

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD: IZTAPALAPA

✓ DIVISION: CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

✓ CARRERA: CIENCIA <sup>LIC.</sup> POLÍTICA

MATERIA: SEMINARIO DE INVESTIGACION

✓ TITULO: LAS REFORMAS ELECTORALES EN MEXICO DE 1977-1994

✓ FECHA: 29 DE ENERO DE 1998

✓ ALUMNO: HERNANDEZ PAEZ JORGE

MATRICULA: 86228566

ASESOR: JAVIER SANTIAGO CASTILLO

FIRMA

\_\_\_\_\_

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a vertical stroke, positioned over a horizontal line.

" LAS REFORMAS ELECTORALES EN MEXICO DE 1977-1994 "

- 1.- INTRODUCCION
- 2.- PERSPECTIVA HISTORICA
- 3.- LA REFORMA POLITICA DE 1977
- 4.- LA IMPORTANCIA DE LAS ELECCIONES A PARTIR DE 1977
- 5.- LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL PERIODO DE 1988-1994
- 6.- PRIMERA REFORMA ELECTORAL DE 1990
- 7.- SEGUNDA REFORMA ELECTORAL DE 1993
- 8.- TERCERA REFORMA ELECTORAL DE 1994
  - REFORMAS A LA LEY REGLAMENTARIA (COFIPE)
  - REFORMA CONSTITUCIONAL
  - REFORMAS AL CODIGO PENAL FEDERAL
- 9.- COMENTARIO
- 10.- BIBLIOGRAFIA

## I N T R O D U C C I O N

La organización de las elecciones es una función determinante en el desarrollo del proceso; puede incluso afectar sus resultados. Para que sea válido y las autoridades de él emanadas reconocidas como - legítimas, debe ajustarse a un cuerpo normativo que determine las reglas del juego electoral, previamente aceptado por las diversas fuerzas contendientes. Los órganos a cargo de la ejecución de los ordenamientos electorales deben gozar de credibilidad para garantizar efectivamente la limpieza de los comicios.

Como dice Lorenzo Meyer, los procesos electorales son "un fenómeno muy amplio que abarca tanto la formación y acción de grupos y partidos, la selección de candidatos y las campañas, como las elecciones mismas". las elecciones constituyen procedimientos complejos sometidos a leyes específicas en cuya instrumentación participa un vasto aparato institucional. \*

En el presente trabajo analizamos las reformas políticas desde 1977 hasta la reforma de 1994. Donde la llamada reforma política de 1977, es la única en la historia del reformismo electoral posterior a 1946, en lo que se refiere a sus objetivos de control o legitimación. La capacidad de legitimación del sistema electoral de la reforma de

\* MEYER, Lorenzo: "La Revolución Mexicana y sus Elecciones Presidenciales": 1911-1940", en GONZALEZ CASANOVA, Pablo (Coord.): Las elecciones en México: evolución y perspectivas. México, Siglo XXI Editores, 1ª edición, 1985, p.69.

1977 es indudable, pues se trató de una reforma amplia, completa y atractiva para los grupos políticos minoritarios. La amplitud de la nueva ley consistía en que no sólo beneficiaría a los partidos que ya gozaban de registro, sino que también abría posibilidades reales de que otras organizaciones accedieran a él. Ahora bien, la importancia de las elecciones mexicanas recientes ha ido en aumento desde hace un par de décadas, pero más claramente a partir de la reforma Política de 1977. Desde entonces, el sistema electoral ha pasado a ser una arena fundamental en la disputa por el poder en México, de tal forma que lo que se indica hace quizá más de 20 años tiene su punto de culminación en estas últimas elecciones.

Desde 1989, el gobierno federal mexicano ha emprendido una serie de reformas legales a fin de cumplir con las normas internacionales relativas a una elección libre, limpia y honesta. A comienzos de 1990, el Congreso promulgó un nuevo ordenamiento electoral titulado "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales" (COFIPE), el cual estableció el Instituto Federal Electoral (IFE), una administración profesional encargada de dirigir el proceso electoral, y creó tres niveles de consejos electorales, para supervisar la operación del IFE. En 1994, el Congreso reformó el COFIPE para garantizar Elecciones limpias y transparentes supuestamente. Estas reformas electorales, que se adoptaron con la participación y el consentimiento (no siempre unánime) de todos los partidos políticos, han producido cambios en siete áreas del proceso electoral como son: la administración electoral, el financiamiento de campañas, las regulaciones de las campañas, la votación, el proceso judicial para inconformidades electorales y la estructura gubernamental.

mental. Aunque en la práctica no se realice como tal ya que no ha funcionado como su estructura lo dice.

Por otra parte, el haber tenido que "optar" a que se cayera el sistema en 1988, para asegurar el triunfo del candidato priísta, obligó al gobierno a tomar previsiones sobre una nueva reforma electoral para tratar de evitar una repetición futura de esas dificultades.

Como consecuencia, la nueva Reforma Electoral, consignada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990, estuvo orientada al propósito de imponer sus candidatos a través de un endurecimiento legal para limitar las posibilidades del triunfo electoral futuro de la oposición y mantener el control del proceso electoral por parte del gobierno.

En la segunda reforma electoral de 1993, el propósito inicial era, supuestamente, alcanzar acuerdos de reforma por la vía de las aproximaciones y el consenso de las distintas fuerzas y corrientes políticas. Formalmente, para la negociación se formó una comisión plural en la Cámara de Diputados y se organizaron algunos foros de discusión y consulta. Sin embargo, en realidad, la orientación de los negociadores priístas provenía de los Pinos, así como de los límites de lo que podían ofrecer. Los temas, por ejemplo, sobre modificaciones sustanciales propuestos por el PRD no formaban parte de la agenda de negociación del gobierno y su partido. Estos, se quejaron los perredistas, ofrecieron siempre discutir con ellos únicamente cuestiones secundarias.

En consecuencia, la reforma electoral de 1993, dictada desde los Pinos, se consumó en un acuerdo PRI-PAN, es decir, en una nueva "Alianza tricoazul", y fue aprobada en el Congreso de la Unión con el rechazo del resto de los partidos políticos, y en especial, con la molestia de los legisladores priistas por lo que consideraron que fue una negociación con el PAN, a espaldas de la mayoría del Congreso.

Finalmente analizamos la tercera Reforma Electoral, donde la estrategia inició con la destitución del Secretario de Gobernación Licenciado Patrocinio González Blanco Garrido (primo político del presidente) y con el nombramiento de Jorge Carpizo, a fin de aprovechar su imagen personal de "hombre sin partido" y hacer trasladar, al menos propagandísticamente, ese carácter a la Secretaría responsable del asunto electoral.

Por otro lado, se buscó deliberadamente incluir al PRD en las filas de las negociaciones sobre las nuevas reformas, para "obligarlo" a legitimarlas con su consenso y participación. Por su parte el PRD no podía rechazar el ofrecimiento sin el riesgo de ser acosado de intransigente o de estar buscando excusas para promover la violencia. Y aunque se vio obligado a participar en las negociaciones, tampoco podía prestarse a ser un simple escalón del gobierno para promover y legitimar la nueva reforma; en especial, cuando se desconocían los alcances y la profundidad de la misma.

## PERSPECTIVA HISTORICA

Puede decirse que cuando un gobierno realiza una reforma electoral persigue uno o algunos de los siguientes objetivos; asegurar el control del gobierno ante la amenaza electoral que le presente alguna coalición o partido opositor; afianzar o restaurar la legitimidad del sistema electoral cuando ésta se encuentra en peligro, o garantizar la gobernabilidad del sistema político.

En términos generales, el afianzamiento del poder y la legitimización de un sistema requieren de acciones mutuamente excluyentes, pues mientras la obtención del primer objetivo suele exigir medidas que restrinjan los marcos de acción del electorado y/o de los partidos opositores, la consecución de la segunda meta casi siempre reclama acciones que los ensanche. Una reforma electoral específica, sin embargo, puede contener aspectos útiles para perseguir ambas metas, es decir, una combinación de restricciones y concesiones. La administración de dicha reforma será, entonces, la que decida cuál será el principal objetivo. Sin penetrar más en este tema, pues rebasa los objetivos del presente trabajo, puede afirmarse que las reformas electorales mexicanas han perseguido principalmente los dos primeros objetivos. 1

1 Luis Medina afirma que el reformismo electoral mexicano ha perseguido los tres objetivos y no le falta razón, pues algunos aspectos de ciertas reformas electorales han buscado asegurar la gobernabilidad del sistema mexicano. Entre estas medidas se pueden señalar algunas; los límites introducidos a los "conectores" del sistema de mayoría aún dominante (20 o 25 diputados de partido, hasta 100 diputados de representación proporcional etc.); también las cláusulas de diversas leyes que impiden acciones de boicot electoral a los partidos obligándolos a mantener una postura de oposición leal. A pesar de ello, creo que el problema de la gobernabilidad es secundario si se le compara con el aseguramiento del poder y el de la legitimidad. Además los problemas de gobernabilidad que el sistema ha presentado o pueda presentar se originan en las acusaciones de legitimidad que hacen los partidos opositores. Por otra parte, me parece que el excelente trabajo de Medina peca de un excesivo optimismo, pues presenta la historia del reformismo electoral mexicano como un proceso de permanente (o casi permanente) progreso hacia el perfeccionamiento y la democratización. (Luis Medina, Evolución electoral en el México contemporáneo, México, Comisión Federal Electoral, 1978. p.7.)

Respecto a la periodicidad del reformismo electoral mexicano, es posible distinguir dos etapas entre 1946 y 1973; en la primera, las reformas legales introducidas hasta antes de 1963 perseguían fundamentalmente el objetivo de asegurar las victorias electorales del Partido Revolucionario Institucional y desalentar la fraccionalización debilitadora de la élite gobernante; en la segunda, las reformas introducidas entre 1963 y 1973 buscaban básicamente relegitimar un sistema electoral que enfrentaba problemas de credibilidad ante los electores y de aceptación entre los opositores principales.

Casi todos los autores que han abordado el tema coinciden en que la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946 es la que aporta la estructura básica del sistema electoral vigente.<sup>2</sup> Esta ley fue el primer gran paso en el proceso de afianzamiento de la hegemonía electoral por parte de la burocracia central del Ejecutivo Federal pues logró dos objetivos; centralizar la organización, vigilancia y cómputo de los comicios federales en manos del Poder Ejecutivo Federal o de organismos colegiados abrumadoramente dominados por él,<sup>3</sup> y evitar el fraccionalismo de la élite gobernante.

Esto último fue posible mediante el establecimiento del requisito de registro previo de partidos políticos nacionales. Dichos partidos debían cumplir condiciones numéricas de consideración contar con 30 000 miembros cuando la ley anterior, la de 1918, fijaba como mínimo 100 y ser registrados por la Secretaría de Gobernación.

