitimar los medios de la democracia representativa (congresos, parlamentos, partidos) y a pretender esta participación directa de los ciudadanos, que no está mal, pero en situaciones que

suscribimos la tesis de Arnaldo Córdova, cuando refiere que el Estado será cada vez más democrático “en la medida en que el pueblo tenga una mayor participación en las decisiones finales que desde el Estado deben ser tomadas”. Esto no es una utopía, sucede en otras latitudes y ya es hora de que nuestros representantes se enteren de que el pueblo no sólo tiene la facultad de elegirlos sino, también, la de vigilarlos e incluso destituirlos.

Nuestra democracia es real, pero todavía nos falta creerlo y superar lo ya realizado. Este es el reto que deberá emprenderse en las futuras reformas.

verdaderamente lo justifiquen y, además, tomando en cuenta las complejidades de estos asuntos: 1- en un referéndum no hay más que dos alternativas, o sí o no y la realidad es mucho más compleja que un sí o no; 2- el poder de quién plantea la pregunta (...) Primero tienen que ser temas muy particulares; segundo, tiene que haber garantías de que habrá una verdadera discusión respecto de los temas, porque democracia no significa nada más votar. *Democracia significa votar, en efecto, tomar decisiones por mayoría, pero siempre y cuando ha habido un proceso de discusión y procesamiento de las posturas antes. Cuál es la lógica parlamentaria, pues primero discutes y luego votas; para qué se discute, porque, precisamente, se entiende que el voto debe ser resultado de un razonamiento previo de confrontación de ideas, de valoración de pros y contras.* Si tu me garantizas mecanismos para que los ciudadanos que van a ser llamados al referéndum tengan acceso a este debate está bien, pero con estos medios de comunicación ¡en la madre!. Entrevista a Lorenzo Córdova Vianello, el 10 de febrero en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Conclusiones

1.- Se puede establecer que en México se cuenta ya con un joven sistema democrático. Podemos constatar que por fin se ha construido un Estado democrático en México, partiendo del hecho de que la democracia es un método de organización del Estado, en virtud del cual los ciudadanos tienen el inalienable derecho de decidir y elegir libremente a sus representantes y en el que la búsqueda del consenso, el debate y la negociación impera sobre cualquier medio violento o autoritario de imposición del poder (supeditando el uso de la fuerza legítima al derecho), es decir, donde el ejercicio autoritario del poder político encuentra diversos contrapesos institucionales. Es cierto, tenemos una democracia que ahora debe enfrentar los diferentes resabios heredados por el viejo sistema presidencial (aún evidentes en la Constitución), pero nada que no se pueda ir solucionando en la medida en que las nuevas prácticas democráticas obren en favor de un orden político en el que la convergencia, el debate, el diálogo y las negociaciones permitan alcanzar soluciones o decisiones menos arbitrarias, como sería esperable en cualquier otro tipo de régimen donde la organización del poder recaer en pocas manos y ante los que no se cuanta legalmente con equilibrios a ese poder. La democracia aparece, pues, como la forma más viable para procurar el beneficio del cuerpo social en su conjunto. De modo que la democracia, para ser tal, no tiene que despegar necesariamente de un estadio de igualdad y libertad omnipresente y absoluto, pero es el medio más viable para acercarse a ese ideal. Como dijera Bobbio:

La declaración universal de los derechos del hombre comienza como todos saben con estas sacrosantas palabras “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. La verdad es que los seres humanos, al menos la gran mayoría, no nacen ni libres ni iguales. Sería mucho más exacto decir: “Los hombres aspiran a ser libres e iguales”. La libertad y la igualdad no son un punto de partida sino un punto de arribo. La democracia puede ser considerada como un proceso, lento pero imparable, para acercarse a esta meta.¹

Por lo tanto, muchos de los problemas que surgieron luego del 2000 y que se ven con alarma son, en realidad, los problemas propios y normales generados por la misma dinámica de las democracias y, de ninguna manera, son atribuibles a una supuesta democracia en vilo, sino, más bien, a la administración y ejercicio del poder, en otros términos, a sus actores: las autoridades,

¹ N. Bobbio, *Teoría generale della politica*, Giulio Einaudi editore, Torino, 1999, p. 376.

los legisladores, los partidos políticos e incluso a los ciudadanos. Ahora el gran reto de la democracia estará en convencer a la mayoría que es más fácil llegar a soluciones a través de la organización, concertación y participación democrática. Sin embargo, la democracia mexicana es joven y todavía tendrá que escalar la pesada cuesta de los graves problemas y conflictos heredados de un largo pasado, frente a los cuales la democracia está desarmada.

2.- Estudiar las particularidades de la democracia mexicana, lo mismo que de sus actores e instituciones, considerando la democratización como un proceso histórico de conversión de un Estado corporativo ya disfuncional a un Estado democrático moderno, permite observar cómo se trató, al final de cuantas, de un largo proceso de negociaciones y acuerdos entre los gobiernos priístas y una débil oposición que veía en la reforma política planteada por el gobierno la llave para consolidar los cambios que el país necesitaba.

Más que una transición democrática pactada de una vez y para todas mediante un solo acuerdo que nos permita ubicar un momento fundacional del régimen democrático, en México la democratización del Estado se fue acreditando en el curso de diferentes momentos y acuerdos, la mayoría de estos negociados en medio de profundas desventajas y diferencias. El proceso de reforma política puesto en marcha a finales de la década de los setenta se convertiría no en la consumación de aquel gran acuerdo que, sin embargo, muchos esperaban, sino en una especie de pacto en movimiento, cuya mejor virtud radicaba en el hecho de recoger gradualmente las diferentes propuestas de las fuerzas políticas, canalizando directa e indirectamente, a través de su conducto, el descontento y el conflicto social.

Si los pactos de la Moncloa en España habían contado con la activa participación de los principales partidos, sindicatos y del gobierno, lo que se vivió en México a partir de la reforma de 1977 fue la instauración de las primeras bases en la cimentación de un auténtico sistema de partidos y la progresiva politización de su ciudadanía. En parte, se puede decir que esa aparición de los actores políticos del cambio fue posible gracias al efecto integrador de la reforma y no al revés como en España. En nuestro país todavía estaban por librarse muchas batallas antes de lograr que los partidos tuvieran, en primer lugar, la capacidad de convocar a la voluntad ciudadana en su favor y, en segundo lugar, la fuerza para dialogar con el gobierno en igualdad de condiciones. Por ello, los distintos cambios instrumentados mediante la reforma nunca fueron absolutos y acabados pero, en las más de las veces, se registraron avances importantes, a pesar del control gubernamental, precisamente, debido a la ya acusada debilidad de los partidos de oposición. Empero, fue esta

circunstancia la que marcó la especificidad de nuestro proceso democratizador, pues, lo que en un principio fue debilidad, más tarde se traduciría en fuerza y, en la misma medida, en mayor capacidad de negociar reformas cada vez más democráticas como las de 1994 y 1996.

