

# LAS ELECCIONES MEXICANAS ENTRE 1992 Y 1996: REFORMAS Y RESULTADOS

*José Woldenberg*

Los últimos años en México pueden definirse como los de la construcción de un sistema de partidos digno de ese nombre y del tránsito de elecciones sin competencia a elecciones cada vez más disputadas. Esos dos elementos están modificando las coordenadas del quehacer político y el carácter mismo del sistema.

Durante largas décadas vivimos en un sistema cuasi monopartidista que daba lugar a elecciones más bien rituales donde ganadores y perdedores estaban predeterminados. No obstante, de manera paulatina pero sistemática, en los últimos años se han robustecido o han surgido nuevos partidos que han logrado implantarse, erosionando el monopolio de la representación política que desde 1929 ejerció el partido oficial (primero como PNR –Partido Nacional Revolucionario–, luego como PRM –Partido de la Revolución Mexicana– y como PRI –Partido Revolucionario Institucional–) lo que a su vez está modificando la significación misma del momento electoral.

Esa dinámica de elecciones cada vez más competidas tiende a acrecentar la centralidad de los partidos políticos, y partidos cada vez más arraigados tienden a convertir a las elecciones en momentos cruciales del quehacer político. De tal suerte que la mecánica partidos-elecciones tiende a fortalecerse mutuamente.

En un trabajo anterior<sup>1</sup> intenté realizar una reseña del significado de los comicios presidenciales de 1988 (los más competidos y debatidos, hasta

---

1 Woldenberg, José. "El proceso electoral en México en 1988 y su secuela", en Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores), *Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991. Una tarea inconclusa*. IIDH. CAPEL, Costa Rica. 1992.

entonces, en la historia electoral de los últimos sesenta años) y de su secuela (la reforma electoral de 1989-1990 y de las elecciones estatales de 1989 y 1990 así como de los comicios federales de 1991, en los cuales se eligió al Congreso), ahora intento continuar con esa crónica que abarca las reformas sucesivas de 1993 y 1994, los comicios federales de 1994 y los estatales de 1995.

Como apuntaba en ese trabajo, el 18 de agosto de 1991 se eligió en su totalidad una nueva Cámara de Diputados y la mitad de la Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados se compone de 300 electos por la vía uninominal y 200 a través de 5 listas plurinominales que duran en su encargo tres años, mientras que para la Cámara de Senadores se eligió uno por cada entidad federativa (32) que durarían en su cargo seis años, los otros 32 senadores habían sido electos en 1988 y terminarían su gestión en 1994. A partir de ese momento empezó a correr el tiempo para la celebración de los comicios federales de 1994 en los cuales deberían ser renovados tanto el ejecutivo federal como el Poder Legislativo.

## **I.- LA REFORMA ELECTORAL DE 1993**

De cara a ese evento que generaba enormes expectativas, la legislación electoral fue reformada de nuevo en 1993. Se trató de la cuarta operación en 16 años y se buscaba crear un mejor clima para los comicios federales de 1994. Haber logrado un acuerdo pluripartidista en la materia el inicio del proceso electoral hubiese sido promisorio, no obstante, al final el acuerdo fue parcial (no incluyó a todos los partidos, notablemente al opositor de centroizquierda Partido de la Revolución Democrática, PRD), por lo que todavía en 1994 tendrían que realizarse nuevas reformas.

La mecánica de la negociación no fue sencilla. En un primer momento pareció que el gobierno y el PRI no estarían dispuestos a discutir reformas en materia constitucional, pero luego del rechazo de prácticamente todos los partidos a la propuesta de actualizar solamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral (COFIPE), notablemente la negativa del Partido Acción Nacional, (PAN, organización de la centroderecha mexicana), el gobierno tuvo que dar marcha atrás y abrir toda la agenda.

Hubo un momento particularmente importante en la negociación de la nueva legislación electoral, cuando luego de la primera propuesta del PRI (que no tocaba la Constitución) realizada el 22 de junio de 1993, el PAN y el PRD llegaron a un acuerdo y emitieron una declaración conjunta demandando las siguientes reformas (28 de junio de 1993): 1) Tribunal electoral

autónomo, 2) apertura del Senado a la representación proporcional, 3) modificación de la estructura y composición del Instituto Federal Electoral, IFE, 4) revisión de requisitos para ser presidente de la República, 5) regulación del sistema financiero de los partidos, 6) garantía de equidad en los espacios y tiempos en medios de información, 7) padrón confiable, 8) normas que garanticen el secreto en el voto, 9) simplificación de procesos de votación, 10) restablecimiento de candidaturas comunes y 11) simplificación de la reglamentación sobre coaliciones<sup>2</sup>.

Salvo los dos últimos puntos, los primeros nueve recibieron una respuesta positiva por parte del gobierno y el PRI. Mucho se puede discutir si las soluciones finalmente acordadas fueron o no satisfactorias o suficientes, lo que sin embargo parece fuera del debate es que la agenda PRD-PAN fue un catalizador que obligó al propio gobierno a ampliar el horizonte de la discusión y que se convirtió en un poderoso acicate para el debate.

De hecho, desde el cuarto informe de gobierno (1º de noviembre de 1992), la discusión en torno a una nueva reforma electoral empezó a procesarse. Ese día, el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, propuso: "Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento a los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales, y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales". Esa primera agenda esbozada, que sin duda tocaba puntos nodales del litigio en torno a las reglas electorales, se convirtió en una especie de temario mínimo que abrió de nuevo el expediente de la reforma electoral y que el comunicado PRD-PAN, luego de la primera iniciativa del PRI, ampliaba considerablemente.

Al asumirse que el primer paso era la reforma constitucional se logró completar la agenda y multiplicar los alcances de las reformas. Y en su momento, además, ese movimiento planteó las posibilidades de una eventual reforma de consenso.

Sería difícil reconstruir el largo y tortuoso procedimiento de discusión de las reformas, pero un primer balance del conjunto de la misma, bien puede ser el siguiente.

---

2 "PAN y PRD se pronuncian sobre la primera propuesta del PRI", en *Carta Mensual*, Órgano del Consejo para la Democracia, A.C. N.º. 11, julio de 1993, p.2.

## **La reforma constitucional**

Los cambios constitucionales fundamentales fueron tres: a) La nueva fórmula de integración de la Cámara de Senadores, b) la nueva fórmula de integración de la Cámara de Diputados, c) la eliminación de la auto-calificación. Además, en el texto constitucional se enunció la necesidad de regular el financiamiento a los partidos políticos, lo cual sería especificado en la ley reglamentaria.

**1.- Senado.** Hasta antes de la reforma, el Senado de la República se integraba por dos senadores para cada una de las 32 entidades. Se elegía uno cada tres años y duraba en funciones seis, de tal suerte que la llamada "Cámara alta" se renovaba por mitades. Ese estilo de renovación fue implementado por primera vez durante las elecciones de 1991.

Con una fórmula como esa se fomentaba una sobrerrepresentación de la mayoría y una subrepresentación de las minorías. Así, por ejemplo, en 1988, con una votación del 50.7%, el PRI obtuvo el 93% de los asientos (60 de 64), y en 1991, con el 61.5% el 97% de los escaños (31 de 32).