2 Como ejemplo, consúltense; Francisco José Paoli, *Legislación electoral y proceso político, 1917-1982*, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, P. 146; Medina, op. cit., pp.18-19; Luis Villoro, "La reforma política y las perspectivas de la democracia", en Pablo González Casanova y Enrique Florescano eds., *México hoy*, México, Siglo XXI, p.350; Javier López Moreno, *La reforma política en México*, México, Centro de Documentación Política, A.C., 1979.

3 Como ejemplo de este abrumador dominio se puede citar la integración de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que ordenó la ley de 1946; la presidía el secretario de Gobernación y la integraban otro miembro del Poder Ejecutivo, dos del Legislativo (ya para entonces controlado políticamente por el presidente de la República) y dos representantes de partidos.

A partir de entonces quedaron fuera del proceso electoral federal los presidentes municipales y los gobernadores, con lo cual la federación dio un enorme paso hacia la centralización del poder político. Por otra parte, desde entonces prácticamente desaparecieron las organizaciones partidarias regionales, que tan importante papel habían jugado en la política mexicana de las dos décadas anteriores.<sup>4</sup> Finalmente, las características de la ley hicieron que definitivamente desaparecieran las posibilidades de de la familia revolucionaria como el protagonizado por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional, de Juan Andrew Almazán, en 1940, el del Partido Democrático Mexicano de Ezequiel Padilla, en 1946, o el de la Federación de Partidos Populares de México, de Miguel Henríquez Guzmán en 1952.<sup>5</sup>

En las posteriores reformas fueron introducidos nuevos elementos que constriñeron aún más el marco de acción opositor. La Ley Federal Electoral del 4 de diciembre de 1951, por ejemplo, retiró a los partidos políticos el derecho de tener representantes en las comisiones locales electorales y retiró el voto dejando sólo voz a los representantes partidarios ante los comités distritales electorales. Además, prohibió a los partidos políticos organizar elecciones primarias para seleccionar a sus candidatos. Dicha ley, paradójicamente tuvo un detalle que contribuía a legitimar el sistema electoral; redujo a uno el número de representantes del Poder Ejecutivo Federal ante la Comisión Federal Electoral y aumentó la representación partidaria de dos a tres ante ese mismo órgano. Como sea, es evidente que este último aspecto resultó inicuo ante la privación del voto e incluso de la presencia de los partidos políticos ante las comisiones locales y los comités distritales electorales.

4 En realidad este proceso de decedencia de partidos regionales se inició desde que el Partido Nacional Revolucionario dispuso en 1933 la disolución de sus organizaciones políticas adherentes. La ley de 1946 no hizo sino prohibir a todos los partidos lo que no convenía al partido oficial. Caso similar es la posterior prohibición de que los partidos realizaran elecciones primarias para seleccionar a sus candidatos.

5 Aunque la FPPM participó en elecciones presidenciales hasta 1952, había sido fundada desde octubre de 1945 y registrada en mayo de 1946. En 1954 perdió el registro.

La siguiente reforma, la del 7 de enero de 1954, en cambio, no hizo ninguna concesión y sí aumentó los elementos restrictivos. Dicha ley ratificó la pérdida de voto y presencia de la oposición en los organismos locales y distritales y además los requisitos y el número mínimo de afiliados que debía acreditar un partido para obtener su registro. El número pasó de 30 000 hasta 75 000, exigiendo una distribución uniforme de 2 500 mínimo en dos terceras partes de los estados de la federación. No es difícil suponer que la causa de este nuevo estreñimiento del espacio electoral fue el resultado de las elecciones presidenciales de 1952. En ese año la oposición en su conjunto sumó 25 de la votación total para Presidente de la República, rompiendo la tradición que situaba la votación por el candidato oficial en parámetros superiores a 80 por ciento.

Para entonces, las reformas mencionadas y las prácticas electorales del gobierno habían ya tenido un fuerte impacto sobre muchas organizaciones de oposición. De los diez partidos opositores registrados en 1946 a los cuales habría que sumar otros registrados años después sólo quedaban tres en 1954, año en que se agregó el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana PARM al espectro político nacional. Las reformas habían, producido un efecto negativo sobre la pluralización del sistema electoral mexicano.

Pero este efecto negativo no solamente se reflejó en la quiebra de varios partidos lo cual es explicable en buena medida por el sistema único de mayoría relativa entonces vigente, sino que también repercutió sobre las tácticas y estrategias políticas de los partidos sobrevivientes. El Partido Acción Nacional PAN fue sin duda el más afectado y pronto mostró tendencias a utilizar estrategias de chantaje político boicot electoral, principalmente. El punto culminante de esta estrategia ocurrió en 1958, cuando la directiva del PAN ordenó a los seis diputados que le reconoció el Colegio Electoral que no se presentarán a la Cámara de Diputados.<sup>6</sup> Los otros opositores, por su parte, languidecían por falta de votos y difícilmente tenían presencia y credibilidad ante el electorado. Estas señales del mercado electoral fueron captadas por régimen, pues en 1963 introdujo una modificación que abre la segunda etapa del reformismo electoral mexicano.

6. Esta medida provocó que en la reforma de 1963 se incluyera una previsión artículos 149 y 150 de la ley reformada y adición al artículo 63 constitucional que sancionaba con pena de prisión a quienes habiendo sido electos no ocupasen su cargo y que retiraba el registro al partido que acordase tal conducta.

La reforma a dos artículos constitucionales y a 10 artículos de la ley de 1954 fue apenas la primera de una serie de modificaciones religitimizadoras del sistema electoral mexicano. La reforma de 1963, además de atemperar por primera vez el sistema único de escrutinio de mayoría relativa, introdujo también los esquemas de estímulos económicos a los partidos que todas las ulteriores legislaciones conservaron o aumentaron.

El espíritu de la reforma legal de 1963 -coinciden los especialistas- era revitalizar a la decaída oposición, cuyos resultados tanto en términos de votos como de representación resultaban extremadamente desalentadores. La reforma estableció un sistema mixto de mayoría relativa y representación de minorías pues se consideraba, en ese entonces, que las fórmulas electorales de representación proporcional eran demasiado complicadas para que las entendiera el electorado y que, además, mediante la representación proporcional la lucha entre los candidatos pasaría a segundo término y la negación entre los partidos sustituiría a la voluntad popular... 7

La reforma de 1963 funcionó sólo parcialmente, pues únicamente el PAN obtuvo en 1964, 1967, y 1970 la votación mínima de dos punto cinco por ciento que la ley exigía para tener acceso a las diputaciones de partido. El PARM obtuvo votaciones menores al mínimo en esas tres elecciones, y el Partido Popular Socialista PPS en dos de ellas 1964 y 1970. A pesar de ello, contra la letra y el espíritu de la ley, el Colegio Electoral decidió adjudicar curules a estos dos partidos, con lo cual hizo evidente la intención del régimen de evitar, a toda costa, una posible evolución hacia el dualismo partidario.

Esta situación y el deterioro político que padecía el país obligaron a continuar el reformismo electoral en la línea de la relegitimación. La crisis de 1968 hizo esto aún más urgente. Sin embargo, la reforma electoral del 29 de enero de 1970 fue del todo insuficiente, ya que se limitó a extender la ciudadanía a los jóvenes de 18 años.

7. Discurso del diputado Jesús Reyes Heróles, del PRI, en la discusión del Proyecto del Ejecutivo, en Política, 15 de enero de 1963, p.39.

Las modificaciones electorales de la administración echeverrista llegaron un poco más allá. El 14 de febrero de 1972 fueron reformados los artículos 55 y 58 de la Constitución con el objeto de reducir las edades mínimas para ser elegible diputado o senador pasando de 25 a 21 años y de 35 a 30 años respectivamente . Poco después, el 5 de enero de 1973, se promulgó una nueva ley Federal Electoral. Esa ley redujo el número mínimo de afiliados requeridos para formar y registrar un partido político nacional, fijaándolo en 65 000 en vez de 75 000 ; también aumentó el tope máximo de diputados de partido hasta 25 en vez de 20 , reduciendo el mínimo de votación necesario para obtener los primeros cinco hasta uno punto cinco por ciento en vez de dos punto cinco por ciento; la ley amplió el esquema de exenciones fiscales que gozaban los partidos e introdujo franquicias postales y telegráficas, así como acceso gratuito a medios masivos de comunicación; su aspecto más trascendente, sin embargo, fue el de conceder voz y voto a todos los partidos en la Comisión Federal Electoral y el los organismos electorales locales y distritales. A pesar de esto, la reforma echeverrista tuvo un defecto que la hizo insuficiente; solamente modificó el escenario electoral para los partidos que ya tenían registro.

La insuficiencia de estas acciones tuvo su más clara prueba en 1976, cuando en medio de una aguda crisis económica el sistema electoral mexicano recibió uno de sus más duros golpes; la crisis interna del PAN, sumada a un tiempo político prestísimo que llevó al PPS y al PARM a suscribir la candidatura de José López Portillo, desembocaron un hecho inédito en la larga historia electoral mexicana posrevolucionaria; solamente un nombre apareció en las boletas presidenciales. Nunca como entonces se mostró tan evidente la necesidad de reemprender, con mayor fuerza, el muy andado camino de la reforma electoral.

## LA REFORMA POLITICA DE 1977

La llamada reforma política de 1977, es única en la historia del reformismo electoral posterior a 1946, en lo que se refiere a sus objetivos de control o legitimación pues constituye una compleja combinación de ambos aspectos. 8

La capacidad de religitimación del sistema electoral de la reforma de 1977 es indudable, pues se trató de una reforma amplia, completa y atractiva para los grupos políticos minoritarios.

La amplitud de la nueva ley consistía en que no sólo beneficiaría a los partidos que ya gozaban de registro, sino que también abría posibilidades reales de que otras organizaciones accedieran a él. Además, la reforma electoral fue acompañada de una ley de amnistía que beneficiaba a un buen número de presos políticos. Por ello, durante las sesiones de consulta realizadas por la Comisión Federal Electoral se hizo patente el interés de múltiples organizaciones predominantemente de izquierda en participar en los procesos electorales.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LFOPPE, resultó especialmente atractiva para la mayoría de los partidos y grupos de oposición en su conjunto pues les ofrecía una serie de beneficios superiores a los que cualquier otra reforma anterior había concedido. Los subsidios económicos que contemplaba eran parte importante de esto, pero lo fundamental era que de entrada representaba la posibilidad de que la oposición obtuviera niveles de representación en la Cámara de Diputados muy superiores a lo que razonablemente hubieran podido esperar bajo el antiguo sistema de diputados de partido.

8. Bajo el sistema de diputados de partido, las tres organizaciones opositoras podían esperar obtener un máximo de 75 escaños, que representarían el 27 por ciento de la Cámara de Diputados si no se aumentaban los 196 distritos uninominales vigentes hasta 1976. Lo cual era altamente improbable, pues la ley preveía su aumento de modo proporcional a la población. Además, para alcanzar ese máximo potencial, los tres partidos opositores debían sumar un mínimo de 34.5 por ciento de la votación total (11.5 por ciento cada uno), lo cual reduciría los niveles de votación del PRI a niveles entonces desconocidos, 60 por ciento. Evidentemente ese máximo potencial estaba lejos del horizonte realista de la oposición en su conjunto. La reforma de 1977, en cambio, iba a ofrecer al conjunto de la oposición, de entrada, un 25 por ciento de las curules de la Cámara de Diputados incluso con votaciones tan bajas como 1.5 por ciento del total.

