

1996, AÑO DE REFORMAS Y ELECCIONES

MANUEL LARROSA HARO-Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

RICARDO ESPINOZA TOLEDO-Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

L Como ya parece ser común en los últimos años, en 1996 la vida política del país también estuvo marcada por un movimiento intenso. Los distintos grupos organizados de la sociedad se manifestaron públicamente en favor de sus propias concepciones e intereses. El gobierno intensificó su presencia pública a través de acciones y declaraciones con las que buscaba justificar el rumbo seguido, los partidos políticos participaron en un debate que unas veces se expresaba en forma de una contienda por la reforma electoral federal y otras como una lucha personalizada; mientras que los empresarios se perfilaron como agrupaciones con una actividad política bastante notoria.

Las altas esferas gubernamentales cayeron en la cuenta de la necesidad de tomar parte en un debate que de diversas maneras se había desarrollado en los distintos ámbitos sociales en torno al rumbo político y económico adoptado. El hecho era que el gobierno, en general, y la Presidencia de la República, en particular, actuaban sin explicar sus decisiones, y eso empezaba a volverse un problema más en el escenario económico, pues un gobierno que no explica sus acciones tiende a minar sus bases de apoyo social. De manera explícita, el presidente Zedillo aprovechó la 12 Conferencia de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina para asegurar que *la pobreza y la desigualdad que aquejan a nuestro país no son producto de la liberalización económica, sino del estatismo y de las políticas autoritarias de las últimas décadas*. Independientemente de si la justificación gubernamental convenció o no, en un periodo en el que los efectos derivados de la política económica siguieron deteriorando los niveles de vida de la población, resultaba conveniente conocer los argumentos básicos de las políticas gubernamentales.

Sin embargo, los argumentos y las acciones del gobierno no acabaron de convencer. En cuanto a los primeros, en los resultados de su XVII Asamblea Nacional el PRI declaró su apoyo a la estrategia de un real fortalecimiento de la capacidad rectora del Estado. Así mismo, entre sus propósitos irrenunciables planteó el de mejorar el papel promotor y regulador del Estado en la economía, que corrija fallas del mercado y fomente la justicia social. En otras palabras, los priístas defendieron la rectoría económica del Estado como condición necesaria para combatir la desigualdad y la pobreza. El PRI se situó, así, a contracorriente de la postura gubernamental. Por su parte los empresarios, en boca del señor Salvador Abascal, enderezaron una crítica seria a la reivindicación del nacionalismo hecha por el PRI en su última Asamblea Nacional, no por el postulado en sí sino porque, tratándose del partido gobernante, lo que ellos veían en la negativa final de privatización de la llamada petroquímica básica era una rectificación del gobierno, acorde con las resoluciones de la referida asamblea del PRI. Para los empresarios, el gobierno estaba alineándose al PRI y abandonando sus compromisos con los otros grupos sociales.

Los partidos continuaron la confrontación propia de un periodo electoral. Los ataques del PRI a los panistas, Diego Fernández de Cevallos, al entonces procurador general, Antonio Lozano Gracia y a los gobiernos estatales panistas, mostrándolos como personajes corruptos o ineficientes o como malos gobernantes, asuntos que formaron parte de la lucha política que se libraba en algunas entidades federativas y se situaba en la perspectiva de las campañas con vistas a las elecciones federales intermedias de 1997. La contraofensiva del PAN se dio bajo diversas formas, entre otras la de ubicar al PRI como el principal factor de inestabilidad política.

La recomposición del perredismo bajo la dirección de Andrés Manuel López Obrador apareció como un dato significativo. Por lo pronto, López Obrador ahuyentó los riesgos de división y dispersión de ese partido y, en contraparte, logró mantener la unidad del perredismo, bastante maltrecha hasta ese momento. A partir de entonces, el PRD se presentó a la sociedad como una organización internamente pacificada, aunque no carente de conflictos. Es un avance que, a futuro, habrá de completarse con el necesario reforzamiento de su estructura orgánica, es decir, su institucionalización, compromiso fundamental de su dirigente nacional.