En la primera iniciativa que el PRI hizo pública, pretendía elegir tres senadores por entidad, 2 de mayoría y uno para la primera minoría. El punto de litigio, sin embargo, fue el del porcentaje mínimo para que la primera minoría obtuviera el tercer senador. Al parecer, el PRI quería fijar un tope elevado mientras las oposiciones trataban de bajarlo. Fue entonces cuando en una típica "fuga hacia adelante", se propusieron cuatro senadores por entidad, repartidos tres y uno, y sin establecer un mínimo para optar por el de la primera minoría.

La nueva fórmula de integración tendía, a pesar de su rigidez, inyectar aires pluralistas al Senado, porque al final, por lo menos mayoría y minorías contarían con grupos parlamentarios más o menos nutridos.

**2.- Diputados.** La Cámara se integraba con 500 diputados, 300 electos bajo el principio de mayoría relativa y 200 a través de cinco listas plurinominales. Pero, además, la ley establecía que aquel partido que obtuviese por lo menos el 35% de los votos y fuese el mayoritario, alcanzaría, el 50% más, uno de los escaños. Por cada punto porcentual extra ese partido obtendría dos diputados más, es decir, el 0.4% de los asientos. A esa disposición se le conoció como la "cláusula de gobernabilidad", ya que sin lograr la mayoría absoluta de los votos, un partido (el mayoritario) podría tener la mayoría absoluta de los representantes. Esa norma vigente desde la reforma de

1986 tuvo dos modalidades, la señalada, que fue fruto de la reforma de 1989-90, y su versión original que no establecía un mínimo para que un partido se beneficiara de la famosa cláusula (bastaba con que fuese la mayoría relativa) pero que tampoco contenía esa especie de escala móvil de diputados.

La crítica a esa norma fue dura y tenaz. Y por ello se diseñó una nueva fórmula. En un primer momento el PRI, bajo el espectacular título de "fin a la cláusula de gobernabilidad", propuso que el reparto de los diputados plurinominales los partidos acudieran con todos sus votos y que el máximo de diputados que un partido pudiese tener fuera el 65%.

En la norma definitiva lo único que se modificó fue el tope máximo al número de escaños del 65 al 60%, aunque un partido podrá obtener hasta el 63% de los asientos si sus votos llegan hasta ese porcentaje. Al parecer, en ese renglón se ubicó la "puja" entre el PRI y el PAN. (Recordemos que según la ley anterior el partido mayoritario podía tener hasta el 70% de los escaños).

Hay por lo menos dos tipos de impugnaciones que se le hicieron a la iniciativa y con razón: a) que los resultados que arrojaría en el corto plazo beneficiarían a la primera fuerza, y b) que distorsiona la representación, sobre y subrepresentando a los partidos.

Al parecer tanto el PRI como el PAN valoran mucho la necesidad de contar con mayorías absolutas en el Congreso (o los congresos estatales) y por ello lograron forjar dicho acuerdo.

**3.- Calificación.** Uno de los puntos más inconvenientes de la legislación tradicional fue la de los Colegios Electorales. Tanto senadores como diputados "presuntamente electos" eran los encargados de calificar las propias elecciones donde habían sido electos. Eran, de hecho, juez y parte, y por ello la imparcialidad parecía imposible. De tal suerte que con las nuevas reformas desapareció la autocalificación, trasladándose la función de calificar a un procedimiento que incluye como primera instancia a los propios órganos electorales y luego al Tribunal Federal Electoral, y a la Sala de Segunda Instancia del propio Tribunal.

De hecho se retomó un viejo reclamo de la oposición. Es decir, se diseñó una fórmula de calificación jurisdiccional, aunque la Cámara de Diputados, en funciones de Colegio Electoral, seguiría calificando la elección presidencial.

**4.- Condiciones de la competencia.** Uno de los problemas fundamentales de nuestras elecciones es que las condiciones en las que compiten los diversos partidos son en extremo asimétricas<sup>3</sup>. Ello no sólo distorsiona uno de los pilares básicos de la contienda democrática sino que inyecta altas dosis de irritación entre los participantes. Retomando ese clamor de la oposición, fue el propio presidente de la República, como ya lo señalábamos, el que en su IV Informe de Gobierno de 1992, planteó el tema.

Así y luego, fue aprobada una adición constitucional en la materia, pero se remitió a la ley correspondiente su normatividad específica; de esa forma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, apenas aprobado en 1990 volvió a sufrir varias decenas de modificaciones. Más que un recuento total de las mismas, pasamos a agruparlas en grandes apartados donde adquieren un más claro significado.

### Las reformas al COFIPE

*Medios de Comunicación.* El acceso asimétrico a los medios y el tratamiento de los propios medios a las actividades de los diversos partidos conforman un ambiente poco propicio para la recreación de la pluralidad. El tema por lo menos tiene tres grandes apartados: a) la utilización, por parte de los partidos, del tiempo público en radio y televisión, b) compra de publicidad y c) comportamiento de los medios de cara a los actores políticos.

Desde 1977 los partidos políticos han tenido acceso reglamentando a la radio y la televisión. A través del "programa de los partidos políticos" han contado con tiempos limitados pero equitativos para dar a conocer sus puntos de vista. Más allá de que el tiempo oficial y la frecuencia en pantalla para los partidos, pudo haberse ampliado (cosa que no se hizo) lo cierto es que el litigio no estuvo ubicado en ese terreno, sino en los otros dos.

Porque dada la desigualdad de recursos para la compra de publicidad y dada la parcialidad flagrante de los noticieros (sobre todo en televisión), fue en esos terrenos donde se centró la negociación. Máxime que en esos renglones no existía absolutamente ninguna normatividad.

Luego de las reformas se estableció que sólo los partidos podrán contratar tiempo en radio y televisión para hacer campaña y que el IFE a través de

---

3 Para ilustrar las condiciones profundas asimétricas de la competencia puede consultarse un artículo mío titulado: "Competencia electoral: finanzas y medios", en *Etcétera* N°. 9, 1°. de abril de 1993.

la Secretaría de Comunicaciones solicitará a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que entreguen un catálogo de horarios y tarifas que a su vez se pondrá a disposición de los partidos. Por fuera de esos tiempos no se podrá contratar publicidad.

Es decir, de ahora en adelante los partidos no podrán, durante las campañas federales, contratar publicidad directamente. El IFE integrará un catálogo y los partidos a través de él podrán acceder a la publicidad.

La medida estaba diseñada para evitar que algún concesionario se niegue a vender publicidad a un partido determinado y también para moderar la presencia de los propios partidos en la radio y la televisión.

La regulación del comportamiento de los propios medios no resultaba sencillo puesto que los valores de la libertad de expresión y el del trato equitativo a las diferentes opciones políticas no resultaban del todo armonizables. Quizá por ello la ley solamente quedó en el terreno de los llamados al buen comportamiento. Según el COFIPE, se "sugeriría" a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión "los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos". Como quiera que sea, en los meses siguientes, la presión social logró una mejor distribución de los tiempos y un tratamiento más justo de las diferentes ofertas políticas.

*Financiamiento.* El otro gran tema que tiene que ver con las condiciones de la competencia es el del financiamiento a los partidos, y ello ligado al de los gastos en campaña.

Hasta antes de la reforma lo único que se tenía regulado era el financiamiento público (no existía disposición alguna sobre financiamiento privado, mecanismos de información y supervisión, sanciones, etc.) y los gastos en campaña no tenían límite alguno.