La ley fue completa modificó la gran mayoría de los aspectos centrales del sistema electoral mexicano. Introdujo un sistema de "representación proporcional" junto al de las mayorías; conservó el voto de los representantes de todos los partidos en todos los órganos colegiados; estableció la posibilidad de obtener el registro partidario mediante su condicionamiento a los resultados electorales fijando una cláusula mínima muy baja (1.5% de cualquier votación federal) senaló la insaculación como método para integrar las comisiones locales y los comités distritales; centralizó en un órgano colegiado (la Comisión Federal Electoral) la mayoría de las atribuciones de organización y vigilancia electoral, reduciendo formalmente el papel de la Secretaría de Gobernación en asuntos clave como el registro de partidos; creó figuras jurídicas nuevas, como la de "asociación política", y declaró a los partidos entidades de "interés público".

A pesar de todos estos avances y concesiones, la nueva ley no satisfizo a todos los grupos políticos importantes. El Partido Acción Nacional y el Partido Mexicano de los Trabajadores (entonces sin registro) criticaron la ley con diversa dureza. Los focos de crítica fueron los siguientes: se consideraba que la ley no facilitaba la vigilancia electoral necesaria para suprimir el fraude electoral; que le atribuía al gobierno hegemonía inapropiada en las instancias de organización de vigilancia y de calificación de los procesos; asimismo, se consideraba inadecuado el sistema de organización, levantamiento y registro del padrón electoral; se rechazaba el papel inocuo concedido al Poder Judicial en materia electoral; se criticaba la discrecionalidad que la ley otorgaba a la Comisión Federal Electoral y en síntesis, se

se consideraba que la nueva ley sería insuficiente si el gobierno no modificaba sus prácticas electorales.<sup>9</sup>

En la mayor parte de sus críticas la oposición no carecía de argumentos, pues aunque la ley afreía múltiples concesiones, algunas de ellas incluso novedosas,<sup>10</sup> el aparato organizador de los comicios que desde 1946 se diseño y perfeccionó quedo casi intacto.

Parece posible distinguir dos tipos de acciones gubernamentales que fueron minando en los últimos años, y sobre todo a partir de 1985, la legitimidad del actual sistema electoral mexicano, además de las reformas a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se promulgaron el 6 de enero de 1982. Como se dijo al principio, el objetivo de este breve ensayo es, precisamente analizar los principales aspectos de dichas reformas y colocarlos en la perspectiva general del reformismo electoral mexicano.

9 El diputado panista Jorge Garabito resumió las críticas de su partido a la LFOPPE afirmando que la iniciativa respectiva era "anticonstitucional, odiosa y arbitraria En Reforma política, op. cit., t. IV, p. 103.

10 A las ya mencionadas previamente, habría que agregar en forma destacada la creación del Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, donde todos los partidos tendrían representantes. También la introducción del sistema de insaculación en el nombramiento de los funcionarios de las comisiones locales y los comités distritales electorales, etcétera.

Por otro lado, la manera específica que eligió el gobierno actual para "administrar" los procesos electorales de 1985 fue clave para alinear el apoyo al sistema electoral de los partidos. Las cuestiones más graves fueron: la insculación o designación de funcionarios electorales; la fijación de fórmula electoral y número de circunscripciones; las decisiones sobre cancelación y obtención de registros partidarios entre 1982 y 1984; la formación y corrección del padrón electoral; y el uso del doble voto por parte del PRI en las circunscripciones plurinominales. La discusión de estos cinco aspectos rebasa las limitaciones de este trabajo por lo cual debemos conformarnos con su simple enunciación, para retornar al análisis de la reforma de 1982 a la LFOPPE.

Las reformas legales mencionadas tuvieron efectos negativos porque en casi todos los casos se caracterizaron por ampliar el margen de maniobra gubernamental y del partido del régimen, restringiendo el espacio de la oposición. La administración electoral, por su parte, tuvo el efecto de hacer patente y enfatizar los aspectos de restricción y control que la LFOPPE contenía desde sus orígenes.

Las modificaciones a la LFOPPE promulgadas el 6 de enero de 1982 consistieron en la reforma y/o adición de alrededor de 30 de sus artículos. De particular importancia fueron las transformaciones que sufrieron los artículos 68, 70, 212 y 228. Los dos primeros se refieren a las casuales de pérdida de registro partidario y los últimos a los proce-

dimientos de cómputo y anulación de votos en los comités distritales electorales.

En su versión original la fracción del artículo 68 de la LFOPPE decía que un partido perdería su registro "por no obtener en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional".<sup>11</sup> Esto, de hecho, podía significar que los partidos que obtuviesen una vez su registro definitivo no lo perdieran nunca por razones electorales.

En efecto, bajo tales condiciones, los partidos pequeños podían asegurar permanentemente su registro por medio de coaliciones en las cuales se asignaran alternadamente los votos de coalición para los efectos del registro. Esta situación era particularmente favorable para partidos medianos (PAN y PSUM); pues al no tener las preocupaciones de obtener menos del 1.5% de la votación podían funcionar, como articuladores privilegiados de las coaliciones que podían asegurar registros permanentes.<sup>12</sup> La ventaja de semejantes coaliciones consistía en poder mantener elevado el número potencial de votos contra el PRI y el gobierno en la Comisión Federal Electoral (CFE). Y dicho aspecto había llegado a ser importante desde 1981, pues la "aritmética" de la CFE empezaba a complicarse.

11 Al respecto conviene señalar que la iniciativa presidencial de 1977 proponía que fuesen dos las elecciones consecutivas sin obtener más de 1.5% de la votación las que causasen la pérdida del registro.

12 El asunto fue planteado en términos muy similares por el diputado Pablo Gómez (PSUM), cuando se discutió la reforma al artículo 68 en la Cámara de Diputados en las sesiones del 5 de diciembre de 1981. Gómez aseguraba que el Partido Comunista Mexicano (a punto de registrarse oficialmente como PSUM), nunca recurriría a esa táctica, pero señalaba que ahí estaba la posibilidad técnica de hacerlo. Cf. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LI Legislatura, tomo III, año II, núm. 35, pp. 84-85.

En ella, el sector PRI-gobierno tiene asegurados cuatro votos (el del PRI, el del Senado, el de la Cámara de Diputados y el del Secretario de Gobernación) a los cuales presumiblemente se puede añadir, en el caso de una extrema urgencia, el del notario. Sin embargo, se considera deseable, para la legitimidad del sistema, que no sea necesario el voto del secretario de Gobernación y, por supuesto, que nunca vote el notario.<sup>13</sup>

Del otro lado de la mesa, en 1981 había seis partidos opositores con registro definitivo (PAN, PPS, PARM, PSUM, PST) y dos con registro condicionado (PSD Y PRT). De ellos el voto del PARM es casi tan seguro para el gobierno como del mismo PRI, por lo cual quedaban siete potenciales votos en contra.<sup>14</sup> Había además, un partido que buscaba afanosamente el registro (PMT).

La participación de tantos partidos había provocado que la Comisión Federal Electoral se volviera complicada, y la alianza PRI-gobierno con algunos partidos opositores empezó a ser indispensable. Por ello la independencia que daba la seguridad del registro se convirtió en indeseable y se decidió suprimirla.

Para anular la verdadera definitividad que tenía "el registro definitivo" era necesario modificar el artículo 68 en su fracción primera. Y esto se hizo de manera radical, pues quedó establecido que el registro se perderá si un partido obtiene menos del 1.5% de la votación nacional en una sola elección.

13 Esta opinión fue ratificada por el comisionado del Senado, Patrocinio González Blanco, quien declaró que en las sesiones de la CFE de 1985 había sido "destacable que las decisiones fueron tomadas exclusivamente por los partidos políticos sin necesidad de que el presidente de la CFE emitiera su voto de calidad". La jornada, agosto 2 de 1985, p.5.

14 De hecho, en el seno de la Comisión se ha dado con notoria frecuencia la formación de un bloque anti-PRI de cinco partidos (PAN, PDM, PSUM, PRT, PMT). El PPS y el PST, en cambio, han estado votando invariablemente con el PRI.

## LA IMPORTANCIA DE LAS ELECCIONES A PARTIR DE 1977

La importancia de las elecciones mexicanas recientes ha ido en aumento desde hace un par de décadas, pero más claramente a partir de la Reforma Política de 1977. Desde entonces, el sistema electoral ha pasado a ser una arena fundamental en la disputa por el poder en México, de tal forma que lo que se inicia hace quizá 20 años tiene su punto de culminación en estas últimas elecciones.

Los estudios sobre los patrones de comportamiento electoral en México, aplicados a las décadas de 1960 y 1970, señalaban que el apoyo electoral del PRI se erosionaba de manera constante conforme avanzaba la modernización del país. Los electores urbanos tendían a ser menos priístas que los rurales y el país se urbanizaba aceleradamente. Los mexicanos tendían a votar menos por el PRI mientras más educación y acceso a información tenían. Y las tasas de analfabetismo se reducían progresivamente mientras que, al mismo tiempo, crecía la importancia de los medios masivos de comunicación en la conformación de la sociedad mexicana. El mismo tipo de relación negativa para el PRI se presentaba con respecto a casi todas las variables sociales y económicas vinculadas con la modernidad social.

Esta situación configuraba una tendencia negativa para el PRI. Sin embargo, el ritmo de esta evolución histórica no parecía ser suficientemente acelerado como para preocupar seriamente al partido oficial. De hecho, si la tendencia en el cambio de la votación priísta que se observó entre 1961 y 1985 se hubiera mantenido constante, el PRI habría llegado a sus niveles actuales de votación alrededor del año 2,000.

Cualquier acentuación moderada de la tendencia histórica lo hubiera colocado en esos niveles en la década de los noventa.

Sin embargo, la elección de 1988 deparó al PRI una sorpresa: el futuro se adelantó por lo menos un sexenio. Varios catalizadores aceleraron el cambio.

El proceso de revaloración política de la lucha electoral fue particularmente agudo durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Varios antecedentes indican que a partir de 1983 los escenarios locales y regionales mostraron la cara de un México que iniciaba el despegue hacia un sistema más competitivo y plural respecto a lo que se conocía anteriormente. La emergencia de un clima democrático fue la dinámica que transportó a amplios sectores sociales a escoger la vía de las urnas como forma de lucha. La crisis económica, como telón de fondo, fue un ingrediente básico del guiso que pedía un país más democrático. La persistencia de las estructuras políticas autoritarias y de las prácticas electorales anti democráticas se combinó con el robustecimiento político de viejos actores opositores y el surgimiento de nuevos liderazgos. Este proceso fue tan intenso que llegó a producir un fenómeno político nuevo: las convergencias entre izquierdas y derechas en favor del respeto al voto.<sup>15</sup>

15 Varias experiencias regionales sirven de antecedente, como el caso de San Luis Potosí en enero de 1986, y sobre todo el polémico caso de las elecciones en Chihuahua, en donde se firma el pacto de Ciudad Juárez entre izquierdas y derechas en agosto de 1986.