Los partidos políticos, incluyendo al PRI, fueron actores que se nutrieron de los cambios en la reforma planteada por el gobierno, si bien más tarde devendrían en sus grandes propulsores y operadores. El proceso democratizador fue lento, prolongado y gradual pero es el tiempo que les llevó a los partidos de oposición inventarse así mismos y construir auténticas propuestas de gobierno con alcance nacional, esto es, de mostrarse ante la ciudadanía como verdaderas alternativas de cambio frente al PRI.

3.- La lógica de las negociaciones guarda un paralelismo entre las diferentes fases de desarrollo de reforma política, el fortalecimiento de los partidos de oposición y la democratización gradual del sistema político mexicano. En otras palabras, se pudo observar que a cada una de las fases de la reforma le correspondió una determinada estrategia de negociación entre los actores y un significativo progreso de la oposición. De manera que, a la primera fase concerniente a **la inclusión y respeto de los actores** le correspondió, en primer término, la aparición en el escenario nacional de los partidos políticos como los protagonistas de la democratización y, en segundo, una estrategia de negociación acotada en sus alcances y cerrada tanto en los tiempos como en los espacios, es decir, una propuesta de reforma predeterminada desde la presidencia y discutida prácticamente en la Secretaría de Gobernación, con una limitada capacidad de intervención real por parte de todos los actores, incluyendo al PRI. Por otra parte, a la segunda fase de reforma, referente a **la construcción de los mecanismos legales e institucionales para garantizar la confianza, transparencia y respeto de los resultados electorales**, le correspondería una etapa de ascenso de la oposición y de fuerte participación ciudadana, cuya lógica de negociación varió en forma importante, toda vez que, de 1989 a 1994 se comenzaron a abrir los espacios para negociar y discutir la reforma del Estado; además de que Salinas, independientemente de su intransigencia ante el PRD, delegaría mayores márgenes de maniobra a los actores para llegar a acuerdos. Por lo demás, los nuevos espacios de discusión se ubicarían fundamentalmente en el recién creado IFE, en el Congreso de la Unión y en la Secretaría de Gobernación. Una cosa interesante de esta segunda fase es que a partir de la experiencia de los comicios de 1988 los procesos de discusión dejarían de ser cerrados, esto quiere decir que, debido a la dinámica impuesta por la propia competencia de los partidos, los ciclos de negociación formales (las audiencias públicas), en realidad, quedan abiertos y sujetos –ya

no en forma oficial- a los vaivenes de los procesos políticos. Por último, la tercera fase de la reforma, que tendría como rasgo substancial **equilibrar y transparentar las condiciones de competencia** con objeto de garantizar procesos electorales equitativos y confiables, correspondió ya no solamente a la consolidación de los partidos –al frente de posiciones de gobierno- en diferentes regiones del país, sino a un clima de expectación y politización social que coadyuvó en la lógica y estrategias de negociación seguidas por el gobierno, su partido, el PRI y el PAN. En esta ocasión, las mesas de discusión de la reforma serían conducidas en diferentes pistas y no en una sola. Destacaron, sin embargo, la iniciativa del Consejo General del IFE; la del Seminario del Castillo de Chapultepec, con participación de consejeros ciudadanos, políticos, intelectuales y miembros de diversas asociaciones; la iniciativa presentada por las coordinaciones de los diferentes partidos en cada una de las Cámaras y las discusiones encabezadas en Bucareli por el secretario de Gobernación. Como se pudo observar, el papel del presidente Zedillo, aun sin pretender una reforma democrática y definitiva, como aseguró, sería más bien el de dejar que su partido y los de oposición negociaran con mayor libertad, pero, eso sí, haciendo valer el peso político que cada uno tenía en el Congreso.

4.- También se tuvo oportunidad de observar dos cuestiones importantes. Más allá de las estériles y fáciles acusaciones acerca, primero, de la radicalización del PRD al optar por una posición contestataria y antisistema y, segundo, de la fuertemente cuestionada cooperación del PAN con el gobierno, en realidad, si se juzga sobre la base del desenvolvimiento y las posiciones de cada uno de estos partidos en las diferentes mesas de diálogo que se crearon, así como por la clara disminución en los niveles de impugnación postelectoral, se descubre que aquel radicalismo del PRD no lo fue tanto y que aquella colaboración del PAN tampoco fue tan cercana. Así pues, si como se dijo, la reforma de 1977 fue hecha para la izquierda y aprovechada por la derecha, las reformas de la primera mitad de la década de los noventa tuvieron el doble propósito de intentar detener el avance de la oposición y, sobre todo, de la izquierda, al mismo tiempo en que se generaban los incentivos mínimos para que al PRD le continuara resultando más redituable ceñirse a los canales institucionales. Una de las razones por las que el PRD se retiraría de la mayoría de las votaciones se puede explicar por su afán de exigir la realización de una transición pactada como en España y una reforma integral del Estado. Frente a esta demanda, como era de esperarse, cualquier pequeño avance en las reformas no era nada. Asimismo, es muy probable que en el PRD esperaran mejores dividendos sociales deslindándose de la responsabilidad de votar las reformas priístas y

panistas. De cualquier manera, estaba visto que existían muchas similitudes en las propuestas del PAN y el PRD y éste último ya había comenzado a gozar de las mieles del financiamiento público, los cargos de representación y de mayores espacios en los medios de comunicación.

El PAN, por su parte, votó a lado del PRI lo que mejor lo convino y no solamente lo que le interesaba al gobierno. En este sentido, la acusación acerca de las concertaciones de esos dos partidos, más que ser cierta, refleja un profundo desconocimiento sobre el carácter de la política como instrumento de concertación, discusión y negociación de los actores y, de la democracia, como método de organización política fundado en el consenso y la persuasión.

El hecho es que tanto en el PAN como en el PRD, las divisiones internas en sus fracciones, entre quienes apostaban por una integración crítica pero de diálogo con el gobierno y aquellos que se inclinaban por endurecer sus posiciones de negociación y enfrentamiento, permitirían, paradójicamente, continuar sosteniendo un diálogo de baja y alta intensidad en torno al desarrollo de la reforma. El tiempo demostraría que la reforma benefició en general al sistema de partidos, siendo un importante puente entre estos y su acceso a los puestos de representación, en las ramas ejecutiva y legislativa, desde las cuales el poder político alcanzó un mejor equilibrio.