¿Y la reforma electoral? Con los conflictos postelectorales de por medio, ésta parecía ser el punto de concreción de la disputa de partidos. Los consensos iniciales no fructificaban y la reforma corría el riesgo de quedar frustrada, de acuerdo con las oposiciones. Los partidos en su conjunto daban la impresión de estar en campaña política, pues cada uno hacía un manejo estratégico de sus posiciones y de sus recursos. No obstante, los acuerdos para la reforma avanzaban.

2. No obstante los consensos logrados entre PRI, PRD y PT con vistas a la reforma política, plasmados en el documento titulado *Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal*, diversos puntos básicos de desacuerdo continuaron sin resolverse. El empantanamiento era producto de la confrontación PRI-PRD, pero las dificultades iban más allá. Tenían que ver con el difícil proceso interno de selección de la nueva dirigencia nacional perredista y con sus conflictos internos y, desde luego, con el retiro del PAN de los diálogos para la reforma, luego del conflicto electoral de Huejotzingo, Puebla. Sin embargo, pronto se abrió la posibilidad de un retorno al diálogo por parte del partido *blanquiazul* y, con ello, de la presencia de un partido con capacidad de inclinar la balanza hacia un lado u otro.

Los desacuerdos partidarios originales se dieron en torno a varios temas: la conformación de las Cámaras, la autonomía de los órganos electorales, el asunto de las candidaturas independientes y comunes, el acceso a los medios de comunicación, los límites al financiamiento privado de los partidos y los topes a gastos de campaña, para no hablar del contenido preciso del referéndum. Algunos puntos divergentes se solucionaron, pero otros no tuvieron esa suerte. El primer día de trabajos conjuntos en la Cámara de Diputados, en la instalación de la Comisión (bicamaral) Redactora de las

Reformas Electorales, volvieron a surgir las controversias entre los partidos dialogantes, acerca de los alcances de la reforma constitucional en materia electoral. Así, mientras que para el PRI sólo se requerían 19 modificaciones a 11 artículos de la Constitución, los perredistas proponían 34 reformas a 21 artículos (en ambos casos, el DF no estaba comprendido). Las diferencias esenciales tenían que ver con el contenido del referéndum (el PRI propuso que no debía utilizarse para designar Presidente de la República de carácter interino, sustituto o provisional ni para decidir el régimen interno del Congreso, juicios políticos o leyes tributarias); el voto de los mexicanos en el extranjero (el PRD lo quería para todos y no únicamente para mexicanos residentes en el extranjero) y, la integración de la Cámara de Diputados (el PRD proponía que se integrara con 250 diputados por el principio de mayoría relativa y 250 de representación proporcional, de modo que a cada partido le correspondiera un número de diputados igual a su porcentaje de votos obtenidos por la fórmula de asignación de representación proporcional)¹. En otras palabras, el PRI y el PRD no encontraban en sus propuestas los medios para una buena solución.

Los conflictos internos del perredismo (entre otros, los cuestionamientos hechos por algunos de sus legisladores a los acuerdos de la dirigencia con el PRI en la Mesa Central para la Reforma Política) y los desafíos que planteaba el proceso sucesorio de su dirección nacional, pesaban fuertemente en el ánimo de los dirigentes. La gran duda era si la nueva dirigencia respetaría (vale decir, acataría) los compromisos asumidos por la dirección nacional saliente. Las dudas se acrecentaban porque el candidato López Obrador (y con él Cuauhtémoc Cárdenas) dejaba ver su desinterés en cuanto a seguir el rumbo trazado por Porfirio Muñoz Ledo, dirigente nacional saliente. Pero la política seguía su marcha. La solicitud de licencia del presidente municipal de Huejotzingo, Puebla, y de cuatro regidores más, significaba el principio de la solución del conflicto postelectoral en aquel municipio. El PAN ya no tendría motivos para mantenerse alejado de la mesa de diálogo para la reforma.