Los triunfos electorales de la oposición en 1983 (Chihuahua, Durango, Oaxaca, Michoacán, etc.) obligaron al gobierno y al PRI a cerrar aun más el espacio político. Al parecer hubo enfrentamientos importantes de las élites políticas y económicas que vieron en las urnas un peligro real a la hegemonía del partido oficial. El sexenio delamadridista presentó un conflicto importante: el no reconocimiento de las diferencias y de la pluralidad existentes en la sociedad mexicana, y la negativa a aceptar que los liderazgos opositores forman parte de la élite política del país. Esta situación creó una amplia convergencia en contra del gobierno y de su partido, que fue el platillo de cultivo de un profundo realineamiento ideológico de la clase política que afectó a toda la sociedad mexicana.<sup>16</sup>

En el campo de las izquierdas se replanteó el problema de la democracia. Hubo un cambio de paradigma: El viejo debate reforma o revolución se inclinó por la reforma. Las estrategias basadas en la lucha democrático-electoral se impusieron sobre los esquemas revolucionarios de asalto al poder.<sup>17</sup>

En el espacio político de las derechas se dio un amplio proceso de incorporación de nuevos liderazgos. El fenómeno del neopanismo vino a renovar las viejas tácticas partidarias, elevando la combatividad de la organización panista, para facilitar su capacidad de movilización política.<sup>18</sup>

16 Al respecto se pueden consultar dos trabajos colectivos de estudios regionales como municipios en conflicto, G.V. Editores y IIS-UNAM, MEXICO 1985; Revista Mexicana de Sociología núm. 4 de 1987, "Democracia Emergente en México", IIS-UNAM.

17 Esta situación esta ampliamente argumentada en el artículo de Luis Salazar, "La Democracia y la Idea de Revolución", en Nexos #137, mayo de 1989.

18 Sobre la cuestión del neopanismo se puede consultar el artículo de Alberto Aziz, "Neopanismo y Neopriismo en Chihuahua", en cuadernos de la casa chata # 151, México D.F. 1987.

En el terreno político de la familia revolucionaria, el proyecto nacional que impulsó la burocracia política delamadridista terminó por chocar frontalmente con los sectores mayoritarios del partido, y con el proyecto posrevolucionario que el PRI abanderó durante varias décadas. La sucesión de 1988 significó una profundización de este enfrentamiento, y por ello la escisión fue inevitable. El salinismo en la actualidad ya no es la fracción dominante de la élite política priísta, con su proyecto que sostuvo a lo largo de su sexenio no logró establecer entre las filas de su partido el programa político a impulsar. Con el nuevo gobierno zedillista, la disputa por la nación es hoy tan intensa entre las corrientes priístas, como entre el partido oficial y la oposición.

## LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL PERIODO DE "1988-1994".

El haber tenido que "optar" a que se cayera el sistema en 1988, para asegurar el triunfo del candidato priísta (como reconoció el licenciado Arturo Nuñez Jiménez, cuando era director general del Instituto Federal Electoral,<sup>19</sup> y en esa época, representante del PRI ante la Comisión Federal Electoral, lo cual implica que la famosa "caída del sistema" no fue producto de un problema técnico, como se trató de hacer creer durante todos estos años, sino que fue una decisión deliberada), obligó al gobierno a tomar previsiones sobre una nueva reforma electoral para tratar de evitar una repetición futura de esas dificultades.

### PRIMERA REFORMA ELECTORAL DE 1990

Como consecuencia, la nueva Reforma Electoral, consignada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990, estuvo orientada al propósito de imponer sus candidatos a través de un endurecimiento legal para limitar las posibilidades del triunfo electoral futuro de la oposición y mantener el control del proceso electoral por parte del gobierno.

19. Nota en el Financiero, 9 de junio de 1994, de Francisco Gómez Meza, "En 88, las autoridades electorales optaron por la caída del sistema: Nuñez".

Para ello, aunque se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo depositario de la autoridad electoral y responsable de organizar las elecciones, en la integración de su Consejo General (órgano decisorio fundamental) se previó la incorporación de:

- a) Un consejero del Poder Ejecutivo.
- b) Cuatro consejeros del Poder Legislativo.
- c) Seis consejeros magistrados (electos o insaculados por la Cámara de Diputados a propuesta por el presidente de la República).
- d) Por representantes de los partidos políticos conforme al principio de proporcionalidad en relación con el número de votos recibidos en la última elección.

Es decir, se buscó mantener la mayoría de los representantes del gobierno y del PRI en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

Se mantuvo el principio de "autocalificación" en las Cámaras de Diputados y Senadores, como última instancia de decisión con carácter irrevocable.

Se mantuvo la calificación final de la elección presidencial en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Se pusieron una serie de condicionamientos y obstáculos para desalentar la formación de coaliciones partidistas con fines electorales, ya que fue una coalición de partidos integrada en el Frente Democrático Nacional (FDN) la que puso en serios apuros al gobierno y al PRI.

Se aprobó el llamado "principio de gobernabilidad" para otorgar al partido mayoritario el número de curules necesario para lograr las dos terceras partes de miembros en la Cámara de Diputados, y poder proponer y pasar así reformas constitucionales. Conforme a esta normatividad se permite que obtenga la mayoría calificada de dos tercios en las Cámaras un partido político que no la haya logrado por votos, pero con mayoría en los representantes electos y con una votación superior al 35 por ciento.

Tanto para calificar como triunfador en la Cámara de Diputados a Salinas, cuanto para hacer aprobar la nueva reforma electoral constitucional, el gobierno y el PRI contaron con la anuencia del PAN y de su liderazgo (Luis H. Alvarez, presidente del partido, y Diego Fernández de Ceballos, líder de la fracción parlamentaria panista).

En la prensa se comentó que una alianza como ésta podía tener la oposición de Manuel J. Clouthier, ex candidato presidencial del PAN, quien podía liderar un grupo sustancial de diputados para resistir el contubernio. Pero Clouthier había fallecido poco tiempo antes en un accidente automovilístico que hizo despertar muchas sospechas, las cuales aumentaron cuando, unos años después, con motivo de las elecciones locales en Sinaloa y ante un atentado carretero de que fue objeto una de sus hijas - (activa participante en los comicios) la viuda advirtió públicamente (nota de el FINANCIERO) al presidente sobre la credibilidad y conveniencia de un nuevo accidente en la familia Clouthier.

Ese acuerdo PRI-PAN fue el inicio de otras acciones conjuntas que los columnistas políticos calificaron de "noviazgo" y dió pauta a una serie de concertaciones que llevaron a los candidatos panistas, en algunas elecciones locales, a resultar triunfadores. Este "noviazgo o maridaje" se cobijó, para los líderes panistas, bajo el argumento del "gradualismo".

Al abandonar su línea y su discurso democrático tradicionales, y actuando a menudo en función de los intereses del sistema y del partido de Estado, el PAN confunde a militantes y votantes, quienes creyéndolo ante todo como una fuerza opositora, no aciertan a comprender cómo y por qué se desdibuja su perfil tradicional, debilitándose teórica y políticamente.

Durante estos últimos años, ha estado apoyando políticas contrarias a sus tesis centrales; ha votado casi sistemáticamente las iniciativas legales oficiales al lado del PRI y del PFCRN, y frecuentemente del PARM y del PPS. En la negociación del PAN con la presidencia sobre las elecciones de Guanajuato de 1991, los dirigentes panistas actuaron bajo la lógica de presentarse como representantes, no de "una parte" de la sociedad, sino con un protagonismo representativo de ésta en su conjunto, y por ello decidiendo en consecuencia, dice Luis Javier Garrido, en función de ese espejismo.<sup>20</sup> Se auto designaron dueños de los votos de la ciudadanía guanajuatense, con derecho a decidir cómo se podía negociar esa voluntad popular.

En 1991, por ejemplo, al aceptar el CEN del PAN "el veto" de Salinas a Vicente Fox para que no ocupara la gubernatura de Guanajuato, y al aceptar la selección que el propio Salinas hizo del también panista (y pro-salinista) Carlos Medina como gobernador interino, avaló, de hecho, el principio de que desde el gobierno central se podía decidir cuáles iban a ser los mejores candidatos (obviamente para el gobierno) de una formación política de oposición. Por supuesto, Vicente Fox podía constituir en el futuro, para los dirigentes panistas "concertacionarios" un peligro y una competencia que podría desbancarlos del control partidista. En ese sentido, puede verse su actitud de retrasar - hasta 1999 la urgencia de la reforma que eliminó el requisito de "ser hijo de padres mexicanos por nacimiento" para aspirar a la presidencia de la República. Lo cual perjudicó a Vicente Fox y favoreció, sin duda, las posibilidades de los grupos y dirigentes que tienen el control del PAN para elegirse entre sí como "candidatos" coservando los privilegios y beneficios que esto supone.

20. Cf.: Luis Javier Garrido, en Zona Abierta, EL FINANCIERO, 30 de julio de 1993, vol.1, no.45, "PAN: Los riesgos del gradualismo".

Asimismo, al aceptar beneficios indebidos del poder público, señaló Garrido, el PAN ha adquirido algunas características de los partidos llamados de servicio al PRI-Gobierno o bien "paraestatales", al no precisar esa relación "privilegiada" con las autoridades en el supuesto proceso de transición gradualista.

El PAN, por ejemplo, ha sido acusado por la prensa de beneficiarse en algún caso de manera ilegal de recursos públicos, como hace sistemáticamente el PRI, y en ocasiones han hecho los partidos "paraestatales". El nuevo local del Comité Directivo Estatal de Acción Nacional en Guerrero, inaugurado en Chilpancingo por los actuales dirigentes panistas, a quienes acompañó Luis H. Alvarez (ex jefe Nacional del PAN), se edificó, según EL FINANCIERO (10 de mayo de 1993) nada menos que con el donativo que le hizo el gobierno priísta de José Francisco Ruiz Massieu tanto del predio como del mismo edificio cuyo costo fué de un millón de nuevos pesos.

Acción, Nacional es la tercera fuerza política en la entidad, muy atrás del PRI y del PRD, de tal manera que si el gobierno estatal trató sistemáticamente al PRD con una violencia represiva durante tres años, con el saldo de muchas muertes, y al PAN con donativos excepcionales, el proyecto oficial resulta obvio: impulsar a Acción Nacional (transgrediendo la ley) y frenar (ilegalmente también) al Partido de la Revolución Democrática.

De esta manera, añade Garrido, un partido democrático, que en el momento de su fundación se planteó como tesis central la de defender el respeto a la legalidad, tiene que aceptar el comportamiento priísta de alguno de sus dirigentes, tomándose con su silencio, no sólo en cómplice mudo de las tropelías del poder, sino de los funcionarios surgidos de sus propias filas.