Luego de esa reforma se contemplaron cinco rubros para el financiamiento de los partidos: público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento, y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento que fluya de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, organizaciones internacionales, de "las personas que vivan o trabajen en el extranjero" y de las empresas mercantiles. Las aportaciones a los partidos no serían deducibles de impuestos. Los partidos deberán presentar un informe de sus ingresos y gastos

cada año y una comisión del Consejo General del IFE será la revisora. Entre el financiamiento de la militancia se contemplaron las "aportaciones de sus organizaciones sociales". Hasta un monto equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos podrá ser anónimo. Las aportaciones individuales no podrían ser superiores al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos y el límite para las personas morales es del 5%. Las sanciones a los partidos las impondría el Tribunal Federal Electoral.

Estas disposiciones fueron pioneras para crear un marco regulador de los ingresos y gastos de los partidos.

Por primera vez en nuestra historia se diseñó una fiscalización a los recursos financieros de los partidos. Se trata de una norma básica porque sin ella toda disposición en la materia se convierte en letra muerta. Que sea un informe anual, supervisado por el IFE y eventualmente con sanciones del Tribunal, parecía un buen mecanismo.

Las contribuciones anónimas (que pueden llegar hasta el 10% del total del financiamiento público a todos los partidos) sin duda limita las posibilidades fiscalizadoras, pero ese monto se estableció, a petición del PAN, bajo la idea de que algunos de los contribuyentes de los partidos de oposición quieren guardar precisamente su anonimato para evitar reales o eventuales presiones gubernamentales.

Los montos de las contribuciones de las personas físicas y morales resultaron muy elevados, porque 100 personas físicas podrían de hecho contribuir con la misma cantidad de recursos públicos destinada a todos los partidos. (Algo similar puede suceder con 20 personas morales).

El Consejo General del IFE obtuvo la atribución de establecer los topes en los gastos de la campaña presidencial. Y las Juntas Ejecutivas Locales lo harían para las de senadores, y las Juntas Ejecutivas Distritales para las de diputados. Los topes de gastos de campaña incluyeron la propaganda, las erogaciones por el operativo de la misma, la propaganda en radio, prensa y televisión. Se intentaba coadyuvar a crear condiciones más equitativas para la competencia, uno de los temas más álgidos de la disputa política en México.

**5.- Los órganos y procedimientos electorales.** No se descubre nada nuevo si se afirma que el litigio en torno a la composición de los órganos electorales ha sido absolutamente central. Dada que la imparcialidad en los

comicios seguía siendo una aspiración y una necesidad, la forma para crearla y apuntalarla resultaba crucial.

*El IFE.* La creación del Instituto Federal Electoral en 1990, como un “organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios”, fue un paso en esa dirección. No obstante, la conformación de sus órganos desencadenó un debate al no dejar satisfechos a todos.

Si bien las instancias colegiadas del mismo (Consejo General, Consejos Locales, Consejos Distritales y mesas de casilla) tenía desde su origen un buen sistema de pesos y contrapesos que en términos de la ley los hacen confiables, los órganos ejecutivos no parecían ofrecer la imparcialidad requerida. Recordemos, que una vez designado el director general del IFE a propuesta del secretario de Gobernación por dos terceras partes de los votos del Consejo General, éste tenía la facultad de designar al resto de los directores ejecutivos.

Por ello, en 1993, el importante tema fue reabierto en el proceso de reforma al COFIPE y se convirtió, sin duda, en uno de los temas centrales. ¿Qué novedades tuvimos en ese momento?

El Consejo General no cambió su composición. Pero sus facultades sí aumentaron. El Consejo General del IFE sería ahora el encargado de designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos del IFE por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Antes, al primero se le elegía por mayoría y los segundos eran nombrados, como ya apuntamos, por el Director. Igualmente designaría por mayoría absoluta a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales.

Los órganos colegiados inferiores sí modifican su integración. Se trató de una reforma que disminuyó el peso relativo de los funcionarios del propio IFE y aumentó la presencia de los “consejeros ciudadanos”.

Las mesas directivas de casilla, por su parte, provendrían de una doble insaculación. La primera será de 15% sobre las listas nominales de electores (antes era el 20%), a dichas personas se les daría un curso de capacitación y al final volverían a ser sorteadas. Se trató de una reforma realmente importante. Porque, según la ley, ahora los ocho funcionarios de cada casilla (presidente, secretario y dos vocales, y sus suplentes) fungirían como tales luego de un doble sorteo, con lo que se pretendía atajar la parcialidad de las mismas.

**6.- Listas nominales de electores.** En el mismo terreno de los órganos y procedimientos electorales, los partidos tendrían a su disposición, para revisarlas, las listas nominales de electores en las oficinas del IFE durante treinta días a partir del 15 de febrero en los años no electorales. Y en el año de los comicios, el 15 de febrero se les entregarían a los partidos copia de las listas nominales de electores. Dicha disposición tenía como finalidad que los propios partidos pudiesen supervisar las listas de electores, sin duda un eslabón fundamental de todo el proceso.

Además, los partidos en la Comisión Nacional de Vigilancia contarían con terminales de computación para tener acceso a la información del padrón.

Es decir, en términos de la composición y designación de los órganos electorales se construyeron una serie de equilibrios que deberían contribuir a crear condiciones de imparcialidad para el desarrollo de los comicios.

**7.- Registros.** En materia de registro a los partidos políticos y sobre las coaliciones entre las mismas, las reformas no solamente resultaron insatisfactorias, sino que fueron consideradas como algunos de los pocos pasos hacia atrás que claramente pueden detectarse en el COFIPE renovado.

Desde la reforma de 1977 existían dos vías para que un partido político sea reconocido legalmente (salvo en el breve período de 1987-1990 en que quedó suprimido el registro condicionado): la fórmula condicionada, que en términos reales y formales "abarató" los requisitos, pero que sujeta el registro definitivo a la obtención de un mínimo de la votación (1.5% de la misma), y la fórmula definitiva, a través de la cual el partido tiene que demostrar una afiliación mínima de 65 mil personas en todo el país, distribuidas de tal manera que contase con 3 mil afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas o 300 en la mitad de los distritos electorales.

Durante la primera etapa posterior a la reforma política todos los nuevos partidos acudieron al registro condicionado para ingresar al escenario institucional. No obstante en la última etapa, luego de que varios partidos habían perdido su registro, "sorpresivamente" acudieron al expediente del registro definitivo para recuperarlo. Esos fueron los casos del Partido Demócrata Mexicano —que en dos ocasiones consecutivas previas no había obtenido el mínimo necesario de sufragios— del Partido Verde Ecologista de México y el Partido del Trabajo, que en 1991 habían quedado por debajo del mínimo legal obligatorio.

Esa situación creó un auténtico círculo vicioso: lo que fue quitado por los electores, la ley y la autoridad electoral lo repusieron. Así, partidos sin apoyo ciudadano (según las cifras que emergen de las urnas) continuaron gozando de prerrogativas y derechos porque la normatividad lo permitió.