5.- Haciendo un balance general de las reformas de 1994 y 1996, se puede sostener que tanto por la calidad como por la cantidad de los acuerdos celebrados en todos los niveles (constitucional, legal y a nivel técnico), es admisible la tesis de que la regla del consenso y la lógica de la negociación predominó por encima de las prácticas de imposición y parcialidad del viejo autoritarismo presidencial.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, **A la sombra de la Revolución Mexicana**, Ed. Cal y Arena, México 1993.
- _____, **Después del Milagro**, México, Cal y Arena, 1989.
- AGUILAR de Pratt, Cesáreo, “Los problemas de la Democracia y de los partidos en el Estado social”, en **Revista Mexicana de Estudios Políticos**, núm. 67, Madrid, enero-marzo, 1990.
- AGUIRRE M. Alberto, “**Los votos de castigo de 1998**” en La Jornada (Masiosare), 15 de noviembre.
- AGUIRRE, Pedro, Begne, Alberto; Woldenberg José, **Sistemas políticos, partidos y elecciones, estudios comparados**, Nuevo Horizonte editores, México 1994.
- _____, Alberto y Woldenberg, J., **Sistemas políticos, partidos y elecciones**, Nuevo Horizonte Editores, 1997.
- AGUIRRE, Pedro; Ricardo Becerra; Lorenzo Córdova y José Woldenberg, **Una reforma electoral para la democracia, argumentos para el consenso**, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.
- AGULAR, Luis F., “La reforma por consenso”, en **Diálogo y Debate de Cultura Política**”, Abril-Junio de 1997.
- AGULAR Coronado, Humberto, “Las elecciones del 2 de julio”, en *Diálogo y debate de cultura política*, No. 14, octubre-diciembre del 2000, pp. 103-121.
- AI Camp, Roderic, **La política en México**, Siglo XXI Editores, México 1997.
- _____, “**La democracia desde los mexicanos**”, en Este País, Julio de 1999.
- ALARCÓN Olguín, Victor, “El PRI en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (un balance sexenal)”, en **Estudios Políticos**, No. 6, enero-marzo de 1995.
- ALCOCER, Jorge, “Diagnóstico”, en revista **Proceso**, núm. 1081, 20 de Julio de 1997.
- _____, “El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996”, en **Diálogo y Debate de Cultura Política**”, **Abril-Junio de 1997**.
- ALDUNCIN, Enrique, **Los valores de los mexicanos**, Fomento Cultural Banamex, México, 3t. (1987, 90, 94).
- ALMOND, Gabriel y Verba, S., **The Civic Culture**, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- _____, S., **The Civic Culture Revisited**, Boston Little Brown, 1980.
- ALMOND, Gabriel, **Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas**, FCE, 1999.
- ALONSO, Jorge y Rodríguez Lapuente, Manuel, “La Cultura Política y el Poder en México”, en Hugo Zemelman (coord.), **Cultura y política en América Latina**.
- _____, “Partidos y cultura política”, Instituciones y actores políticos, en Jorge Alonso (coordinador), **Cultura Política y Educación Cívica**, 1ª ed., Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1994.
- ALVARÉZ, Lucía (coord.), **Participación y de democracia en la ciudad de México**, La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1997, Colección la Democracia en México.
- ALVARO, Arturo, *et al.*, “Reforma electoral: una propuesta integral”, en **Etcétera**, núm., 134, México, 24 de agosto de 1995.
- ARGUEYES, Plablo y Villa Manuel, coordinadores, **México: el voto por la Democracia**, Miguel Ángel Porrúa Ed., México 1994.
- ARREDONDO Ramírez, Vicente (coord.), **Una sociedad de ciudadanos: apuntes para una revolución ciudadana en México**, Fundación Demo IAP. Y Movimiento Ciudadano por la Democracia, 2000.
- AYALA Espino, José L., **Límites del mercado, límites del Estado**, México, INAP, 1991.
- BASAVE Benítez, Agustín, “La transición a la certidumbre”, en **Diálogo y Debate de Cultura Política**”, **Abril-Junio de 1997**.
- BECERRA Chávez, Pablo Javier, “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas”, **Polis 94. Estudios teóricos, urbano-rurales y político-electorales**, México, UAM-I 1995 (B).
- BECERRA Chávez, Pablo Javier, “La elecciones de 1997: la nueva lógica de la competencia”, en Cansino, César (coord.), **Después del PRI las elecciones de 1997 y Los Escenarios de la transición Democrática en México**, 1998, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. (Colección Estudios Comparados).
- _____, “La reforma del COFIPE”, en L. Valdés (coord.), **Elecciones y partidos políticos en México**, 1993, México, UAM-I 1995 (A).
- _____, “La reforma electoral de 1996”, en Cansino, César (coord.), **Después del PRI las elecciones de 1997 y Los Escenarios de la transición Democrática en México**, 1998, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. (Colección Estudios Comparados).
- BECERRA, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, **La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas**, Ed. Cal y arena, 2000.