El gobernador "interino" de Guanajuato Carlos Medina Plascencia, por ejemplo, fue acusado de hacer construir con fondos públicos un helipuerto en terrenos de su propiedad, en León, Guanajuato, violando no sólo la legislación federal en materia de comunicaciones sino

cometiendo un acto de peculado al puro estilo priísta (EL FINANCIERO, 16 de diciembre de 1992) y no mereció reprobación alguna de su partido: todo terminó interrumpiendo la obra. Mas el problema no está sólo en los actos, también aparece en las omisiones. Los gobernadores panistas Carlos Medina (Guanajuato) y Francisco Barrio (Chihuahua) anunciaron en 1992 que apelarían con todo el rigor de la ley contra sus predecesores priístas, los exgobernadores Rafael Corales - Ayala y Fernando Baeza, contra quienes existían múltiples pruebas de graves delitos (EL FINANCIERO, 25 de noviembre de 1992), pero a fin de cuentas nada hicieron por acusarlos penalmente, por "razones de partido".

La estrecha relación de algunos panistas con miembros del sector gubernamental en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, lejos de permitirles a aquéllos civilizar a éstos, persuadiéndolos de la necesidad de transitar a la democracia, ha propiciado por el contrario, de manera muy frecuente, "priístización": no sólo asumir el estilo y las formas del priísmo para hacer política sino, lo que más grave, convertirse en defensores de los intereses del propio "sistema" en las filas de su partido.

Este partido ha incurrido, al parecer, en el error de equivocar al enemigo, de tal manera que, en vez de buscar por todos los medios acciones conjuntas con las otras fuerzas democráticas de oposición (que sólo serían sus oponentes en un régimen democrático), ha adoptado una actitud protagónica y una posición de hostilidad hacia estas fuerzas democráticas. Por ese afán de conciliación con el gobierno, a fin de crear las condiciones más favorables para la negociación, no sólo adopta una actitud benévola frente al "sistema" de partido de Estado y hacia lo que éste representa, sino también una creciente hostilidad hacia las demás fuerzas democráticas, argumentando divergencias ideológicas.

La dirección nacional del PAN, por ejemplo, abandonó y presentó candidatos (1993) contra el NPP (los navistas) en San Luis Potosí y el PFIQ (los foristas) en Coahuila, dividiendo las fuerzas democráticas locales y favoreciendo el triunfo priísta, además de desarrollar violentas

campañas contra estas fuerzas democráticas que le son ideológicamente afines. En tales comicios, el PRI no pareció ser el contendiente del panismo.

El saldo negativo de estas políticas gradualistas y oportunistas es doble: que no se produzca la transición a la democracia, y que el "sistema" de partido de Estado pueda recuperarse de su crisis al ser ligitimado por el partido de oposición (EL PAN).

En realidad, esos riesgos previsibles no parecen haber afectado al PAN, pues los triunfos obtenidos electoralmente llevan a pensar que ha conservado, pese a todo, la confianza de sus simpatizantes.

Esta aparente contradicción puede tener diversas explicaciones:

- 1) Que en virtud del contubernio con el gobierno, al PAN se le reconocieron triunfos, en tanto que a otras fuerzas políticas se les escamotearon los que obtenían por medios diversos.
- 2) Que el cambio de oposición real a partido cuasi-paraestatal del PAN no ha sido aún asimilado por la ciudadanía.
- 3) Que el reclamo democrático del pueblo mexicano sigue limitado a ciertos sectores, en tanto que a la inmensa mayoría de ciudadanos no les interesa y sólo desean que se les deje en paz, pues en realidad temen al cambio.
- 4) Que en el PAN se ha perdido realmente votos en cada elección pero que este hecho es desconocido por la mayoría, por la ayuda que este recibe de su "alianza" con el gobierno, pues aun que haya sido así no ha influido en su obtención de puestos electorales.

En toda esta mecánica, los propósitos de trasfondo parecieron ser: recuperar el control de las elecciones para el aparato gubernamental y ligitimarlo a través del PAN, al que se le convenció ofreciéndole recuperar la posición de "segunda fuerza electoral" (que había perdido ante elFDN, reconstituido ahora en Partido de la Revolución Democrática) y también a través del espejismo de la futura configuración de un sistema "bipartidista". Obviamente, sin dejar de lado los beneficios particulares para el partido y sus dirigentes que se dejaban convencer.

Así, mientras el PAN y a sus líderes se les abría un amplio horizonte, al movimiento político desatado por Cuauhtémoc Cárdenas se le ennegrecía el panorama. Primero, porque después de las elecciones federales de 1988, el Frente Democrático Nacional se dispersó, pues los partidos políticos coaligados (en especial sus dirigentes), en atención a las presiones, se reconciliaron con sus antiguas mañas y tendencias y retornaron a su papel de partidos paraestatales, no sólo porque no querían arriesgarse a las consecuencias de una oposición frontal, sino porque el abandono del movimiento democrático les garantizaba la sobrevivencia y además, porque, en virtud del gran porcentaje de votos recibidos por la atracción que significó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, podían gozar ahora de un mayor monto de financiamiento público, del cual el liderazgo de esos partidos podía disponer a su antojo.

Si el Partido Comunista Mexicano, el último que se unió a la coalición cardenista, no hubiese proporcionado (a través de un cambio de nombre) su registro al movimiento democrático, seguramente el Partido de la Revolución Democrática hubiese encontrado obstáculos, no para reunir los requisitos exigidos legalmente, sino para que, una vez reunidos, el gobierno los considerara legalmente satisfechos y le concediera su registro como partido político. La concesión del PCM ahorró esa amenaza y conculcó la posibilidad de una negativa al registro del PRD.

En segundo término, porque se operó frente a sus militantes y seguidores, o bien, la estrategia oficial de la cooptación o el calvario de una represión selectiva y programada para desalentar el crecimiento del partido. Según denuncias, ese último operativo silencioso ha costado ya 269 víctimas (asesinatos) perredistas. Y en tercer lugar, porque los triunfos de sus candidatos, tanto en elecciones locales como federales, no se reconocieron, no obstante su evidencia. Se daba así, manifiesto y sin coratapisas, desde el gobierno un rencor visceral, alejado de toda racionalidad política, que al parecer producía efectos contrarios, pues cuanto más se enseñaba en sus acciones con el PRD, más simpatías

populares lograba éste en su papel de víctima de los más fuertes e "ilegítimos". Este odio, casi de carácter religioso, actuó como un elemento disolvente, de paralización y de resistencia al desarrollo social, y degradó la política.

Las elecciones federales intermedias de 1991, de renovación de la Cámara de Diputados y la mitad de los Senadores, se plantearon para el gobierno como un reto para demostrar (tres años después) la consolidación de las simpatías y la aprobación ciudadana definitiva a un gobierno federal que había accedido al poder duramente cuestionado por el fraude electoral. Se buscaba con ellas una legitimación a posteriori del titular del Ejecutivo, y la necesidad de asegurar el triunfo rotundo del prífsmo.

Para ello no se escatimaron esfuerzos. Al parecer, con la salvedad de uno o dos candidatos impuestos en cada estado federal, a preferencia del Ejecutivo, para después convertirlos en posibles candidatos a gobernadores o presidentes municipales de ciudades importantes, el resto de las designaciones se dejó en manos de las autoridades locales bajo el compromiso de éstas últimas de realizar los "operativos" necesarios para hacerlos triunfar. Al mismo tiempo, a fin de evitar contratiempos o imprevistos, por posibles incumplimientos y fallas locales, se utilizó un operativo moderno central cibernético-computacional de aseguramiento. La mezcla de ambos, sin coordinación, propició que dos operativos se empalmaran (el fraude tradicional y el moderno) y eso provocó un alud de votos que rebasó las expectativas y obligó incluso a reducir los porcentajes para hacerlos creíbles.

Fue tan evidente el inflamamiento de electores inventados o repetidos, que las credenciales anaranjadas aparecieron por doquier, tiradas en basureros, almacenadas en cajas en presidencias municipales, o abandonadas semidestruidas; ni siquiera la apabullante propaganda gubernamental sobre el gran "triunfo" pudo opacar las protestas de fraude.

El problema aún tiene repercusiones hoy, pues la base de datos del padrón actual de electores fue ese padrón de credenciales anaranjadas de la elección de 1991. ¿Hasta qué grado pudo haberse depurado? Esto se verá más adelante.

En este contexto, ni la reforma electoral de 1990, ni la inseguridad del gobierno frente a la oposición real, que lo obligaba a cometer excesos, coadyuvaban a la necesaria transparencia electoral que permitiera la legitimación urgente requerida.

Una nueva reforma electoral fue la estrategia para tratar de demostrar ante la opinión pública la "voluntad política" y la "buena fe" democrática, cuando en realidad sólo se trataba de dar una apariencia sin tratar congraciarse con el pueblo.

## SEGUNDA REFORMA ELECTORAL (1993)

El propósito inicial era, supuestamente, alcanzar acuerdos de reforma por la vía de las aproximaciones y el consenso de las distintas fuerzas y corrientes políticas. Formalmente, para la negociación se formó una comisión plural en la Cámara de Diputados y se organizaron algunos foros de discusión y consulta. Sin embargo, en realidad, la orientación de los negociadores priístas provenía de Los Pinos, así como de los límites de lo que podían ofrecer. Los temas, por ejemplo, sobre modificaciones sustanciales propuestos por el PRD no formaban parte de la agenda de negociación del gobierno y su partido. Estos, se quejaron los perredistas, ofrecieron siempre discutir con ellos únicamente cuestiones secundarias.<sup>21</sup>

En consecuencia, la reforma electoral de 1993, dictada desde los Pinos, se consumó en un acuerdo PRI-PAN, es decir, con una nueva "alianza tricoazul", como la llamó Raymundo Riva Palacio,<sup>22</sup> y fue aprobada en el Congreso de la Unión con el rechazo del resto de los partidos políticos, y en especial, con la molestia de los legisladores priístas por lo que consideraron que fue una negociación con el PAN, a espaldas de la mayoría del Congreso.

21 Desplegado del PRD sobre la Reforma Electoral a la opinión pública LA JORNADA, 14 de septiembre de 1994.

22 Artículo en EL FINANCIERO, 13 de septiembre, titulado "FRAUDE TRICOAZUL".

El resultado de la alianza bipartidista, añadió Raymundo Riva Palacio, y los arreglos de sus líderes son, en todo caso, una burla a una sociedad que se queda impotente en su protesta, por la incapacidad (sumisión) de sus representantes en el Congreso para actuar por sí mismos, y no como marionetas del régimen. Hasta el mismo Ejecutivo Federal hizo mofa de legisladores en un desayuno priísta el 16 de agosto de 1993. Uno de los asistentes, el diputado Jesús González Cortázar, narró que Carlos Salina de Gortari, en un plan "muy simpático", habló de que cómo le hubiera gustado a William Clinton tener un Congreso como el nuestro y no pasar los apuros en votaciones claves ganadas con un solo voto de diferencia. 23 Además, les advirtió que no se tolerarían indisciplinas en el asunto de la reforma política.