Había elementos para atribuir al PAN la capacidad de desempeñar el papel de fiel de la balanza en el desenlace de los desacuerdos PRI-PRD, y no exclusivamente por su fuerza electoral. Al término del encuentro organizado por *The Economist* en Nueva York el 14 de mayo de 1996, el dirigente nacional panista, Felipe Calderón Hinojosa, reiteró que “el cambio no está en la mejoría o en el cambio de una ley por otra, si-

no en reforzar, emplazar, obligar al gobierno a que el compromiso democrático que dice tener, lo tenga y lo demuestre en los hechos por pequeños o locales que sean". Esta postura acercaba el PAN al PRI y lo alejaba claramente del PRD (más aún cuando el gobierno había dado pruebas de "su compromiso democrático" en Huejotzingo). A su vez, Porfirio Muñoz Ledo, expresó no concebir un nuevo orden legal en México mientras no se elaborara una "nueva Constitución"². Había, entonces, dos modos opuestos de entender el cambio, pero pronto se llegó a acordar por consenso la reforma constitucional en materia electoral.

3. Luego de aprobarse las reformas constitucionales en materia electoral con los votos favorables del PRI, PAN, PRD y PT, quedó establecido el alcance y los límites de los acuerdos básicos logrados por los partidos con representación en el Congreso de la Unión. Como en toda negociación, el resultado no fue el que cada parte propuso y defendió con todas sus letras en un principio. Sin embargo, lo verdaderamente importante fue constatar cómo a pesar de diferencias que en ocasiones se presentaban como irreconciliables, de acusaciones recíprocas y de rupturas y alejamientos preocupantes en su momento, a final de cuentas predominó entre nuestros partidos el interés superior según el cual la lucha de cada uno de ellos no sólo no está reñida, sino que se complementa, en un marco normativo convenido por todos. Las altas expectativas generadas por el llamado "Pacto de los Pinos", de enero de 1995, tuvieron que esperar dieciocho meses para realizarse, tiempo durante el cual asistimos a espectáculos diversos, muchos de los cuales auguraban la posibilidad de nunca llegar a concretar un asunto ampliamente discutido y consensado. Lo logrado en el mes de noviembre de 1996 fue fundamental, pues se avanzaba en la ruta de erradicar *definitivamente* las dudas y la desconfianza en torno a los procesos electorales y los órganos encargados de realizarlos.

En ese resultado hubo un aprendizaje colectivo, entre otras cosas porque las reformas electorales habían sido asunto de los partidos (el gobernante y los de oposición, sin excluir a ninguno de ellos). El gobierno, a su vez, había logrado convocarlos a dialogar y, no sin dificultades e interrupciones, logró conducir a buen puerto esa etapa de la reforma política. Con las reformas constitucionales se proporcionaba un marco legal más claro; instituciones más sólidas y mejor arraigadas en la confianza ciudadana; y reglas e instrumentos más desarrollados para que los procesos electorales se caractericen

por la objetividad y la transparencia, por la equidad y la civilidad entre sus contendientes, y por la voluntad ciudadana realmente expresada en sus resultados.

La aprobación unánime de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución en materia electoral por parte de los diputados, fue una consecuencia directa del modo de procesar la referida reforma. Es decir, las mesas de diálogo, primero, los acuerdos logrados en el proceso, después, y, sobre todo, la iniciativa de reformas firmada la noche del jueves 25 de julio de 1996 por el presidente Zedillo y los dirigentes de los cuatro partidos con representación en la Cámara de Diputados, daban cuenta de la solidez de los consensos básicos: el gobierno federal ya no estaría representado en el IFE; habría nueve consejeros electorales, de los cuales uno ocuparía el cargo de presidente del Consejo General del Instituto; la Suprema Corte de Justicia se haría cargo de los conflictos electorales; el financiamiento público sería mayor que el privado; los partidos tendrían acceso igualitario a los medios informativos en tiempos de elección; el Senado integraría el principio de representación proporcional y se establecería la prohibición constitucional del corporativismo, como algunos de los temas sobresalientes de las nuevas reformas. Así sea única y exclusivamente por el hecho de haber sido respaldada por los cuatro partidos con representación en el Congreso, la reforma constitucional en materia electoral reviste un carácter histórico y es condición necesaria para la reforma de la legislación electoral de 1994.