- BECERRA, Ricardo y Woldenberg, José, “2 de julio: el cambio viene de lejos”, en *Diálogo y debate de cultura política*, No. 14, octubre-diciembre del 2000, pp. 81-101.
- BÉJAR Algazi, Luisa, “El papel de la legislatura del sistema político mexicano”, en **Revista de Estudios Políticos**, Enero-Marzo de 1995.
- BELTRÁN, Ulises, “Modernización y políticas públicas” en **Los mexicanos de los noventa**, IIS, UNAM, México 1996.
- _____, Castaños Fernando, Meyenberg, Yolanda, *et al.*, **Los mexicanos de los noventa**, IIS, UNAM, México 1996.
- _____, “Factores de ponderación del voto retrospectivo”, en **Política y Gobierno**, Centro de Investigación y Docencia económicas (CIDE), Vol. VII, No. 2, segundo semestre del 2000.
- BIZBERG, Ilán, “Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano”, en **Revista Mexicana de Sociología**, IIS, Enero-Marzo de 1997.
- BLANCARTE, Roberto J., “Las relaciones Iglesia-Estado: del debate al desorden”, en Mónica Serrano y Víctor Bulmer.Thomas (comp.), **La reconstrucción del Estado. México después de Salinas**, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BOBBIO, Norberto y Bovero, Michelangelo, **Origen y fundamentos del poder político**, Ed. Grijalbo, 1985.
- _____, y Matteucci Nicola, **Diccionario de ciencia política, Tomo I, II y suplemento**, Ed. Siglo XXI 1984.
- _____, **El futuro de la democracia**, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BORREGO, Genaro, “La Refundación Estructural del PRI”, **Examen**, México, PRI, año 4, núm. 37, junio de 1992, pp. 15-19.
- BURKE, Edmund, **Textos políticos**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- BUENDÍA Laredo, Jorge, “El elector mexicano en los noventa: ¿un nuevo tipo de votante?”, en **Política y Gobierno**, Centro de Investigación y Docencia económicas (CIDE), Vol. VII, No. 2, segundo semestre del 2000.
- CAMOU, Antonio, “Gobernabilidad y transición democrática en México”, en **Diálogo y Debate de Cultura Política**”, **Abril-Junio de 1997**.
- CANDIA, José M., “América Latina: Las desventuras del discurso político”, en **Revista de Estudios Políticos**, Octubre-Diciembre de 1994.
- CANSINO, César y Alarcón Olguín, Víctor, “La relación Gobierno-Partido en un Régimen Semi-Competitivo. El Caso de México”, **Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales**, México, UNAM/FCPyS, vol. 38, núm.151, enero-marzo, 1993.
- _____, “Crisis de partidos y cambio en el sistema de partidos: 1985-1997”, en Cansino, César (coord.), **Después del PRI las elecciones de 1997 y Los Escenarios de la transición Democrática en México**, 1998, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. (Colección Estudios Comparados).
- _____, “El liderazgo de los partidos. Un esquema de análisis”, en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, Vol. 39, No. 156, abril-junio de 1994.
- _____, “La ‘ciudadanización’ del IFE: realidades y quimeras”, en Cansino, César (coord.), **Después del PRI las elecciones de 1997 y Los Escenarios de la transición Democrática en México**, 1998, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. (Colección Estudios Comparados).
- _____, “Nuevos escenarios de la transición democrática”, en Cansino, César (coord.), **Después del PRI las elecciones de 1997 y Los Escenarios de la transición Democrática en México**, 1998, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. (Colección Estudios Comparados).
- _____, *et al.*, “La rebelión del coro: la nueva legislatura en México”, en Cansino, César (coord.), **Después del PRI las elecciones de 1997 y Los Escenarios de la transición Democrática en México**, 1998, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. (Colección Estudios Comparados).
- CÁRDENAS Gracia, Jaime, **Partidos políticos y democracia**, México, IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 8, 1996.
- CARPISO, Jorge, “La reforma federal electoral de 1994”, en Jorge Alcocer (coord.), en **Elecciones, diálogo y reforma, México 1994/I**, Nuevo horizonte editores, 1995.
- CASTAÑEDA, Jorge, **La Herencia**, Extra Alfaguara, México 1999.
- _____, “El Salinismo”, en **Nexos**, # 259, julio 1999.
- CERRONI, Umberto, **Reglas y valores en la Democracia**, México, Ed. Alianza-Conaculta, 1ª ed. 1991.
- CHIHU, Aquiles, “El carisma como un fenómeno de cultura política”, **Sociología de la cultura**, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 1995.
- “Ciudadanía, autoritarismo social y consolidación democrática”, entrevista a Guillermo O’Donnell, en revista **Estudios Políticos**, cuarta época, núm. 2, México, UNAM/FCPyS, enero-marzo de 1994.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, **IFE**, 1990, 1993, 1994, y 1997.

- COHEN, Jean L. y Arato, Andrew, **Sociedad civil y teoría política**, FCE, México, 2000.
- COLOSIO, Luis Donald, "Criterios y Plan de Acción para Debatir la Reforma", **El Nacional**, México, 26 de noviembre de 1989, pp. 10-11.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos de México", México, **El Nacional**, 1991.
- CORDERA, Rolando y Sánchez Rebolledo, Adolfo, "La transición mexicana. Política y reforma social", en **Elecciones, diálogo y reforma, México 1994/II**, Nuevo horizonte editores, 1995.
- _____, "La transición mexicana. Política y reforma social", en Jorge Alcocer V. (coor.), **Elecciones, Diálogo y Reforma**, México, 1994/II, Ed. Nuevo Horizonte y Centro de Estudios para un Proyecto Nacional (CEPNA), pp. 183-200.
- CÓRDOVA, Arnaldo, "El presidente y los gobernadores", en **Páginauno, Unomásuno**, 21 de febrero de 1999.
- _____, "El PRI como poder local", en **Páginauno, Unomásuno**, 1 de noviembre de 1998.
- _____, "Importancia de la gobernabilidad", en **La Jornada**, 20 de septiembre de 1998.
- _____, "La reforma política y la transición", en **Nexos**, septiembre de 1988.
- _____, "Las modalidades de la transición", **La Jornada**, 25 de octubre de 1998.
- _____, "Lo nacional y lo regional en la política", en **Páginauno, Unomásuno**, 18 de abril de 1999.
- _____, **La formación del poder político en México**, Ed. Era, México 1997.
- _____, **La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen**, Ed. Siglo XXI, México 1985.
- _____, **La Revolución y el Estado en México**, Ed. Era, México 1989.
- _____, **Political Culture and Political Reform** (Ensayo inédito), Inglaterra, 1997.
- _____, **The Changing Party-System in Mexico** (Ensayo inédito), Inglaterra, 1997.
- _____, "Nocturno de la democracia mexicana", en **La nación y la Constitución, la lucha por la democracia en México**, Claves Latinoamericanas, 1989.
- _____, "Ideología y cultura política en México", en **La Revolución y el Estado en México**, Ediciones Era, 1989.
- CORTÉS Guardado, Marco A., "Normas y valores de la ciudadanía en México", en **Diálogo y Debate**, Julio-Septiembre, 1997.
- CRAIG, Ann y Cornelius, Wayne, "Political culture in México: continuities and revisionist interpretations", en Gabriel Almond y S. Verba, **The Civic Culture Revisted**, Boston Little Brown, 1980, pp. 325-393.
- CRESPO, J. A. "Radicalismo opositor", en **Este País**, abril de 1998.
- _____, "Democracia Directa y partidos políticos", en **Este País**, agosto de 1998.
- _____, "¿Quién cree en el PRI?", en **Este País**, marzo de 1998.
- _____, "PRI versus democracia", en **Este País**, junio de 1998.
- _____, "Legitimidad política y comportamiento electoral en el Distrito Federal", en Jorge Alonso (coordinador), **Cultura Política y Educación Cívica**, Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1994.
- _____, **Urnas de pandora, partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas**, México, Espasa Calpe, 1995.
- _____, "El fin de la liberalización política en México", en Cansino, César (coord.), **Después del PRI las elecciones de 1997 y Los Escenarios de la transición Democrática en México**, 1998, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. (Colección Estudios Comparados).
- _____, "La evolución del sistema de partidos en México", **Foro Internacional**, México, vol. 31, núm. 124, 1991, 599-622.
- _____, **Los Riesgos de la sucesión presidencial, Actores e instituciones rumbo al 2000**, México, Centro de Estudios de Política Comparada, Colección Estudios Comparados, 1999.
- CRUZ de Blas, Antonio "Partidos y votos: según el color...", **Unomásuno, Páginauno**, 4 de octubre de 1998.
- DAHL, Robert, **La democracia. Una guía para los ciudadanos**, Editora Aguilar, España 1999.
- DAHL, Robert, **La poliarquía**, Tecnos, 1989.
- DE LA PEÑA, Ricardo y Toledo, Rosario, "Después de los comicios, saldo contradictorio", **Semanario de Política y cultura Etcétera**, No.86, 22 de septiembre de 1994.
- DE JASAY, Anthony, **El Estado. La lógica del poder político**, Alianza Editorial, Madrid, España, 1993.
- DIETER, Nohlen, **Sistemas electorales y partidos políticos**, Ed. FCE, México 1994.
- DRESSER, Denise, "Debate: encuestas y política en México", en **Este País, Tendencias y Opiniones**, núm. 42, México, septiembre de 1994.
- DURAND Ponte, Víctor, "Cultura política de masas y el cambio del sistema político: el papel de la ambigüedad cultural", en **Revista Mexicana de Sociología, IIS**, Enero-Marzo de 1997.