Sin embargo, la mecánica colaboracionista del PAN con el PRI tiene también sus momentos de tramoya, teatro y faramalla. Hay que recordar que el PAN actúa frente a la audiencia pública como "opositor" y tiene que guardar las apariencias. El acercamiento del liderazgo panista al gobierno en las negociaciones previas había sido demaciado obvio, y algo tenía que hacerse para salvar la cara de los concertacionistas. Por ello, después de aprobar, junto con el PRI, la reforma de ocho artículos constitucionales en materia electoral, al presentarse las reformas a la ley reglamentaria de esos artículos (EL COFIPE), los diregentes panistas hicieron un escándalo por incumplimiento de los acuerdos previos con el PRI, y se negaron a votar a favor. Con ello, ganaban resonancia en la prensa y aparentaban ser oposición real. Después, la Cámara de Senadores determinó devolver a la Cámara de Diputados, para su adecuación, dos artículos, entre ellos el que había generado la "ruptura" panista con el PRI, y todo quedó nuevamente

23 Cf.: Revista Proceso, nota de Pascual Beltrán del Río y Roberto Zamarripa, 23 de agosto de 1993, No.877.

arreglado y en concordia. El PAN votó, al lado del PRI, la aprobación de la reforma en lo particular.

Es contradictorio e irracional, dijo uno de los senadores priístas a otro de sus compañeros de escaño al manifestar así el descontento de varios de ellos. Además de estar al margen de las negociaciones sobre la Ley Electoral, tuvimos que enmendar la plana a los compañeros diputados en aras del aval panista a la reforma, señaló otro visiblemente molesto pero "disciplinado". 24

Esta segunda reforma electoral del sexenio, calificada de bajo perfil, resultó en una presentación de los viejos vicios, y en la aparición de nuevos candados para sujetar a la oposición real, es decir, al PRD. En breve recuento, las novedades pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- 1) Se mantuvo intacto en lo fundamental la estructura, las facultades y el funcionamiento de los organismos electorales, y por lo tanto, el control del conjunto del proceso por parte del gobierno.

En las reformas en relación con los consejos locales y comités distritales electorales, se excluyó a tres consejeros vocales (miembros del IFE) y se aumentó en tres el número de consejeros ciudadanos. En el artículo transitorio (objeto de la ruptura teatral del PAN) se señalaba que esta configuración de los organismos locales y distritales se haría en 1996, y que para las elecciones de 1994 sólo desaparecerían los consejeros gubernamentales sin que éstos se sustituyeran por los consejeros ciudadanos.

De esta forma tales órganos quedarían integrados para 1994, con dos consejeros gubernamentales (vocal ejecutivo y secretario respectivamente) y seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos. Es decir, la mayoría priísta gubernamental siguió existiendo o mejor dicho subsistiendo.

24 Crónica de Saúl Vázquez Granados, 17 de septiembre de 1993, EL FINANCIERO, "Con cambios, regresa el Senado el dictamen del COFIPE".

Por último, en cuanto al personal administrativo del IFE, secretario general y directores ejecutivos, se aprobó que fuera el Consejo General (con mayoría gubernamental-priísta) a propuesta del director general del IFE (ya no del secretario de Gobernación), como si esto hiciera mucha diferencia, quién los designara.

2) Se eliminó el sistema de autocalificación con la consecuente desaparición de los Colegios Electorales en las Cámaras. Se mantuvo sólo para la presidencia de la República en la Cámara de Diputados. Así, el IFE, a través de los órganos locales y distritales antes mencionados, calificaría las elecciones y declarararía los triunfadores.

Esta nueva situación no constituyó ventaja democrática pues quién iba a calificar los comicios sería la burocracia gubernamental-electoral. Además, como esa calificación se haría en cada distrito y junta local, el gobierno evitaría así que las protestas e inconformidades adquirieran relevancia nacional en los medios de comunicación masiva, lo cual ocurría cuando se discutía caso por caso en ambas Cámaras del Poder Legislativo.

Sería el IFE quien otorgaría las constancias de mayoría, junto con el Tribunal Federal Electoral. Este tendría competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presentarían en materia electoral federal. Dicho tribunal funcionaría en pleno o salas y sus sesiones de resolución serían públicas. Para cada uno de los procesos electorales se integraría una sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral sería quien la presidiera.

Obviamente, en su integración participarían los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con las consecuencias de parcialidad esperadas.

3) Se substituyó la "cláusula o principio de gobernabilidad" por un nuevo sistema que no eliminó la SOBRRERPRESENTACION en la cámara de diputados, a que conducía el anterior. El artículo 54, relativo a la integración de la Cámara de Diputados, establece las bases para la asignación de diputados por el sistema de representación proporcional.

Se declara que en ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por los principios de mayoría o representación proporcional.

Además, el partido político que obtenga más del 60 por ciento de la votación nacional emitida tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida, sin rebasar el límite señalado anteriormente. Y se aclara que ningún partido político que haya obtenido el 60 por ciento menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

En cuanto a la Cámara de Senadores, se duplicó el número de éstos. El artículo 56 se refiere a la integración de la Cámara de Senadores, y establece que en cada estado y en el distrito federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de mayoría relativa y el cuarto será asignado a la primera minoría. Por cada entidad federativa los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad en elección directa cada seis años.

4) En cuanto al financiamiento, se adicionó un párrafo sexto al artículo 41 constitucional, en el que se precisa que "la ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos y sus campañas electorales". Y en la ley se autorizó el financiamiento público por militantes de simpatizantes, el autofinanciamiento y el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Se estableció que las personas morales podrían aportar a un partido hasta el 5% del financiamiento público global que otorga el IFE,

aunque también se indicó la prohibición de que empresas mercantiles pudieran pudieran hacer aportaciones. Pero se dejó abierta para lo que hicieran sindicatos y asociaciones por montos que, en 1994, podrían ser hasta de 10 millones de nuevos pesos (3.3 millones de dólares).

Asimismo, no podrán realizar aportaciones ni donativos a los partidos en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, los tres poderes de la unión de los estados y de los ayuntamientos, las dependencias del gobierno federal, extranjeros, iglesias, personas que vivan o trabajen en el extranjero, y también se prohibía solicitar créditos de la banca de desarrollo; las aportaciones que se realicen a los partidos no serán deducibles de impuestos.

Sin embargo, durante el debate se adicionó la autorización para que los partidos pudieran recibir aportaciones anónimas hasta por el 10 por ciento del monto global del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, al tiempo que se cerró la posibilidad de que empresas mercantiles pudieran aportar recursos a los partidos políticos.

Las aportaciones anónimas, sin embargo, echan por tierra los candados para transparentar los recursos partidistas, pues al no establecerse auditorías podrían aportar de manera anónima empresas, ministros del culto e incluso extranjeros.

Otra de las reformas en materia de financiamiento señala que a los partidos que obtengan entre el uno y el cinco por ciento de la votación y que no hayan participado en coalición se les otorgaría un cinco por ciento adicional.

Lo cual significa un premio a todos aquellos partidos políticos que no se unan en coaliciones. Un candado más para impedir que fuerzas opositoras se coaliguen.

Tocará al Consejo General del IFE determinar el tope máximo de gastos de campaña.

5) EN cuanto a los medios de comunicación, se establecieron sólo criterios genéricos para garantizar un acceso equitativo a los medios de información electrónicos; nada se dice sobre prensa escrita y fundamentalmente, el acceso a la radio y a la televisión queda abierto al potencial

económico de los partidos para contratar tiempos, toda vez que no se pusieron límites y tampoco se aceptó, por parte del PRI, dar acceso a los partidos al tiempo oficial.

Sólo en caso de que dos o más partidos soliciten tiempo en los mismos horarios televisivos, entrará el Instituto Federal Electoral para repartir espacios.

En el caso de los medios electrónicos, no se puede olvidar que se trata de concesiones y que éstas son el arma velada del gobierno para presionar a los dueños de radiofusas y cadenas de televisión ya lo han dicho y lo han hecho en el pasado. Los radiofusores despidieron a voces plurales, disidentes y críticas; Televisa canceló programas de televisión y radio que abrían sus micrófonos al PRD. (Partido de la Revolución Democrática).

6) En torno a los observadores electorales, el nuevo código fijó las reglas para su actuación sólo durante la jornada electoral: deben ser mexicanos, pedir su registro ante las autoridades, comprometerse a no declarar el triunfo de ningún partido y a no interferir en el trabajo de las autoridades. Pueden, en cambio, elaborar un informe sobre lo observado y entregarlo a las autoridades.

Un registro más: los observadores no podían haber ocupado un cargo partidista en los cinco años anteriores a la fecha de la elección.

Están prohibidos los observadores extranjeros.

En un reporte preparado por el Consejo de Jefes de Gobierno Libremente Electo, a cuya cabeza se encuentra el ex presidente estadounidense James Carter, titulado la "Reforma Electoral en México". 25 Y fechado el 13 de octubre de 1993, son cuatro los principales puntos en los que se hace énfasis, y casi todos coinciden con la apreciación que columnistas, estudiosos y miembros del PRD expresaron sobre esa reforma.

25. "La Reforma Electoral en México", reporte del Consejo de Jefes de Gobierno Libremente Electos, 13 de octubre de 1993.

- a) La falta de independencia del Instituto Federal Electoral con respecto al PRI y al gobierno.
- b) Las restricciones a los observadores nacionales y la prohibición de sus correspondientes internacionales.
- c) El carácter de las reformas constitucionales, más orientadas al "reparto del pastel político", es decir, a los asientos en el Congreso, que al proceso electoral y al respeto del voto.

En opinión de los autores del reporte, la percepción de la parcialidad del IFE tiene cierta validez, puesto que aunque las reformas redujeron el control priísta sobre el Instituto "no han eliminado la capacidad del PRI-Gobierno para modificar los resultados (electorales) si la necesidad aumenta".

El reporte estima que los problemas relacionados con el padrón electoral, la votación y el conteo de los votos tienen un carácter crucial en México. El sistema todavía tiene problemas.

Las reformas de 1993 no los resolvieron y hay dudas sobre si se hace una auditoría independiente sobre el padrón y las fotos credenciales, además de que el proceso de corrección del padrón es incierto.

En cuanto a la confiabilidad del padrón, se dedican cinco páginas a revisar las reformas y las críticas de la oposición. Cita las quejas del PRD según las cuales un estudio realizado por ese partido muestra que en el padrón del Distrito Federal el nivel de confiabilidad es sólo del 63 por ciento.

El reporte desestima algunas de las quejas del PRD, pero señala que existe la posibilidad de que el padrón tenga un margen de error del 20 por ciento, lo que es una "seria causa de preocupación".

En cuanto al hecho de que 600 mil personas fallecidas desde 1991 no han sido borradas del padrón, los miembros de la Delegación del Consejo consultaron al director del IFE, quien les dijo que entre enero de 1991 y septiembre de 1993 se recibió la notificación del fallecimiento de 525 mil personas, de las cuales sólo 79 mil 735, es decir el 15%, han sido borradas del padrón.