4. Con base en la *reforma política* de 1977-78, en los últimos diez años las reformas a la legislación electoral se han vuelto una práctica constante. Aparte de los retrocesos y las limitantes observados en algunos puntos lo cierto es que, si bien con lentitud, la característica general de los ajustes a las leyes electorales es el reconocimiento progresivo de los derechos de las minorías. El desarrollo de las fuerzas políticas opositoras y el interés gubernamental de renovar las bases de su legitimidad social han sido el motor que ha impulsado permanentemente a encontrar referentes legales más acordes con una lucha política igualitaria. Sin embargo, las fuerzas políticas han acusado una seria disparidad; es decir, salvo en algunos casos por entidad, la distancia que ha separado electoralmente al PRI del PAN y del PRD, a nivel nacional, es considerable. Esa brecha a favor del PRI, muy amplia en la relación PRI-PRD y menor entre PRI-PAN, ha sido uno de los elementos favorables al gobernante revolucionario institucional. Condición, que lo había facultado para decidir por sí solo el alcance de

las reformas a las leyes secundarias en el periodo 1975-1987. Sin embargo, en la era de la *reforma política* lo más difícil de lograr, y la gran ausente, era la construcción de consensos entre las fuerzas políticas.

Cuando el presidente Ernesto Zedillo se comprometió ante la nación a impulsar una reforma electoral *definitiva*, dejó en claro que se sustentaría en el más amplio consenso político. En correspondencia con ese propósito, el presidente de la República se dedicó a tender lazos de entendimiento con el PRD, partido al que le reconoció un lugar importante en el escenario político nacional. En buena medida, ello hizo posible la firma del Acuerdo Político Nacional, el 17 de enero de 1995, con el cual el nuevo gobierno inauguraba la obra política ofrecida. El carácter *definitivo* de la reforma electoral consistía en erradicar sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañaban los procesos electorales. En otras palabras, el objetivo buscado era dotar al país de una nueva ley electoral que dejara atrás las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral. Hacia falta, entonces, establecer nuevos acuerdos entre los partidos. Sin embargo, la reducción y el diseño de la ley electoral no había corrido la suerte de las reformas constitucionales en materia electoral, aprobadas en julio de 1996. Desde este punto de vista, y sin menoscabo de los avances considerados en la nueva legislación electoral, la *definitividad* buscada no se logró. Al final del largo camino, el PRI resolvió con su propia mayoría, sin el respaldo de ninguno de los otros partidos el alcance de la Reforma.

En la perspectiva puramente formal, no puede recriminarse el derecho de la mayoría priísta a decidir o a imponer su voluntad y fuerza cuando de la reforma a las leyes secundarias se trata (como lo es la ley electoral). Por lo demás, eso no es nada nuevo; así había sido la práctica legislativa hasta entonces. Pero si ese fuera el caso, no tenía mucho sentido firmar un acuerdo político ni pasarse meses enteros en diálogos interpartidistas. A menos que en la lógica de los priístas, y desde luego del mismo gobierno, la búsqueda de acercamientos con los otros partidos (PAN, PRD y PT) hubiera respondido solamente a un cálculo según el cual el concurso de la oposición era necesario para reforzar la legitimidad del nuevo equipo gobernante y reformar la Constitución, sin más.

Algunos analistas llegaron a hablar de la existencia de un conflicto entre el PRI y el presidente Zedillo, afirmación que pareció disgustar a éste, quien llegó a sugerir que, en realidad, la decisión acerca de los montos del financiamiento público a los partidos era suya y

respondía a una *razón de Estado*.³ De esa forma, el presidente salió en defensa de su partido, pues, como también lo declaró, el desacuerdo de la oposición era con él, razón por la cual asumía los costos políticos. La oposición, por su lado, detrás de la reforma encontraba “razones de partido” y acusaba al primer mandatario de despojarse de su investidura de jefe de Estado para adoptar la de jefe del PRI. Así, el año electoral de 1996 se inició y terminó en el marco del desacuerdo de las fuerzas políticas en torno a la legislación electoral y por un litigio que reproducía el círculo vicioso de la desconfianza entre la oposición por un lado y el PRI y el gobierno por el otro. A pesar de todo, la reforma electoral planteó avances importantes. Quizá el aspecto más sobresaliente fue haber instaurado la autonomía plena del Instituto Federal Electoral con respecto al Ejecutivo, aspecto que, si bien no es lo único relevante, sí fue fundamental. No obstante, se trató de una reforma que adolecía de uno de los problemas fundamentales de la vida política nacional: no fue aprobada en su segunda fase por el consenso de los partidos. Aclaremos: la búsqueda de acuerdos esenciales no significa, desde ningún punto de vista, conceder espacios políticos a la oposición o a las oposiciones, sino que deriva del reconocimiento de los partidos opositores como centros autónomos de poder, cuya legitimidad proviene del respaldo ciudadano.