- _____, Víctor, "La cultura política autoritaria en México", en **Revista Mexicana de Sociología**, Núm. 3, año LVII, julio-septiembre.
- _____, Víctor, "La cultura política en nueve ciudades mexicanas", en **Revista Mexicana de Sociología**, núm. 1, año LIV, enero-marzo, 1992.
- _____, **La cultura política de los alumnos de la UNAM**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- ELIZONDO, Carlos, "El Estado mexicano después de su reforma", en **Política y Gobierno**, vol. II, México, núm. 1, 1er. Semestre de 1995.
- ESCALANTE Gonzalbo, Fernando, **Los ciudadanos imaginarios**, El Colegio de México, México, 1995.
- ELSTER, Jon, *et al.*, **Constitucionalismo y democracia**, FCE, 1999.
- ESCURRIDA, Mario Y Muñoz, Jaime, **Ensayo sobre la reforma política I**, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- FAGEN, Richard y Tuohy, William, **Politics and Privilege in Mexican City**, Stanford, Stanford University Press, 1972.
- FARÍAS Maquey, Luis, "Otra visión de la Reforma del Estado", en **Diálogo y Debate de Cultura Política**", Abril-Junio de 1997.
- FAVELA, Alejandro y Calvillo, Miriam, "Elecciones locales en 1997: resultados y tendencias", en Cansino, César (coord.), **Después del PRI las elecciones de 1997 y Los Escenarios de la transición Democrática en México**, 1998, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. (Colección Estudios Comparados).
- FERNÁNDEZ Rodríguez, Rosa Ma., "Organizaciones no gubernamentales y transición democrática", en **Paz y Justicia**, México, No. 41, mayo-agosto 1996.
- FOWERAKER, JOE, "Medición de la ciudadanía en México", en M. Serrano y V. Bulmer-Thomas (comp.), **La reconstrucción del Estado. México después de Salinas**, Fondo de Cultura Económica, México 1998.
- GABRIEL, Óscar, **Cambio social y cultura política**, Barcelona, Gedisa, 1990.
- GAMBOA Henze, Juan Carlos, "Medios de comunicación, encuestas y elección presidencial: México 1994", en R. Ai Camp (comp.), **Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México**, Siglo XXI editores, 1997.
- GARCÍA, Pelayo, Manuel, **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, Madrid, Alianza, 4ª ed., 1985.
- GARCÍA Orozco, Antonio, **Legislación electoral mexicana. 1812-1977**, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- GARRIDO, Luis Javier, **El partido de la Revolución Institucionalizada, La formación del nuevo Estado en México, (1928-1945)**, México, Siglo XXI Editores, 1982.
- _____, **La ruptura. La Corriente Democrática del PRI**, México, Grijalbo, 1993.
- GÓMEZ Tagle, Silvia, **Las estadísticas electorales de la reforma política**, El Colegio de México, Cuadernos 34, 1990.
- GONZÁLEZ Casanova, P., **El Estado y los partidos políticos en México**, México, Ed. Era, 1981.
- _____, **La reforma política y sus perspectivas**, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1979.
- _____, **La Democracia en México**, México, Ed. Era, 1980.
- GONZÁLEZ Graf, Jaime, "El juego de partidos políticos en México", en **México realidad política de sus partidos**, IMEP, México, 1977.
- GONZÁLEZ-Polo, Ignacio, **Bibliografía general de las agrupaciones y partidos políticos mexicanos. 1910-1970**, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- GORDON Rapoport, Sara, "La cultura política de las ONG en México", en **Revista Mexicana de Sociología**, Instituto de Investigaciones Sociales, 1/97.
- GOZÁLEZ, Pineda, Francisco y Delhumeau, Antonio, **Los mexicanos frente al poder**, Instituto Mexicano de Estudios Políticos (IMEP), 1973.
- GUADARRAMA, Rocío, "Democracia y cambio político: recuento y reactualización del debate sobre la cultura política", en **Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa**, PAS-93.
- GUERRA, Ricardo, "El debate: la participación cada vez mayor del pueblo", **Excélsior**, México, 22 de mayo de 1994, pp. 1 y 28.
- GUTIÉRREZ, Roberto, "Cultura política y transición a la Democracia. PRI y PRD en la coyuntura actual", División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología, **UAM-Azcapotzalco**, 1989.
- HELD, David, **Modelos de Democracia**, Alianza Editorial, España, 1996.
- HERMET, Guy, *et al.*, **¿Para que sirven las elecciones?**, México, ED. FCE, 1982.
- HERNÁNDEZ Narrro, Luis, "ONG: Democracia y Desarrollo", en periódico **Reforma. Suplemento Enfoque**, 25 de junio de 1995.
- HIRALES M., Gustavo, "Notas sobre la cultura política de la izquierda", en **Revista A de la UAM-Azcapotzalco**, No. 23-24, 1988.