Una de las críticas más abiertas sobre las modificaciones realizadas a la Constitución es que en general sólo constituyen un reparto del pastel político.

La expansión del Senado, la redistribución de los asientos en la Cámara de Diputados y la posibilidad de que un hijo extranjero pueda ser presidente son las reformas importantes, dice el texto, pero el problema consiste en que, con la excepción del cambio en el proceso de calificación de resultados, el resto no está relacionado con el proceso electoral o el derecho a votar.

De hecho, las reformas implican un modelo político en el que la distribución de los asientos de ambas Cámaras son negociados por líderes políticos de los partidos, sin tomar en cuenta al electorado, y eso no es democracia en el sentido en que se entiende en Latinoamérica y Estados Unidos.

Como parte de sus conclusiones, el informe se pregunta hacia dónde va el sistema político mexicano. Recientes encuestas, concluye, muestran que el 41 por ciento de la población mexicana considera las elecciones de 1994 como sucia y antidemocrática.

Con estas observaciones del reporte del Consejo de Jefes de Gobierno Libremente Electos pareció coincidir la iglesia mexicana, el 20 de diciembre de 1993; el secretario general de la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM) Ramón Godínez Flores dijo que la falta de imparcialidad en los órganos electorales era una de las grandes fallas que obstaculizaban el avance democrático del país. Además, criticó la "estrecha relación" entre esos organismos y los dirigentes del PRI.

A su vez, el presidente de la Comisión Episcopal de Comunicación social, Luis Reynoso Cervantes, señaló que era necesario "poner un alto" a los múltiples problemas postelectorales que se han suscitado, pues estas situaciones se pueden repetir con mayor acudeza en las elecciones presidenciales. 26

26. Nota de José Antonio Román en la Jornada, 21 de diciembre de 1993.

## TERCERA REFORMA ELECTORAL (1994)

A finales de 1993, todo parecía caminar bien para el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari: se contaba con una reforma electoral a la medida, legitimada por el PAN; el TLC había sido aprobado al fin por el Congreso estadounidense y se había designado ya al delfín, es decir, al candidato priísta a la presidencia de la República acorde con los deseos del titular actual del Ejecutivo Federal. La continuidad parecía asegurada (las críticas a la última reforma podían soslayarse o contrarrestarse).

Sin embargo, algunos acontecimientos vinieron a modificar el panorama:

- 1) la indecisión e incertidumbre provocadas por la indisciplina de Manuel Camacho Solís con motivo de la designación del candidato priísta, y el desarrollo que ésta tuvo, apoyada o admitida desde Los Pinos, obstaculizando los inicios de la campaña política;
- 2) el surgimiento del conflicto armado en Chiapas;
- 3) el **ASESINATO del candidato del PRI** a la presidencia de la República mexicana Luis Donaldo Colosio M.
- 4) los secuestros de renombrados empresarios y los efectos de estos acontecimientos en el plano económico-financiero del país;
- 5) las dificultades económico-financieras que obligaron al gobierno mexicano a recurrir al apoyo de Estados Unidos y Canadá para salvaguardar la estabilidad.

Todos estos factores deterioraron seriamente la imagen internacional del gobierno salinista, no sólo porque se desinfló el globo artificial y costosamente creado de "liderazgo competente y eficaz" que se había formado, sino porque pudo observarse plenamente que las políticas instrumentadas habían fracasado, tanto en lo económico como en lo político y social. Asimismo, en el plano interno se hizo evidente la desigual-distribución del ingreso y la injusticia social que ocasionaba la inestabilidad y la violencia.

Este descrédito que hacia el gobierno lo condenaba o los calificativos de "desorganizado" "incompetente", "desadaptado de la realidad" y para colmo "autoritario y antidemocrático". Además, el énfasis, por las circunstancias y los acontecimientos se dirigió a dos grandes temas:

- la justicia social ignorada por el neoliberalismo;
- la necesidad de elecciones confiables y procesos electorales transparentes.

Y ambos se convirtieron en ese momento en los ejes conceptuales de las campañas políticas de los candidatos a la presidencia de la República.

El salinismo enfrentaba con urgencia la necesidad de restañar heridas y lavar la imagen lesionada. Al lado de la inestabilidad política por el conflicto armado, la muerte de Luis Donaldo Colosio, los secuestros y la crisis económico-financiera, a las que tenía que hacer frente, cuando volvía la cara encontraba a Cuauhtemoc Cárdenas y el PRD insistiendo machacona e inalterablemente en elecciones limpias, fortalecido ante la opinión pública por los problemas del gobierno, que había denunciado y previsto mucho tiempo antes y que ahora se hacían realidad incrementando favorablemente su imagen opositora.

¿Cómo recomponer la imagen perdida? Esta era, sin lugar a dudas la cuestión que se planteaba el salinismo.

Y obligado por los hechos, a regañadientes y sin desearlo realmente, tuvo que abrir espacios a la política. Se dio inicio así a la tercera reforma electoral del sexenio. La idea central era, nuevamente, ceder algo sin perder control y dar credibilidad y legitimación al proceso comicial; todo ello, para restaurar en lo posible la imagen ya dañada.

La estrategia inició con la destitución del Secretario de Gobernación licenciado Patrocinio González Blanco Garrido (primo político del presidente) y con el nombramiento de Jorge Carpizo, a fin de aprovechar su imagen personal de "hombre sin partido" y hacer trasladar, al menos propagandísticamente, ese carácter a la Secretaría responsable del asunto electoral.

Por otro lado, se buscó deliberadamente incluir al PRD en las negociaciones sobre las nuevas reformas, para "obligarlo" a legitimarlas con su consenso y participación. Por su parte, el PRD no podía rechazar el ofrecimiento sin el riesgo de ser acosado de intransigente o de estar buscando excusas para promover la violencia. Y aunque se vio obligado a participar en las negociaciones, tampoco podía prestarse a ser un simple escalón del gobierno para promover y litimar la nueva reforma; en especial, cuando se desconocían los alcances y la profundidad de la misma.

El diálogo comenzó con un acuerdo general en el seno del IFE (27 de enero del 94) que suscribieron los partidos políticos nacionales y sus candidatos a la presidencia de la república. En el acuerdo se establecieron compromisos por la paz, la democracia y la justicia, pero fue a la materia electoral a la que se dedicó la mayor parte del documento.

Para una elección imparcial se acordó:

1). Imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada una de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos.

El criterio que guiará el nombramiento o ratificación citados será el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas.

2). Plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y las listas nominales, dando las garantías que han sido demandadas por los partidos y la opinión pública, entre ellas el acceso permanente a las bases de datos e imágenes del Registro Nacional de Electores y la auditoría externa del padrón respectivo.

3). Garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios concesionados contribuyan eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático. Se propiciarán nuevos espacios e iniciativas que favorezcan la participación, objetividad y respeto de todas las fuerzas políticas. Esto garantizará la comunicación de los candidatos con los ciudadanos y la presentación de sus programas y puntos de vista sobre los asuntos más relevantes para la vida del país.

4). Impedir el uso de los recursos y programas públicos en favor de cualquier partido político o campaña electoral.

5). Realizar, una vez concluido el proceso electoral en curso, una revisión del sistema de financiamiento para los partidos políticos a fin de incorporar, en su caso, las presiones que se estimen conducentes.

6). Revisar aquellos puntos de la reciente reforma al Código Penal que pudieran llevar a restricciones de derechos políticos fundamentales.

7). Para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se explorará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal para perseguir delitos electorales.

8). En consecuencia, lo que hoy resulta imprescindible son decisiones en materia electoral que confirmen este irrevocable compromiso democrático para salvaguardar los derechos políticos fundamentales.

Lo que faltaba era dar a esos compromisos la obligatoriedad y coerción de la ley. Por ello, se añadía: si la aplicación de estas decisiones requiere de adecuaciones legales, se procederá al efecto, previo consenso de los partidos firmantes, convocando a través de nuestros representantes populares, en términos de ley, a un período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

Bajo promesas y expectativas tan amplias de reforma e imparcialidad, el PRD no podía resistirse. Pronto Cuauhtemoc Cárdenas fijó cuatro puntos para reformar la ley electoral, 27 sin embargo, la posibilidad de trasladar el acuerdo del IFE a la ley tenía como condicionamiento el "consenso" de los partidos permanentes.

El primero en rechazar esa posibilidad fue "el democrático" Diego Fernández de Ceballos, en San Luis Potosí, el 3 de febrero, quien, en clara alusión al PRD, señaló: "Resulta casi peligroso y provocador que al iniciar el proceso electoral haya candidatos y fuerzas políticas que pretendan cambiar la legislación electoral. Abrir una reforma electoral sería como abrir una caja de Pandora". Y en seguida preguntó: "¿Será que realmente quieren modificar unos artículos o querrá decir que tienen otro propósito, no muy claro, de crear otro escenario de conflicto y de violencia para después hacer de las suyas? 28

Diego Fernández de Ceballos, para justificar su desacuerdo con una reforma electoral que contribuyera a la imparcialidad y a la limpieza de los comicios, argumentó falsamente inventando la posibilidad de violencia, cuando la violencia previsible sólo podía ser fruto del fraude pero no de la transparencia y equidad electorales.

27. NOTA de CIRO GOMEZ LEYVA, EL FINANCIERO, 24 de abril de 1994.

28. Nota de Ismael Romero (enviado) en la JORNADA, 4 de febrero de 1994, "Se opone Fernández de Ceballos a que se reforme la ley electoral".

Por otra parte, Cuauhtemoc Cárdenas aglutinó en cuatro puntos las garantías mínimas para elecciones limpias:

1). La imparcialidad de la autoridad electoral, esto es, "sustraer el proceso del control directo del titular del Ejecutivo y consecuentemente del control de la autoridad y la administración electorales de la representación del partido oficial, sobre el presidente del consejo general del Instituto Federal Electoral (IFE), sobre las mayorías en el mismo y en los consejos locales y distritales".

2). La plena confiabilidad del padrón electoral demanda básicamente la publicación oportuna de la lista de electores a utilizar en la jornada electoral y reconocer el valor probatorio de las listas electorales, de las solicitudes, e impedir y penalizar la destrucción de las listas y boletas.

3). La legalidad del financiamiento y la imparcialidad de los medios concesionados de comunicación social propone asegurar el acceso igualitario a los medios concesionados y la imparcialidad en la cobertura de las campañas de todos los concesionarios; suprimir y penalizar las cuotas coactivas sobre el ingreso y el patrimonio de servidores públicos, trabajadores sindicalizados y empresarios para financiar campañas.

Igualmente, colocar el PRONASOL y el PROCAMPO, durante la campaña presidencial, bajo una administración no partidista, imparcial y enteramente independiente, investigar los informes públicos sobre el aparato de defraudación que se ha montado en PEMEX, suprimir la participación de la Lotería Nacional en la organización de financiamiento del partido oficial y establecer una fiscalía especial autónoma y confiable en la PGR, para prevenir y responsabilizar por la utilización ilícita de recursos públicos en las campañas electorales.