Entiéndase lo que se quiere decir: el haber facilitado el acceso de nuevas fuerzas políticas al escenario político institucional fue sin duda un enorme acierto. Ello sirvió para incorporarlos a la diversidad de ofertas políticas que existen en el país, para distender el ambiente político e incrementar la concurrencia. Ese expediente, por lo mismo, no debe cerrarse ni hacerse más rígido. No obstante, si la ley prevee que es necesario un mínimo apoyo ciudadano (1.5% de los votos), no resulta conveniente revivir artificialmente a partidos, porque con ello se genera una espiral de simulación.

En ese horizonte, la reforma debía estar encaminada a romper el círculo perverso de partidos sin respaldo que reaparecen una y otra vez. No obstante, "el legislador" tomó el camino contrario. A partir de la reforma de 1993, el Código dice: "El partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código". Es decir, ahora a la primera no se sale de la escena, sino hasta la segunda, pero como algunos partidos ya han salido y vuelto a entrar hasta dos veces, tuvieron dos *chances* más.

**8.- Coaliciones.** Parece evidente que el "legislador" (léase gobierno, PRI y PAN) no gustó de la idea de las coaliciones y mucho menos de lo que en el pasado se conocía como candidaturas comunes. Estas últimas, que consistían en que dos o más partidos podían postular al mismo candidato sin mayor trámite, permanecieron bloqueadas como desde 1990.

La Coalición, por su parte, tendría que presentar al órgano electoral correspondiente (según el carácter de la coalición, nacional, local o distrital), sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos), además de su plataforma electoral, programa de gobierno o programa legislativo (según el caso).

Al parecer, "el legislador" temió a las uniones contranatura, a las coaliciones sin principios y programa; no obstante, lo cierto es que la sobrerreglamentación de las coaliciones introdujo obstáculos para el encuentro natural de formaciones políticas que bien podrían trabajar de manera unificada en el terreno electoral. Daba la impresión de que se había legislado pensando en un pasado que se quería conjurar con la ley. Recor-

demos el "fenómeno Cárdenas" que, en 1988, fue producto de una candidatura común apoyada por varios partidos. Luego de las reformas de 1989-1990 y la de 1993, simplemente no quedó espacio legal para reeditarla. Si esos partidos hubiesen deseado repetir su experiencia se hubiesen visto obligados a forjar una coalición total, cuyas exigencias resultaban, mucho mayores.

**9.- Otros temas.** En el balance final de la reforma no pueden dejarse de mencionar otros temas que las complementan.

*Cómputo de los votos.* No parece exagerado señalar que la lentitud en el conteo de los votos, para no recordar la tristemente célebre "caída del sistema" en 1988, inyecta altas dosis de especulación e incredulidad en la limpieza del proceso todo. Por ello, agilizar el cómputo y transparentarlo fueron exigencias centrales.

La reforma de 1989-1990 avanzó en la transparencia pero no en la velocidad. En este último punto, por el contrario, se establecieron una serie de candados—para darle confianza a los partidos—que lo convirtieron en un proceso demasiado lento. Luego de la reforma de 1993, se le asignó una nueva atribución y responsabilidad al Director General del IFE: disponer de un sistema de información para recabar resultados preliminares. A ese sistema deberán tener acceso permanente los representantes de los partidos.

En el mismo sentido, se dispuso que para el cómputo distrital, el Consejo correspondiente autorizara al personal necesario para la recepción continua y simultánea de los paquetes electorales. Los partidos podrían acreditar representantes suplentes para supervisar dicha recepción. Antes, toda la recepción era realizada por el Presidente del Consejo que además, "cantaba" en voz alta los resultados conforme ellos eran recibidos. La nueva norma tiene como función agilizar el conteo, de tal suerte que la inmensa mayoría de las casilla sean computadas conforme vayan llegando a los comités distritales en forma inmediata y simultáneo.

*Observadores.* Ante la presión de diversas organizaciones no gubernamentales en el sentido de aceptar su labor como observadores de los procesos, se reglamentó la participación y presencia de "observadores nacionales". Ellos tenían que solicitar su acreditación ante la Junta Local Electoral correspondiente y no podían tener vínculos con ningún partido. Los observadores internaciones en cambio, y con ese mismo movimiento, quedaron prohibidos.

*Encuestas.* Quien realice una encuesta sobre “asuntos electorales” durante el tiempo de la campaña deberá entregar copia del estudio del Director General del IFE. Durante los ocho días previos a la elección y hasta el cierre de las casillas se prohibió la publicación de encuestas (antes eran cinco días). La segunda disposición tiene sentido para evitar que las mismas graviten en la última etapa de la contienda.

*Distribución.* Uno de los problemas “técnicos” que venía arrastrando la legislación electoral es el del trazo de los distritos electorales. Los vigentes hasta entonces fueron diseñados para las elecciones de 1979, con los resultados del censo de 1970. Y a lo largo de más de veinte años resultaba obvio que los flujos migratorios y los nuevos asentamientos humanos habían distorsionado la distribución de la población que teóricamente los distritos deben expresar de manera más o menos igualitaria. Por ello, y desde entonces, se resolvió que las próximas elecciones de 1997 serán realizadas en el marco de una nueva distribución.

## II.- LOS ACUERDOS DE 1994

Con ese marco legal acordado un año antes, se deberían desarrollar las elecciones de 1994, pero el levantamiento armado en Chiapas generó un clima de tensión que funcionó como un acicate para que los partidos políticos realizaran más y más profundas reformas. De hecho todo el proceso transcurrió en un clima de incertidumbre, multiplicado después por el asesinato del candidato a la Presidencia de la República del PRI, Luis Donaldo Colosio. Ese ambiente explica en buena medida la voluntad y la rapidez en la ruta de los acuerdos que encauzaron los trabajos de los partidos durante los primeros meses de 1994.

El 27 de enero, ocho de los nueve candidatos a la Presidencia de la República y los dirigentes de sus respectivos partidos firmaron una serie de “acuerdos y compromisos”, asumidos como “una contribución al proceso de paz y a la solución de los problemas que hoy se plantea la conciencia del país en el marco del proceso electoral federal en curso”.

Para restablecer una paz duradera y justa, decía el documento, eran necesarias unas elecciones imparciales aceptadas por todos. “El avance democrático, para cerrar el paso a todos las formas de violencia, debe procesarse en los espacios de los partidos políticos y las instituciones republicanas. Ninguna fuerza política debe quedar fuera de ese proceso...”

Los acuerdos básicos fueron cinco: a) (...) crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso

electoral, b) propiciar y mantener las condiciones políticas y sociales que garanticen un clima de confianza a la inversión productiva y al crecimiento económico en un marco de estabilidad y de respeto a los derechos de todos, c) profundizar las políticas públicas de atención a los grandes problemas y rezagos sociales (...) d) facilitar que quienes hayan optado por el entrenamiento, se sumen al proceso de transformación de la vida política (...), e) (...) fortalecer la capacidad de autodeterminación de México y reafirmar la soberanía e independencia nacionales”.