- HUNTINGTON, Samuel, **La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX**, Paidós, Buenos Aires, 1994.
- HURTADO, Javier, “**Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México**”, en *Este País*, abril de 1998.
- JELIN, Elizabeth, “¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos Sociales y ONG en los años noventa”, **Revista Mexicana de Sociología**, IISUNAM, México, vol. LVI, núm. 4, octubre-diciembre, 1994.
- KNIGHT, Alan, “México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana”, en **Política y Gobierno**, vol. III, núm. 1, México, 1er. semestre de 1996.
- KRAUZE, Enrique, “La democracia restaurada”, en **Reforma**, 20 de Julio de 1997.
- _____, **La ética católica y el espíritu de la democracia**, Letras Libres, Febrero, 2000.
- LARAÑA, Enrique, **La construcción de los movimientos sociales**, Alianza Editorial, Madrid, España, 1999.
- LARA, Guido, “7 barreras de nuestra cultura política”, en **Nexos**, no. 240, diciembre de 1997.
- LECHNER, N., “Las transformaciones de la política”, **Revista Mexicana de Sociología**, IISUNAM, México, vol. LVIII, núm. 1, enero-marzo, 1996.
- _____, Millán, René y Ugalde, Francisco (coord.), **Reforma del Estado y Coordinación Social**, Plaza y Valdés Editores, y el IIS (UNAM), 1999.
- LENK, Kurt y Neumann, Franz, **Teoría y sociología críticas de los partidos políticos**, Anagrama, Barcelona, 1974.
- LINZ, Juan, “An Authoritarian Regime: Spain”, en Erik Allardt y Yrje Littunen, eds., **Cleavages, Ideologies and Parthy Systems. Contributions to Comparative Political Sociology**, Transactions of the Westernmarck Society, 1964.
- LIPSET, S. M., “Análisis comparativo del orden democrático y el cambio social”, **Este País**, núm. 67, octubre, México, 1996.
- _____, **El hombre político, las bases sociales de la política**, Red Editorial Iberoamericana (REI), 1997.
- _____, **La necesidad de los partidos políticos**, Letras Libres, febrero, 2000.
- LOAEZA, Soledad, “Cambios en la cultura política mexicana: al surgimiento de una derecha moderna. 1970-1988”, en **Revista Mexicana de Sociología**, Julio-Septiembre de 1989.
- _____, **El partido Acción Nacional, la larga marcha, 1939-1994, oposición leal y partido de protesta**, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- LUJAMBIO, Alonso Y Marván L., Ignacio, “La formación de un sistema electoral netamente mexicano”, en **Diálogo y Debate**, Centro de Estudios Para la Reforma del Estado (CEPRE), abril-junio de 1997, p. 67.
- _____, “La evolución del sistema de partidos, 1989-1994”, en **Elecciones, diálogo y reforma, México 1994/II**, Nuevo horizonte editores, 1995.
- _____, **El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana**, Editorial Océano, 2000.
- MARTÍNEZ, Benjamín, “Sobre Juan Rebolledo, La reforma del Estado en México”, en **Revista de Estudios Políticos**, Enero-Marzo de 1995.
- MARVÁN Laborde, Ignacio, **¿Y después del presidencialismo?**, México, Ed. Océano, 1997.
- MAYER-Sierra, Carlos E., “El Constitucionalismo y la Reforma del Estado en México”, en M. Serrano y V. Bulmer-Thomas (comp.), **La reconstrucción del Estado. México después de Salinas**, Fondo de Cultura Económica, México 1998.
- MEDINA Peña, Luis, **Hacia el nuevo Estado**, México, Ed. FCE, 1ª reimpresión, 1996.
- _____, **Evolución electoral e el México contemporáneo**, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- MENDOZA Berrueto, Eliseo, **El presidencialismo mexicano**, México, Ed. FCE-Colegio de la Frontera Norte, 1996.
- MELUCCI, Alberto, **Acción colectiva, vida cotidiana y democracia**, El Colegio de México, 1999.
- MERINO Huerta, Mauricio, **La Democracia Pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México**, México, FCE, 1993.
- MEYENBERG, Yolanda, “Ciudadanía y cultura cívica. Las peculiaridades del caso mexicano”, coordinado por Luis Salazar, en **1997 Elecciones y transición a la democracia en México**, Cal y arena, 1999.
- _____, “México: un caso de Democracia tardía”, en **Este País**, febrero de 1999.
- MEYER, Jean, *et. al.* **Estado y Sociedad con Calles. Historia de la revolución Mexicana, 1928-1934**, No. 11, El Colegio de México, 1977.
- MÉXICO Encuesta Mundial de Valores 2000, **Retorno a la espiritualidad**, Reforma, 11 de mayo del 2000 (8A).
- MÉXICO Encuesta Mundial de Valores 2000, **Claroscuros de la apertura**, Reforma, 9 de mayo del 2000 (12A).
- MÉXICO Encuesta Mundial de Valores 2000, **El jaloneo de la democracia**, Reforma, 13 de mayo del 2000 (12A).
- MEYER, Lorenzo, **La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana**, México, Cal y Arena, 1992.
- MEZA, Gilberto y Padilla, Antonio, “Los nuevos electores”, en **Política**, suplemento del periódico **El Nacional**, núm. 118, 8 de agosto de 1991.
- MICHELS, Robert, **Los partidos políticos**, vol. 2, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1984.