El consenso de los partidos no vale por sí mismo. Su importancia estriba en el hecho de que había sido el gran ausente en el proceso de cambio político en nuestro país, y ello empañaba el funcionamiento del conjunto institucional y, en primerísimo lugar, el de los procesos electorales. Nadie puede negar que se requiere de una mayoría para gobernar; sin embargo, no debe perderse de vista que la gobernabilidad democrática sólo existe ahí donde se garantizan los derechos de las minorías. La conciliación y la unidad nacional conocen ese fundamento. El ambiente político en el que el nuevo Consejo General del IFE desarrollaría sus actividades se antojaba adverso.

5. El año de 1996 fue también un año de elecciones locales: Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Tlaxcala y Quintana Roo fueron escenarios de la contienda política.

Para fortuna de la convivencia armónica, empezó a cobrar carta de naturalidad el papel de los procesos electorales, entendidos como el espacio privilegiado para resolver las diferencias políticas por vías pacíficas y legales. Se dice fácil, pero lo cierto es que llegar a ese punto

ha significado pasar por muy largos periodos de desencuentros y conflictos. Superar, así sea lentamente, la idea de que las elecciones sólo sirven para legitimar decisiones tomadas en otro lugar ha requerido de un esfuerzo redoblado por parte de los actores políticos, de las autoridades electorales y del propio gobierno, todo lo cual habría sido poco útil en la ausencia de una respuesta congruente de la ciudadanía. No obstante los brotes de violencia de los dos últimos años, es cada vez más claro que la batalla está siendo ganada por eso que podemos llamar la cultura política de la paz.

El proceso electoral en el estado de Guerrero (para la elección de presidentes municipales y diputados locales), por ejemplo, mostró tanto los alcances como los límites a que se enfrentan las justas electorales en nuestro país. En cuanto a sus alcances, resulta altamente significativo el hecho de que con todo y las al parecer todavía inevitables irregularidades denunciadas por las principales fuerzas de oposición, todos los partidos con registro (es decir, aquellos con capacidad legal para postular candidatos) le apuestan abiertamente a una lucha electoral transparente y abierta (con todo y las reticencias de las que algunos hacen gala). No es un dato menor. Si pensamos en particular en la altamente conflictiva historia política de ese estado, el que la oposición política no haya seguido la ruta de la descalificación anticipada de los comicios da cuenta de una actitud diferente y, al mismo tiempo, de un proceso electoral preparado de manera distinta a los anteriores. El clima de tranquilidad en el que se desarrollaron las elecciones, a pesar de la irrupción del Ejército Popular Revolucionario (EPR) y de su "presencia virtual", habla del reconocimiento y respeto de los ciudadanos a ese espacio de decisiones colectivas que son los procesos electorales. En esa medida, sentaron un precedente que auguraba la evolución rápida hacia una convivencia democrática alejada del fantasma de la violencia.

Hace falta erradicar la violencia en todas sus formas, en efecto, pero no debe perderse de vista que ello pasa, necesariamente, por el combate a las desigualdades sociales, a la corrupción y a la impunidad. Pero no sólo eso. También es preciso consolidar los procesos electorales en tanto espacios igualitarios y transparentes de expresión de la diversidad de opiniones políticas, o sea, como el fundamento del poder político cuyo origen debe ser la libre decisión de los ciudadanos. Las recientes elecciones en Guerrero, con todo y sus límites, apuntan en esa dirección. El presidente de la República afirmó que en Guerrero, como en Chiapas y en todo

México, el diálogo, la concordia y una plena democracia son los caminos para resolver problemas, respetar diferencias y sumar voluntades en un marco de civilidad.⁴ Ése es el gran designio y se debe llegar a él como corresponde a una sociedad pluralista y diversa, es decir, por consenso.