Y luego de esa especie de declaración de principios, se llegaba a los siguientes compromisos para tener una “elección imparcial”:

1. Mayor confianza en las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles de la organización electoral, a ciudadanos aptos, imparciales y honestos. El criterio que guiará el nombramiento o ratificación (...) será el del consenso (...)
2. Plena confiabilidad del padrón o lista de electores (...), acceso permanente a las bases de datos e imágenes del Registro Federal Electoral y auditoría externa del padrón nacional.
3. Garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios concesionados privados contribuyan eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático (...)
4. Impedir el uso de los recursos y programas públicos en favor de cualquier partido (...)
5. Realizar, una vez concluido el proceso electoral en curso, una revisión del sistema de financiamiento a los partidos (...)
6. Revisar (...) el Código Penal (...)
7. (...) explorar ante la Procuraduría General de Justicia de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales (...)
8. Si la aplicación de estas decisiones requirieran de adecuaciones legales, se procederá (...), previo consenso de los partidos firmantes (...), a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso.

Se trató de un importante proceso negociado para crear condiciones de imparcialidad y equidad en la contienda. Fue el primer acuerdo que incluyó a todas las fuerzas y candidatos significativos (por primera vez el PRD y su candidato Cuauhtémoc Cárdenas firmaron un pacto de tal proyección). Significó un respiro ante la opresión que fomentó la puesta en ejecución de la "vía armada" de la política pero, sobre todo, se valoró como eslabón fundamental, creador de un clima de confianza para afrontar el proceso electoral que ya estaba corriendo.

Esos acuerdos dieron paso a reuniones bi, tri y multilaterales entre los partidos políticos y la Secretaría de Gobernación. De hecho se instaló una mesa permanente de negociación entre los tres partidos más importantes del país (PRI, PAN, PRD) y la Secretaría de Gobernación, cuyos resultados derivaron en diferentes tipos de reformas y acciones. Los cambios fueron tanto constitucionales como legales y las acciones fueron tomadas de acuerdo a ámbitos de competencia por el gobierno federal o por el Consejo General del IFE<sup>4</sup>.

En un período extraordinario de sesiones, el Congreso modificó un artículo constitucional para establecer que la organización de las elecciones, no obstante ser considerada una función estatal, se realizaría a través de un organismo público y autónomo con la concurrencia de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos y los ciudadanos. Es decir se reforzaba constitucionalmente la autonomía del Instituto Federal Electoral.

En el mismo sentido se agregó que dicho Instituto "es independiente", de tal suerte que quedó subrayada su autonomía frente al gobierno. Y en los órganos colegiados del mismo, se introdujo la figura de los "consejeros ciudadanos" que más adelante explicaremos.

Luego del período extraordinario, el 15 de abril, se instaló el período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión y, entre otras, aprobó reformas al Código Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales. ¿En qué consistieron dichos cambios?

**1.- Órganos electorales.** En los órganos colegiados de cada nivel electoral (Consejo General, Consejos Estatales y Consejos Distritales) los partidos políticos perdieron su derecho al voto. En adelante sólo tendrían

---

4 Ver: Carpizo, Jorge "La reforma federal electoral de 1994" en Alcocer Jorge (coordinador) *Elecciones, Diálogo y Reforma*. México: 1994. Tomo I. Nuevo Horizonte Editores-CEPNA. México, 1995.

derecho a voz y su presencia sería estrictamente igualitaria, es decir, de un representante por partido (hasta entonces se trataba de una representación proporcional determinada por el número de votos de cada organización).

El centro de gravedad de las decisiones en esos órganos, pasó a manos de una nueva figura, los "consejeros ciudadanos", es decir, personas reconocidas, nombradas por propuesta y por el consenso de los partidos políticos. Los Consejeros Ciudadanos del Consejo General serían electos por votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados a propuesta de los distintos grupos parlamentarios (cada grupo podrá presentar hasta cuatro candidatos), de esa manera la intervención presidencial en esos nombramientos quedaba desterrada.

La exclusión del voto de los partidos multiplicó la presencia relativa de los consejeros ciudadanos en todos los niveles. Así mientras en el Consejo General, los antes llamados consejeros magistrados (ahora ciudadanos) eran 6 de 21 miembros, ahora resultaban 6 de 11; mientras tanto, la representación de los poderes quedaba intocada (Secretario de Gobernación, dos representantes de la Cámara de Diputados —uno de la mayoría y uno de la primera minoría— y dos de la Cámara de Senadores—bajo el mismo criterio que la de Diputados—). En los "niveles inferiores" (Consejos locales y distritales), la multiplicación del peso relativo de los "Consejeros ciudadanos" sería aún mayor, puesto que con la exclusión del voto de los partidos, ahora sólo el vocal ejecutivo y los seis consejeros tendrían derecho a él. Es decir, los "ciudadanos" contarían con seis de siete votos.

**2.- Observadores nacionales.** Mientras en 1993 se introdujo la disposición de que los ciudadanos mexicanos podían ser observadores "de las actividades electorales durante la jornada electoral", en 1994 la misma figura podía participar "de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral". Es decir, se amplió su radio de acción a todos los eslabones del proceso electoral.

La acreditación de los mismos podría hacerse a título individual (como ya se establecía) pero también "a través de la agrupación a la que pertenezca" y su registro se realizaría ante la Junta Local y Distrital (antes sólo se podía registrar ante la Local). Los cursos de preparación para los mismos observadores, hasta antes de la reforma, eran impartidos por el IFE, pero con las nuevas modificaciones quedó establecido además, que tales cursos podían ser desarrollados por las mismas "organizaciones de observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto y con la supervisión de las mismas".

Los observadores nacionales podrían además solicitar ante la Junta Local la información electoral que requirieran, si bien sus conclusiones naturalmente no tendrían “efectos jurídicos”.

**3.- Visitantes extranjeros.** Remontando un añejo prejuicio, la ley introdujo la figura de los “visitantes extranjeros”. No se les reconoció cabalmente como observadores pero de alguna manera se levantó el veto al mito de la “intervención” de no mexicanos en el proceso electoral. Quedó en manos del Consejo General del IFE la eventual invitación a los mismos.

**4.- Topes de campaña.** Si antes eran las Juntas Locales Ejecutivas y Distritales Ejecutivas las que respectivamente establecían el tope en los gastos de campaña de senadores y diputados, ahora serían los Consejos Locales y Distritales los que tendrían esa atribución a propuesta de las Juntas respectivas. Es decir, esa importante determinación pasó de manos de los órganos ejecutivos a los órganos colegiados.

El sentido de las reformas no era otro que el de inyectar credibilidad al proceso electoral otorgando varias garantías de imparcialidad a los candidatos y partidos. Pero además de esas reformas legales, el Consejo General del IFE y el gobierno federal tomaron medidas adicionales, que aquí sólo reseñamos:

1. Remoción de varios funcionarios electorales y nuevos nombramientos a través del consenso.
2. “Acceso permanente (de los partidos) a las bases de datos e imágenes del Registro Nacional de Electores”.
3. Auditoría al padrón realizada por varias empresas y creación de un Consejo Técnico encargado de supervisar el mismo, integrado por once científicos calificados.
4. Auditoría al padrón realizada paralelamente por ocho de los nueve partidos (el PRD no participó).
5. Acuerdo unánime en el Consejo General del IFE para nombrar un fiscal especial dependiente de la Procuraduría General de la República en materia electoral.
6. Boletas foliadas en el talón para evitar su manejo inescrupuloso.