- MIRÓN Lince, Rosa María, "Competencia electoral: recursos y equidad", en **Revista de Estudios Políticos**, Cuarta Época, Núm. 16 Septiembre-Diciembre, 1997.
- MOCTEZUMA Barragán, Esteban "**PRI: realidades y perspectivas**", en *Unomásuno*, páginauno_1 de noviembre de 1998.
- MOLINAR Horcasitas y Magar, Eric, Juan, "Medios de comunicación y democracia", en Jorge Alcocer (coord.) **Elecciones, diálogo y reforma México, 1994/II**, Nuevo Horizonte Editores, 1995.
- _____, Juan, "Renegociación de las reglas del juego: El Estado y los partidos políticos", en M. Serrano y V. Bulmer-Thomas (comp.), **La reconstrucción del Estado. México después de Salinas**, Fondo de Cultura Económica, México 1998.
- _____, **El tiempo de la legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México**, México, Cal y Arena, 1991.
- MONZÓN Arribas, Cándido, "Las encuestas electorales en el proceso de la comunicación política", en **Cuadernos de Investigación en Comunicación**, núm. 4, Madrid, septiembre-diciembre, 1989.
- MOUFFE, Chantal, **El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical**, Barcelona y Editorial Piados, 1999.
- MUÑOZ, Víctor M., "Cultura política y comportamiento electoral en México", en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, Año XXXV, Nueva Epoca Abril-Septiembre de 1989.
- NEUMANN, Sigmund, **Partidos políticos modernos**, Ed. Tecnos, Col. de Ciencias Sociales, 1965.
- NOHLEN, Dieter, **Sistemas electorales y partidos políticos**, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- OLAMENDI, Laura Baca, "¿Qué mexicanos?. Perfiles que deberán atacar los estrategas de los candidatos al 2000", en **Páginauno, Unomásuno**, 30 de mayo de 1999.
- ORTEGA, Max y Solís de Alba, Ana A., **Estado, crisis y reorganización sindical**, Ed. Itaca, 1999.
- ORTIZ Pinchetti, José Agustín, "Las elecciones federales de 1994, lo claro, lo oscuro, lo crudo y lo cocido", en **Elecciones, diálogo y reforma, México 1994/I**, Nuevo horizonte editores, 1995.
- PACHECO Méndez, Guadalupe, "Preferencias electorales y cultura política en el Distrito Federal en Mayo de 1988", en Héctor Rosales Ayala, **Cultura política e investigación urbana**, CRIM-UNAM, Cuernavaca, 1990.
- PALMA, Esperanza y Gutiérrez, Roberto, "Sobre los conceptos de sistema y cultura política en México (para pensar la transición)", **Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa**, 1991.
- PANEBIANCO, Angelo, **Modelos de partido**, Ed. Alianza, Madrid-España, 1990.
- PARAMIO, Ludolfo, "Problemas en la consolidación democrática en América Latina en la década de los noventas", en **Reforma del Estado y democracia en América Latina**, Loeza, Soledad (Coomp.), El Colegio de México, 1996.
- PASQUINO, Gianfranco, **La democracia exigente**, FCE, 1999.
- PÉREZ Fernández, Germán, Alvarado, y Sánchez, Arturo, coordinadores, **La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994**, FLACSO-Miguel Angel Porrúa, México 1995.
- PESCHARD M., Jacqueline, "Cultura política y comportamiento electoral: el caso de la ciudad de México", **seminario Político Culture in Mexico**, University of Chicago, Center for Latin American Studies, 26-28 de Abril de 1996 (multicopiado).
- _____, "El fin del sistema de partido hegemónico", **Revista Mexicana de Sociología**, alo LV, núm. 2, Abril-junio, 1993.
- _____, "La explosión participativa: México 1994", **Estudios Políticos**, vol. XII, núm.38 mayo-agosto, 1995.
- _____, **El sistema político mexicano visto desde el enfoque de la cultura política**, Tesis de Licenciatura en Sociología, UNAM, 1978.
- _____, "Comportamiento, legitimidad y mercado político en el Distrito Federal", en Jorge Alonso (coordinador), **Cultura Política y Educación Cívica**, 1ª ed., Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1994.
- _____, "Cultura política y comportamiento electoral en el Distrito Federal", en **Revista Mexicana de Sociología**, IIS, Enero-Marzo de 1997.
- PI I Murugó, Anna, "Breve panorama de las organizaciones no gubernamentales y sus retos", en **Este País**, No. 87, junio de 1998.
- PICHARDO Pagaza, "El sistema de partidos en perspectiva: 1994-2000", en **Elecciones, diálogo y reforma, México 1994/I**, Nuevo horizonte editores, 1995.
- PROUD'HOMME, Jean-François, "La negociación de las reglas del juego: 3 reformas electorales (88-94)", en **Política y Gobierno**, vol. III, núm. 1, México, 1er. semestre de 1996.
- _____(comp.), Jean-François, **Demócratas, liberales y republicanos**, Colegio de México, 2000.

- POIRÉ, Alejandro, "Un modelo sofisticado de decisión electoral racional: el voto estratégico en México, 1997, en **Política y Gobierno**, Centro de Investigación y Docencia económicas (CIDE), Vol. VII, No. 2, segundo semestre del 2000.
- RAPHAEL de la Madrid, Ricardo, "Democracia mata clientelismo", en **Voz y Voto**, junio de 1999.
- REYES del Campillo, Juan, "El mercado político electoral en el Distrito Federal", en Jorge Alonso (coordinador), **Cultura Política y Educación Cívica**, 1ª ed., Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1994.
- _____, "La disputa por las gubernaturas", en Luis Salazar (coordinador), 1997 Elecciones y transición a la democracia en México, Ed. Cal y Arena, 1999.
- REVELES Vázquez, Francisco, "Notas sobre las elecciones locales de 1988 en México", en **Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociología**, Abri-Septiembre de 1989.
- RODRÍGUEZ Araujo, Octavio, **La reforma política y los partidos políticos en México**, Siglo XXI, 5a. ed. México, 1982.
- _____, **Transición a la Democracia. Diferentes perspectivas**, La Jornada Ediciones, (CIICH), Colección La Democracia en México, ¿1994?.
- _____, Octavio, "Un poco sobre la historia de los partidos políticos en México", en Movimientos populares en la historia de México y América Latina, FF y L-UNAM, México, 1987.
- RÓMERO, Jorge J., "A vueltas con el clientelismo", en **Voz y Voto**, junio de 1999.
- SABATO, Hilda (coord.), **Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina**. FCE, 1999.
- SALAZAR, Luis, "Política reformista o violencia revolucionaria", en **Diálogo y Debate de Cultura Política**, Abril-Junio de 1997.
- SALINAS de Gortari, Carlos, "El reto de la Democracia", **Discursos de Campaña**, CEN-PRI, Puebla, 22 de abril de 1988.
- _____, "Fortalezcamos los Principios Básicos del Liberalismo Social Mexicano", (Discurso en el 63 Aniversario del PRI, Ciudad de México), **El Nacional (Suplemento Especial)**, 5 de marzo de 1992.
- _____, "Con las Reformas del PRI no será ya Partido del Gobierno", **La Jornada**, México, 5 de marzo de 1993.
- _____, "Democracia es respeto de todos al voto, no derrotar al PRI", **El Nacional**, México, 5 de marzo de 1991.
- _____, "Reformando al Estado", en **Nexos**, núm. 148. abril de 1990.
- SARTORI, Giovanni, **Partidos y sistemas de partido**, Madrid, Alianza Editorial, 1980.
- SCOTT, Robert E., **Mexican Government in Transition**, University of Illinois Press, Urbam, 1964.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. **Régimen de partidos**, Ed. Tecnos, 1964.
- SCHEDLER, Andreas, "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral", en **Política y Gobierno**, Centro de Investigación y Docencia económicas (CIDE), Vol. VII, No. 2, segundo semestre del 2000.
- SEGOVIA, Rafael, "La cultura política inmóvil", **Nexos**, núm. 223, junio, 1996, pp. 57-62.
- _____, **La politización del niño mexicano**, México, El Colegio de México, 1975.
- SEMO, Enrique, "1977: La reforma política y la izquierda", en **Diálogo y Debate de Cultura Política**, Abril-Junio de 1997.
- SERRANO, Mónica, "El legado del cambio gradual: Reglas e instituciones bajo Salinas", en M. Serrano y V. Bulmer-Thomas (comp.), **La reconstrucción del Estado. México después de Salinas**, Fondo de Cultura Económica, México 1998.
- SILVA-GERZOG Márquez, Jesús J., "El sistema de partidos después del 21 de agosto. El tripié inestable", en **Elecciones, diálogo y reforma, México 1994/II**, Nuevo horizonte editores, 1995.
- _____, **El Antiguo régimen y la transición en México**, México, Ed. Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.
- SIRVENT, Carlos, "Cultura y democracia: confianza y eficacia en la participación política", en **Estudios Políticos**, México, UNAM, FCPyS, III Época, núm. 8, octubre-diciembre, 1991.
- _____, "Informe de la encuesta sobre identidad y participación políticas", mimeo, 1993.
- _____, "las elecciones de 1997. El voto por la tolerancia", en **Revista de Estudios Políticos**, Cuarta Época, Núm. 16 Septiembre-Diciembre, 1997.
- SMITH Martins, Ma. Márcia y Durand Ponte, Víctor, "La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de la ciudadanía en México", **Estudios Sociológicos**, El Colegio de México, núm. 38, México, 1995.
- STEVENSON, Linda S. y Seligson, Mitchell A., "Se desvanecen los recuerdos de la Revolución. ¿Se está desgastando la estabilidad de México?", en Roderic Ai Camp (comp.), **Encuestas y Democracia: Opinión Pública y apertura política en México**, Siglo XXI editores, 1997.
- TOCQUEVILLE, Alexis, **La democracia en América**, Fondo de Cultura Económica, 1996.