6. Algo profundo se ha ido transformando en la vida política nacional. Nuestros procesos electorales son cada vez más lo que deben ser. Las elecciones efectuadas en Coahuila, Hidalgo y el Estado de México así lo indican. Ya en ocasión de las elecciones locales efectuadas en 1995, los partidos políticos habían dado claras muestras de una nueva actitud ante los procesos de elección de gobernantes y legisladores (pero quizás el antecedente más firme fue la elección presidencial de 1994, aceptada como legal aunque inequitativa). Dos signos lo indicaban: por un lado, la descalificación pura y simple de los procesos electorales quedó fuera del lenguaje de los partidos de oposición; por otro, los conflictos postelectorales se iban confinando a ámbitos muy específicos (distritos o municipios). Atrás quedaba el menosprecio y el desarreglo que caracterizaba a los procesos electorales.

En esta dirección, justamente, las elecciones efectuadas en las tres entidades de la República ya referidas, no inician una nueva etapa sino que se inscriben en un proceso de desarrollo o de cambio político que, hasta donde se puede observar, se va cimentando en cada elección. Ciertamente, como señaló el presidente del Consejo General del IFE, José Wolenberg, la pluralidad política del país ya no cabe en el manto de una sola organización partidista. Los electores hacen uso de su derecho a sancionar a unos partidos y a beneficiar a otros, con lo cual la alternancia de partidos en el gobierno local es ya una realidad política. De ahí la importancia fundamental que han ido adquiriendo los procesos electorales.

El alto índice de abstencionistas sigue siendo, sin embargo, un hecho preocupante. No obstante, el abstencionismo parece estarse revelando como una actitud deliberada del electorado para sancionar al otrora partido hegemónico: el Revolucionario Institucional es el más afectado por los bajos índices de votantes, al menos en lo que a elecciones de gobiernos municipales se refiere. Al mismo tiempo, se está aclimatando en nuestro medio la emisión del *voto diferenciado*, según el cual el votante no sufraga en favor de un solo emblema; es decir, los ciudadanos que se desplazan a las urnas hacen un uso racional de su derecho, que les permite estable-

cer contrapesos a las fuerzas políticas: en términos de partidos, no siempre el voto para gobiernos locales coincide con el voto a favor de legisladores o, dicho de otra manera, un mismo votante puede beneficiar a dos partidos distintos en un proceso electoral en el que se eligen presidentes municipales y legisladores locales a la vez. Por ello la competitividad entre ofertas políticas avanza con pasos firme.

Podemos entonces hablar de una nueva correlación de fuerzas políticas. Siguiendo los resultados y tendencias electorales desde 1988, se puede constatar la ruta ascendente de los principales partidos de oposición, PAN y PRD, y el relativo retroceso del PRI. Visto en conjunto, el PRI conserva su carácter de mayoritario, pero comparado con su propio récord, es decir, con las elecciones equivalentes anteriores, el partido *tricolor* acusa un franco descenso. No significa, efectivamente, que el PRI se esté resquebrajando, pero si los priístas quieren seguir contando con las preferencias de las mayorías

tendrán que hacer algo más que cambiar de estrategia: les hace falta cambiar por dentro, asunto del cual se desentendió, en sentido estricto, su XVII Asamblea.

En cualquier caso, y más allá de las tareas que los partidos tienen por delante, en las elecciones locales de 1996 se confirma la idea según la cual nuestros procesos electorales están lejos de ser un mero ritual, pues están cumpliendo las funciones esenciales que les son propias: están sirviendo para que los ciudadanos decidan quién quieren que los gobierne y para renovar los gobiernos sin violencia.

Notas

- ¹ *La Jornada*, 14 /V/ 96.
- ² *uno más uno*, 15 /V/ 96.
- ³ *uno más uno*, 19 /XI/ 96.
- ⁴ *uno más uno*, 10 /X/ 96.