7. Tinta indeleble certificada por el Instituto Politécnico Nacional.
8. Elementos para asegurar el secreto al voto en la casilla. Nuevo diseño de la infraestructura de la casilla.
9. Ampliación de los plazos para inscribirse como observador nacional.
10. Reglas afinadas para la doble insaculación (sorteo) de los funcionarios de casilla. Luego de un primer sorteo de los mexicanos incluidos en la lista electoral, los nacidos en noviembre y diciembre fueron convocados para un breve curso de capacitación a partir del cual, serían de nuevo sorteados (ahora según la letra de su apellido). Las responsabilidades en la mesa (presidente, secretario y escrutadores) se establecería de acuerdo al nivel de escolaridad.
11. Reducción del número de las casillas especiales (dispuestas para mexicanos en tránsito).
12. El gobierno mexicano invitó a la Organización de Naciones Unidas para que realice una evaluación del sistema electoral.
13. Las Naciones Unidas asesoraron a los grupos de observadores nacionales.
14. Entrega mensual a los partidos de las listas nominales de electores.
15. Suspensión, 20 días antes de la jornada electoral, de la publicidad en relación a varios programas gubernamentales.
16. Incremento de los tiempos en televisión y radio a todos los partidos políticos.
17. Realización de un debate televisivo entre los tres principales contendientes a la Presidencia de la República.
18. Transmisión televisiva directa de los actos de cierre de campaña.

Fue un esfuerzo que fundamentalmente intentó conjugar las iniciativas de por lo menos los tres partidos políticos más relevantes del país. El listado no sólo resultó amplio y significativo, sino que expresó una necesidad y muchas voluntades: la exigencia de unos comicios limpios y el compromiso de los actores centrales en litigio para que ello tuviera lugar.

La urgencia de unas elecciones transparentes y por ello creíbles, no fue sólo un requerimiento ético sino estrictamente político. Los comicios, por definición, deben ser imparciales, equitativos, los votos deben ser el único medidor para determinar ganadores y perdedores; pero ese deber ser, para que fuese convertido en realidad, precisó y exigió toda una serie de condiciones políticas que son las que obligaron a los participantes a llegar a acuerdos sucesivos.

Insistamos: no fue sólo una cuestión de voluntad, sino de necesidad. La existencia de una pluralidad política manifiesta, el fortalecimiento de diferentes agrupaciones partidistas, la marcada diferenciación del voto, la centralidad que las elecciones han adquirido, un clima político incierto y enrarecido por dos eventos impredecibles y dolorosos (el alzamiento en Chiapas y el asesinato de Luis Donald Colosio), una opinión pública cada vez más atenta, los reflectores internacionales sobre los procesos comiciales obligaron a todos a buscar fórmulas para que la coexistencia y competencia civilizadas tuviese lugar.

### III.- LAS ELECCIONES DE 1994

Tras ese largo interregno negociador, finalmente se celebraron las elecciones de 1994, que en el imaginario político mexicano fueron pensadas y vividas como cruciales.

1. Millones de mexicanos votaron el 21 de agosto. El 78% de los empadronados acudieron a votar, es decir, 35,557,095 de ciudadanos. Ni los más optimistas creían que la participación sería tan elevada. Aunque muy diferentes encuestas preveían porcentajes altos de participación, los propios "encuestólogos" apuntaban que el grado de asistencia a las urnas es, siempre, un dato muy difícil de medir (se presume que los encuestados rutinariamente señalan que sí irán a votar). No obstante, ríos de ciudadanos acudieron a las casillas, emitieron sus votos y colorearon de civilidad la jornada electoral.

La participación fue en sí misma un dato muy relevante. Nos informó del asentamiento de un método—el electoral—como fórmula para dirimir los diferendos políticos recurriendo a la medición de la voluntad ciudadana.

2. El hecho de que la jornada se haya desarrollado sin violencia de ningún tipo (uno de los fantasmas que rondaron a la invención política y a la construcción de "escenarios posibles") fue, sin duda, otro elemento de enorme significación. 1994 fue marcado, como ya apuntamos, por un levanta-

miento armado, el asesinato del candidato a la Presidencia postulado por el PRI y por los nubarrones que de esos ominosos acontecimientos se desprendían. Pues bien, aún sobre ese terreno la jornada resultó impecable: muy alta concurrencia y cero episodios de violencia.

3. La batalla por la confianza no ha sido ganada de manera definitiva, pero no quedan dudas de su avance. Se trató de una operación con altos grados de dificultad que tenía que remar a contracorriente de una opinión pública inoculada por una larga historia de irregularidades y fraudes. No obstante, los acuerdos sucesivos entre los principales partidos políticos, los cambios constitucionales y legales, los acuerdos aprobados en el Consejo General del IFE, el comportamiento profesional de la rama ejecutiva del propio Instituto, la vigilancia día a día e *in situ* de parte de los partidos políticos, los candados construidos para cada uno de los eslabones del proceso, el desarrollo –en términos generales– de la jornada electoral, el cómputo oportuno y la transmisión y difusión expedita y clara de los resultados electorales, sirvieron para pavimentar o aumentar la confianza en el proceso.

4. Más allá del triunfo del PRI, las cifras electorales hablan de un país con tres relevantes referentes electorales. Ciertamente sus diferencias en términos de votos son significativas. Pero comparadas a la luz de los tiempos del partido “casi único” no dejan de refrendar lo que parece una tendencia generalizada: la reproducción asimétrica de la pluralidad. Ernesto Zedillo ganó la Presidencia de la República, con un Congreso donde el PRI tendrá 300 diputados (60%).

5. El litigio poselectoral no fue demasiado álgido. Más bien fue fruto de reacciones altamente signadas por la inercia que tuvieron que echar mano de irregularidades menores. Los propios Concejos distritales y locales estaban obligados a atender las impugnaciones ahí planteadas y el Tribunal anuló solamente dos de los 300 distritos en juego.

Podemos decir que fueron cinco los eslabones fundamentales para las elecciones creíbles: a) el padrón y las listas nominales, b) la insaculación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla, c) los observadores nacionales y los visitantes extranjeros, d) algunas iniciativas en relación con los medios de comunicación, y e) el Programa de Resultados Electorales Preliminares y los conteos rápidos.

a) El padrón electoral y las listas nominales fueron sometidos a un escrutinio metódico y reiterado. El padrón tuvo que pasar varias auditorías

(de los partidos, de empresas privadas, etc.) y las listas nominales no sólo fueron entregadas con antelación en medios magnéticos e impresos a los partidos políticos, sino que su distribución fue realizada por sorteo (entre los partidos y funcionarios electorales) y fueron confrontadas luego de la jornada electoral a través de un ejercicio muestral. Como bien lo recuerda el doctor Jorge Carpizo (entonces Secretario de Gobernación y presidente del Consejo General del IFE), en esa tarea cumplió un papel fundamental el Consejo Técnico del padrón electoral. Haber contado con un listado de electores dueño de muy altos grados de consistencia (más del 95%) fue una inyección de confianza de enorme relevancia.