- TORRES Salcido, Gerardo y López Paniagua Rosalía, "Programas de bienestar social y legitimidad en México", en revista de **Estudios Políticos**, octubre-diciembre de 1994, p. 113.
- TREJO Delarbre, Raúl, "Analistas y tremendistas: el semi-fraude electoral", **Este País**, No. 44, noviembre de 1994.
- _____, "Equidad, calidad y competencia electoral. Las campañas de 1994 en la televisión mexicana", en **Elecciones federales de 1994**, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática-Editorial Cal y Arena, en prensa.
- _____, "La expresión pública", en José Joaquín Blanco y J. Woldenberg (comps.), **México a fines de siglo**, México, FCE, 1993.
- _____, "Las peores opiniones. Opinión pública, encuestas, elecciones y medios en México, 1994", en R. Ai Camp (comp.), **Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México**, Siglo XXI editores, 1997.
- _____, "Sociedad desconfiada. Incredulidad los comicios", **Excélsior**, 14 de octubre de 1994.
- TURNER, Frederick C., "Cinco lecciones de la opinión pública mexicana, tras la guerra de encuestas", **Excélsior**, México, pp. 1 y 29, ____.
- VALDÉS Zurita, Leonardo y Larrosa Haro, Manuel, "Las reformas electorales de 1989-1993", en **Elecciones, diálogo y reforma, México 1994/II**, Nuevo horizonte editores, 1995.
- VALVERDE Viesca, Karla, "Los consejeros ciudadanos y las elecciones federales de 1994 entrevista con José Woldenberg", en **Revista de Estudios Políticos**, Enero-Marzo de 1995.
- Varios autores, **La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994**, México, Miguel Angel Porrúa, 1995.
- VERNEY, Douglas V., **Análisis de los sistemas políticos**, Ed. Tecnos, 1961.
- VILLAREAL, René, **Liberalismo social y reforma del Estado**, México, Coedición Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993.
- WEBER, Max, **Economía y sociedad**, FCE, 1998.
- WEBER, Max, **Ensayos de sociología contemporánea I**, Ed. Artemisa, 1986.
- WOLDENBERG, José, "Los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE: un primer acercamiento", en **Elecciones, diálogo y reforma, México 1994/I**, Nuevo horizonte editores, 1995.
- _____, "Sistema político, partidos y elecciones en México", en Pedro Aguirre, A. Begné (Coord.), **Sistemas políticos, partidos y elecciones**, Nuevo Horizonte Editores, 1997.
- _____, *et al.*, **La reforma electoral de 1996**, México, Fondo de cultura económica, 1997.
- WORCESTER, Robert M., "Debate: encuestas y política en México", en **Este País, Tendencias y Opiniones**, núm. 42, México, septiembre de 1994.
- YOUNG, K., *et al.*, **La opinión pública y la propaganda**, México, Paidós, 1986.
- ZAMITIZ Gamboa, Héctor, "El proceso de comunicación política en las campañas presidenciales de 1994 y la opinión pública en México", en **Revista de Estudios Políticos**, Enero-Marzo de 1995.
- _____, "La Reforma del PRI en el contexto de la Reforma del Estado", **Estudios Políticos**, México, UNAM/FCPy S, 3a. época, núm. 7, julio-septiembre, 1991.
- ZAVALA, Iván, "6 Hipótesis sobre las elecciones presidenciales de 1994 y algunas predicciones", en **Revista de Estudios Políticos**, Abril-Junio de 1995.
- _____, y Martínez Báez, Antonio, **Ensayos sobre la reforma política II**, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- _____, "Valores políticos", en Alberto Hernández Medina y Luis Narro Rodríguez (eds.), **Cómo somos los mexicanos**, México, CREA, 1987, p. 97.
- ZEMELMAN, Hugo, **Cultura y política en América Latina**, XXI. ed., Universidad de las Naciones Unidas.
- ZERMEÑO, Sergio, **Movimientos sociales o identidades colectivas. México en la década de los 90's**, La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CIICH), Colección La Democracia en México, ¿1994?.
- ZERTUCHE Muñoz, Fernando, "La ciudadanización de los órganos electorales", en **Elecciones, diálogo y reforma, México 1994/I**, Nuevo horizonte editores, 1995.