4). Protección constitucional accesible y efectiva, esto es, sustituir el régimen de excepción del Tribunal Federal Electoral por el reconocimiento del derecho del ciudadano a votar y ser votado como garantía constitucional, así como del recurso consecuente de amparo para proteger esa garantía. 28

La integración del Consejo General del IFE se modifica, integrado ahora por:

Un consejero del Poder Ejecutivo Federal (el secretario de Gobernación) como presidente con voz y voto. Pero su voto no es ya de calidad.

Cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos senadores y dos diputados, uno por la mayoría y otro por la primera minoría, respectivamente) con voz y voto.

Seis consejeros ciudadanos, cuya elección será meramente partidista (sin intervención del presidente de la República).

Todo ello a través de los grupos parlamentarios, que podrán presentar hasta cuatro candidatos. La Cámara de Diputados podrá votar hasta el doble del número de consejeros a elegir, que serán elegidos uno a uno por las dos terceras partes de los miembros presentes. Durarán ocho años en su cargo.

Los representantes de los partidos políticos tendrán voz pero no voto.

Los Consejos Locales y Distritales estarán integrados por un vocal ejecutivo del IFE (con voz y voto), un vocal secretario del IFE (con voz sin voto), seis consejeros ciudadanos (con voz y voto) y representantes de los partidos políticos (con voz sin voto).

Nota: no se determina la forma de selección de los consejeros ciudadanos.

En todas, las resoluciones se forman por mayoría de votos, y para sesionar se requiere también la presencia de la mayoría.

Se especifican los requisitos que deben reunir los consejeros ciudadanos, entre ellos: no ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a su designación.

b) Nuevas funciones de los consejos.

El Consejo General será encargado de formular y presentar a los consejos locales el proyecto de tope máximo de gastos de campañas para senadores y a los distritales, en sus jurisdicciones, el proyecto para las

campañas de diputados de mayoría relativa. Y en consecuencia, corresponde a los Consejos Locales y distritales la aprobación de los proyectos que les remita el superior.

Acreditar observadores es atribución de los consejos general, locales y distritales.

Los Consejos Locales ejecutarán el computo total y la declaración de validez de las elecciones de senadores con base en los resultados de las actas distritales; y a los Consejos Distritales les corresponde efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por mayoría relativa, y el computo distrital de las elecciones de diputados de representación proporcional: senadores y presidente de la República.

A los Consejos Distritales les corresponde determinar el número y la ubicación de las casillas, insacular a los funcionarios de casillas y vigilar que las mesas directivas de casillas se instalen (todo ello, en términos y procedimientos de los artículos del COFIPE).

#### c) OBSERVADORES ELECTORALES

Se amplían los derechos de los ciudadanos mexicanos para actuar como observadores. Ya no se limitan a la jornada electoral sino a "los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral".

Se deba solicitar la acreditación como observadores y ésta debe resolverse en la siguiente reunión de los consejos.

Se introduce la figura de "visitantes extranjeros" a fin de darle legalidad a los observadores externos y el Consejo General definirá las bases y criterios con los que se conducirán éstos.

#### d) TRIBUNAL ELECTORAL

La elección de sus magistrados serán electos por la mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente del Congreso,

a propuesta del presidente de la República.

Se disponen formas y causas de remoción de consejeros ciudadanos del Consejo General o magistrados del Tribunal Electoral.

#### e) CASILLAS ESPECIALES

En cada distrito electoral se podrán instalar hasta cinco casillas especiales y no siete como se permitía antes.

### 3. REFORMAS AL CODIGO PENAL FEDERAL

Se tipificaron 38 delitos electorales en nueve grandes aparatos (que se detallan en el Anexo 1, al final del libro). Entre éstos, destacan las sanciones a los ministros de culto que induzcan al voto o a la abstención; a quién realice actos de acarreo como la famosa operación tamal; a quien realice y organice los célebres carruceles; a quien mueva casillas de lugar para confundir a los electores, como el no menos conocido ratón loco, o bien a quien destine fondos públicos a partidos.

Sin embargo, aunque el PRD participó en las negociaciones sobre la tercera reforma, una mayoría dentro del partido no estuvo de acuerdo con los términos en que fue aprobada y el mismo Cuauhtémoc Cárdenas la consideró insuficiente para llevar a cabo elecciones limpias e imparciales.

Y en efecto, esta reforma electoral fue insuficiente para lograr elecciones transparentes y con credibilidad.

## C O N C L U S I O N

La situación actual es el preludio de unas elecciones verdaderamente competidas entre los principales partidos políticos. La mayoría de los análisis sobre la prospectiva electoral de nuestro país concluyen siempre en fraude electoral que conduce a graves situaciones de inestabilidad social.

No se necesitan encuestas para detectar en todos los lugares de reunión ciudadana, oficinas, talleres, fábricas, tiendas, cafés, reuniones sociales, etc., que una gran y desacostumbrada cantidad de personas habla más y mejor informada sobre cuestiones políticas, y que una inmensa mayoría expresa también su recelo a la candidatura gubernamental. Lo cual parece confirmar el juicio de los analistas políticos de que los intereses continuistas tienen escasas probabilidades de éxito, si se piensa en una contienda electoral limpia.

Existen, además, factores que parecen confirmar y sustentar ese hartazgo popular ante la hegemonía de un partido político. Entre ellos:

- Que durante este gobierno han disminuido gravemente los niveles de bienestar social del pueblo mexicano.
- Las Reformas Electorales del sexenio no lograron recuperar la confianza ciudadana en el proceso electoral; los excesos en corrupción, que la prensa ha mencionado, del pequeño grupo compacto, de sus familiares y amigos, quienes apoyados en el ejercicio gubernamental se han apropiado de gran parte del patrimonio estatal creado, con gran esfuerzo, con la participación y sacrificio de varias generaciones de mexicanos.
- El incremento de actos de protesta ciudadana en todos los ámbitos del territorio nacional como reacción a esos abusos (marchas, huelgas, y plantones).
- La inestabilidad e inseguridad pública y social a que ello conduce (violencia, secuestros, robos, corrupción e injusticias).

- La presencia de un partido opositor real que no ha cedido en sus demandas de democracia, elecciones limpias y políticas de justicia social, que no se ha vendido al gobierno y no ha claudicado por concertaciones a cambio de algunos puestos públicos, como han hecho otros partidos políticos.
- El contraste lamentable que presentan otros partidos políticos cómplices de las políticas gubernamentales.
- El conflicto armado chiapaneco como factor catalizador de las demandas colectivas y la simpatía en la sociedad que ha despertado.
- La evidente supeditación demostrada sin lugar a dudas por el gobierno en la negociación del TLC, en detrimento de los intereses nacionales y de la soberanía del país.
- La participación cada vez más relevante que adquieren en la sociedad algunos estamentos como la iglesia y el ejército.
- Entre otros aspectos.

Así, la modernidad prometida que prometen para el país, en lo económico, a una mayor dependencia externa que nos coloca en el mismo nivel de los estados llamados "países bananeros" y en un gran estancamiento y recesión de actividades productivas; en lo social, ha propiciado el beneficio económico y político de un pequeño grupo, a costa de una mayor miseria en un mayor número de mexicanos, desocupación creciente e inseguridad social; en lo político ha ocasionado la presencia de movimientos armados como reacción a los excesos y desvíos gubernamentales, y nos ha colocado en el umbral de los golpes de Estado y del militarismo, comunes en las naciones sudamericanas.

## NOTAS

- 1.- Luis Medina, Evolución Electoral en el México Contemporáneo, México, Comisión Federal Electoral, 1978. p.7.
- 2.- Francisco José Paoli, Legislación Electoral y Proceso Político, 1917-1982, en Pablo González Casanova (Coord.), Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas, México, Siglo XXI. 1985, p. 146; Medina, op. cit., pp. 18-19; Luis Villoro, "La Reforma Política y las perspectivas de la Democracia", en Pablo González Casanova y Enrique Florescano eds., México hoy, México, Siglo XXI, p. 350; Javier López Moreno, La Reforma Política en México, México, Centro de Documentación Política, A.C., 1979.
- 3.- Juan Molinar Horcasitas, Vicisitudes de una reforma electoral, p. 26.
- 4.- Discurso del Diputado Jesus Reyes Heróles, del PRI, en la discusión del proyecto del Ejecutivo, en Política, 15 de enero de 1963, p.39.
- 5.- El Diputado panista Jorge Garabito resumió las críticas de su partido a la LFOPPE afirmando que la iniciativa respectiva era "anticonstitucional", odiosa y arbitraria, En Reforma Política, op. cit., t. IV, p. 103.
- 6.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LI Legislatura, tomo III, año II, Núm.35, pp. 84-85.
- 7.- Patrocinio González Blanco, quién declaró que en las sesiones de la CFE de 1985 había sido "destacable que las decisiones fueron tomadas exclusivamente por los partidos políticos sin necesidad de que el presidente de la CFE emitiera su voto de calidad". La Lornada, agosto 2 de 1985, p.5.
- 8.- Se pueden consultar dos trabajos colectivos de estudios regionales como municipios en conflicto, G.V. Editores y IIS-UNAM, México 1985; Revista Mexicana de Sociología núm.4 de 1987, "Democracia Emergente en México", IIS-UNAM.

- 9.- Artículo de Luis Salazar, "La democracia y la Idea de Revolución", en Nexos #137, mayo de 1989.
- 10.- Artículo de Alberto Aziz, "Neopanismo y Neopriísmo en Chihuahua", en cuadernos de la casa chata #151, México D.F. 1987.
- 11.- Nota en el Financiero, 9 de junio de 1994, de Francisco Gómez Meza, "En 1988, las autoridades electorales optaron por la caída del sistema; Nuñez".
- 12.- Luis Javier Garrido, en Zona Abierta, EL FINANCIERO, 30 de Julio de 1993, vol. 1, #45, "PAN: Los riesgos del gradualismo".
- 13.- Desplegado del PRD sobre la Reforma Electoral a la opinión Pública LA JORNADA, 14 de septiembre de 1994.
- 14.- Artículo en el FINANCIERO, 13 de septiembre, titulado "FRAUDE TRICOAZUL".
- 15.- Cf.: Revista Proceso, nota de Pascual Beltrán del Río y Roberto Zamarripa, 23 de agosto de 1993, No. 877.
- 16.- Crónica de Saúl Vázquez Granados, 17 de septiembre de 1993, EL FINANCIERO, "Con cambios, regresa el Senado el Dictamen del COFIPE".
- 17.- "La Reforma Electoral en México", reporte del Consejo de jefes de Gobierno Libremente Electos, 13 de octubre de 1993.
- 18.- Nota de José Antonio Román en la Jornada, 21 de diciembre de 1993.
- 19.- Nota de Ismael Romero (enviado) en la JORNADA, 4 de febrero de 1994, "Se opone Fernández de Ceballos a que se reforme la ley electoral".
- 20.- Artículo de Sergio Aguayo Quezada en la JORNADA, 10 de febrero de 1994.