- b) Otro de los eslabones básicos de la confianza electoral reside en la recepción y el conteo –en primera instancia– de los votos, y naturalmente reside en aquellos que hacen esa tarea. La ley ya establecía un mecanismo de doble insaculación para nombrar a los funcionarios de las mesas de casilla, pero al incorporar la fórmula de un sorteo del mes de nacimiento y luego de la letra del apellido, para extraer a los posibles presidentes, secretarios y escrutadores de la casilla, se dio una buena vuelta a la tuerca. De esa manera, más del 90 por ciento de los funcionarios que estuvieron en las casillas el 21 de agosto de 1994 fueron ciudadanos sorteados y capacitados. Ello reforzó la confianza en las elecciones.
- c) Los observadores y los eufemísticamente llamados “visitantes extranjeros” coadyuvaron a certificar la buena marcha de la jornada electoral. Trascendiendo reservas de todo tipo, se aceptó la legitimidad de aquellos ciudadanos que quieren rastrear y evaluar los diversos momentos del proceso electoral, y con ello aumentó la sensación de que nada se ocultaba. Luego de la elección, también los observadores fueron observados y juzgados, pero en su momento jugaron un papel relevante para acreditar la limpieza básica de las elecciones.
- d) Aunque el déficit mayor de las elecciones del 94 se ubica en las condiciones inequitativas en las que se desarrollaron, de todas formas las iniciativas en torno a los medios de comunicación ayudaron a remontar la inequidad flagrante y a construir algunos mecanismos compensatorios nada despreciables. El debate televisado entre los candidatos, la transmisión en directo de los cierres de campaña, el aumento en los tiempos oficiales en radio y televisión de los que se beneficiaron todos los partidos, los llamados y exhortaciones del Consejo General del IFE a los medios electrónicos e impresos, y los monitoreos

realizados por la Comisión de Radiodifusión de ese Instituto que verificaron el comportamiento objetivo y profesional de los noticieros de mayor audiencia, ayudaron a crear un tratamiento menos abismal y faccioso de las campañas. Aún y con eso ciertamente en esa materia queda mucho por hacer.

- e) Contar con resultados electorales rápidos y confiables era uno de los mayores retos de la autoridad electoral. Sólo rápidos pero sin la confianza de los candidatos y los partidos era una apuesta suicida. Pero confiables y lentos, igualmente hubiesen generado una situación de enorme tensión proclive a todas las especulaciones (recuérdese que en la elección de 1988 ocurrió una suspensión prolongada en el flujo de los resultados). El programa de resultados electorales preliminares logró captar más del 95 por ciento de los resultados de todas las casillas. Esos resultados –casilla por casilla y elección por elección– llegaron a las terminales de computadora de todos los miembros de Consejo General del IFE (incluyendo en primer término a los partidos), de tal suerte que la información en la materia fue amplia, puntual, desagregada y rápidamente constatable. A ello se agregó la realización de once conteos rápidos realizados por las más diversas agrupaciones sociales, empresas y partidos, que arrojaron resultados coincidentes con los de la autoridad, entonces el círculo de confianza se reforzó.

Las elecciones de 1994 fueron un evento esperanzador en el marco de una situación altamente ominosa e incierta. Permitieron la expresión de 35 millones de mexicanos, los cuales confirmaron que el país se reconoce en una pluralidad de ofertas políticas. Esos proyectos e intereses que cristalizan en partidos, son un capital político básico, antes inexistente en el país. Su competencia apunta a intensificarse, de tal suerte que todo lo que se haga para contribuir a su coexistencia civilizada es parte de la transición democrática. Se ha avanzado en construir un entramado institucional y normativo en materia electoral capaz de abrigar a la diversidad política que hoy colorea a México. Sin embargo, queda todavía un tramo por avanzar.

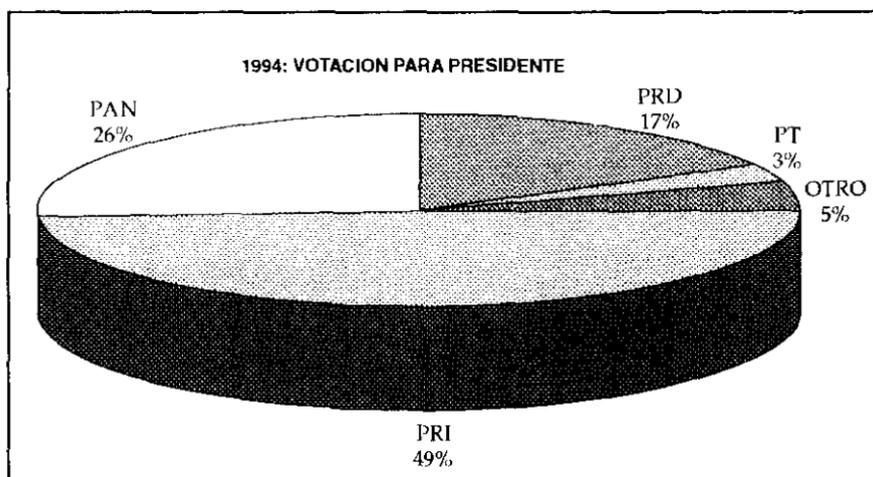
## LOS RESULTADOS

Los datos centrales del litigio político de 1994 no sólo informan de ganadores y perdedores, sino sobre todo de una nueva “geografía” política, de zonas de influencia y áreas impermeables, avances y retrocesos de todos y cada uno de los partidos contendientes. Las cifras electorales despejaron rápidamente las especulaciones (en nuestro país no siempre había ocurrido así), perfilaron nuevas tendencias y resultaron el medidor inexcusable de

los frutos de las distintas políticas y estrategias desplegadas por los partidos y sus candidatos durante el período previo al 21 de agosto de 1994.

Fueron 35.5 millones de electores en las urnas. Ernesto Zedillo, candidato del PRI, obtuvo el 48.7% de los votos emitidos, Diego Fernández de Cevallos, del PAN, 25.9%, y Cuauhtémoc Cárdenas del PRD, 16.6%. Salvo la candidatura de Cecilia Soto, del Partido del Trabajo, que logró el 2.7% de la votación, el resto de los cinco candidatos presidenciales no alcanzaron ni el uno por ciento de los sufragios. Esto hace que sus partidos postulantes no tengan representación en el Congreso. Pero, algunos, no pierden su registro, porque las disposiciones legales establecen que su vigencia legal se pierde luego de no haber alcanzado el 1.5% de la votación en dos contiendas federales sucesivas. Gráficamente el resultado de la elección presidencial puede ser representado así:

CUADRO I



Pero estas cifras nacionales, por definición agregadas, quizá no den una imagen del mosaico desigual que conforma el país. Un acercamiento a los resultados de las elecciones para senadores de la República puede ofrecer un cuadro más preciso de lo que sucede en México.

Como se sabe, la nueva fórmula de integración del Senado nos llevó a elegir por primera vez tres senadores por entidad (dos para la fórmula que obtuviese la mayoría de los votos y uno para la que se quedase en segundo lugar). ¿Qué tenemos al final? Que el PRI ganó en todas las entidades, que el PAN fue segunda fuerza en 24 estados y que el PRD logró esa posición en otros ocho.

Visto de esta manera, el PRD es la segunda fuerza en Campeche, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. Una zona que abarca buena parte de la costa del Golfo de México y la zona sur del litoral del Pacífico. En Chiapas, Guerrero, Michoacán y Tabasco, sus votaciones rebasaban el 30%, mientras en Campeche, Oaxaca y Veracruz trasciende el 20%. Además en varios estados de la República el PRD obtiene una diferencia de votos mínima en relación a la del PAN. Es el caso del Distrito Federal (20.2% PRD contra 26.0% del PAN), Hidalgo (14.5% contra 16.8%), México (18.1% contra 26.0%), Morelos (18.5% contra 19.3%), Tamaulipas (19.5% contra 20.0%) y Tlaxcala (14.0% contra 22.2%). Se trata de las zonas donde de manera franca el PRD tiene ya un perfil competitivo.

En contraste, hay zonas de la República donde el PRD continúa siendo un partido con escasa inserción social. En once estados de México sus porcentajes no llegan al 10 por ciento de los votos. Dichos estados son: Baja California (8.33), Baja California Sur (5.17), Chihuahua (5.26), Durango (8.59), Guanajuato (8.12), Jalisco (6.90), Nuevo León (2.09), Querétaro (4.69), San Luis Potosí (9.32), Yucatán (2.70) y Zacatecas (9.46). En el siguiente mapa se muestra el perfil y la distribución del voto por los dos grandes partidos opositores.



Por su parte, tal y como lo muestra el mapa, el PAN resultó la segunda fuerza electoral en dos terceras partes de las entidades (24 de 32). En Jalisco y Yucatán alcanzó más del 40% de los votos (41.1% y 40.2% respectivamente), y siguiendo los porcentajes de la elección para senadores, en otros seis estados trasciende el 30%. Esas entidades son: Aguascalientes (34.1%), Baja California (36.3%), Baja California Sur (31.5%), Nuevo León (39.5%), Sinaloa (31.1%) y Sonora (32.6%).

A pesar de esos avances, en algunas otras regiones, su votación resultó relativamente escasa. Los casos extremos serían Tabasco (5.7%) y Guerrero (8.7%); no obstante, en otras latitudes donde ocupó el tercer sitio, su situación no parece tan precaria: Campeche (14.1%), Chiapas (11.2%), Michoacán (14.4%), Nayarit (14.6%), Oaxaca (12.2%), Veracruz (14.8%).

Pese a esa implantación tan desigual, es menester destacar el crecimiento de la votación al PAN, tanto en términos absolutos como relativos. Todavía en las elecciones federales de 1991 el PAN no alcanzó el 10% de los votos en diez estados de la República (ahora sólo en dos) y en cuatro ni siquiera el 5% (ahora su peor entidad trasciende ese magro porcentaje). Puede afirmarse que el PAN de manera paulatina pero sistemática va convirtiéndose en un auténtico partido nacional, aunque, como resulta claro, con enormes desniveles.

El PRI es el partido en el que se encuentran las menores fluctuaciones porcentuales de su votación. En su mejor estado (Querétaro) alcanzó el 60.6% de los votos, mientras en su peor entidad (Distrito Federal) "apenas" obtuvo el 41.9%. Cabe señalar aquellos estados en donde el PRI logró más del 50% de los votos: Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Es decir, 18 de 32.

Quizá lo que más llame la atención son esos altos porcentajes en dos estados donde al momento de la elección, gobernaba el PAN (Chihuahua y Guanajuato), resultados éstos del todo equiparables a los de Baja California (48.2% para el PRI) también gobernada por el PAN.

Ahora bien, vistas en perspectiva, las elecciones de 1994 representaron un importante reacomodo de las fuerzas políticas opositoras más significativas de México. El cuadro cambió no sólo por la cualidad superior del proceso presidencial en comparación con la similar elección anterior —la de 1988—, sino también por la participación ciudadana y por los nuevos perfiles

y pesos que el voto otorgó a las dos grandes formaciones opositoras. El cuadro II da cuenta de dos hechos relevantes: el cambio de la posición y peso entre PRD y PAN, y la permanencia –casi inmutable– del voto proporcional del PRI.

CUADRO II

Partido	Total de votos	% de votos	Total de votos	% de votos
	1988	1988	1994	1994
PRI	9,641,329	50.36	17,181,651	50.13
PAN	3,267,159	17.07	9,146,841	26.69
PRD				
(en 1988)				
FDN)	5,956,988	31.12	5,852,134	17.07

Por otra parte, un fenómeno singular es el que representa el Partido del Trabajo. Debutante en las elecciones intermedias de 1991, no alcanzó el 1.5% de los votos, por lo que perdió su registro y no tuvo representación parlamentaria. Ahora, en su segunda aparición, su candidata a la presidencia, Cecilia Soto alcanzó el 2.8% de los votos y se convirtió así en el cuarto partido con asientos en la Cámara de Diputados. Su estado fuerte sin duda resultó ser Durango (16.2% de los votos) y en Nayarit y Nuevo León obtuvo más del 6%, mientras que en Tamaulipas y Zacatecas traspasó el 4% de los sufragios. Se trata de sus cinco mejores estados, si bien en otros 19 no llegó siquiera al 2% de los votos. En suma, el PT logró los votos suficientes para tener los diputados de representación proporcional, pero dado que no obtuvo la segunda mejor votación en ningún estado de la República no alcanzó representación en el Senado.

Con las cifras anteriores se constituyó una Cámara de Senadores con tres grupos parlamentarios. El PRI con 95 senadores ya que ganó ahora 64 y tenía ya otros 31. Estos últimos, electos en 1991 durarán en su cargo hasta 1997. El PAN 25, con 24 senadores ganados ahora y uno en la elección anterior; mientras que el PRD cuenta con ocho. A su vez se construyó una Cámara de Diputados (500 en total) dominada por el PRI con 300 escaños, el PAN con 120, el PRD con 70 y el PT con 10 diputados.

Mención aparte merece el Distrito Federal, sin duda la entidad más plural y competida. Al observar los porcentajes en la elección de la Asamblea de Representantes, el PRI obtuvo el 39.4%, el PAN el 26.3%, el PRD el 20.6%, el PT el 4.0% e, incluso, el Partido Verde Ecologista de México logró

el 3.7% de los votos. Por ello la Asamblea de Representantes del D.F. tiene cinco grupos parlamentarios. No obstante, llama la atención que de los 40 distritos en disputa, en 38 haya triunfado el PRI mientras el PAN solamente lo haya logrado en dos (el 36 y el 39), lo que informa de una contienda competida pero en la cual los rangos de votación distrito por distrito no fluctúan demasiado.

En su mejor distrito el PRI logró el 44.88% de los votos (distrito III) y en el peor 32.62% (distrito XXXIX). Por su parte, el PAN logra entre el 20 y el 30% de los votos en 33 distritos y el PRD alcanza entre el 15 y el 25% de votos en 39 de los cuarenta distritos de la capital del país.

### Los escenarios posteriores a la elección federal

¿Qué tendencias marcan esos resultados?, ¿Cómo se organizará la política en el futuro inmediato?, ¿Hacia dónde se encamina el sistema político mexicano?, ¿Es posible imaginar las coordenadas y modalidades de la confrontación política luego de los comicios pasados? Todas esas preguntas pueden recibir un intento de contestación desde dos planos diferentes: por un lado, lo que parece más probable y por el otro lo que resulta más deseable. Pues bien, tengo la impresión de que vivimos uno de esos momentos en los que ambas dimensiones del razonamiento político tienden a conjugarse, a aparecer como una y la misma cosa.

Para ilustrar esa impresión quizá valga la pena introducir un argumento "contrafáctico", es decir, pensar como esas vías de "recomposición" o de "restauración" del sistema político mexicano parecen clausuradas dado el estado actual de las fuerzas políticas y de la sociedad mexicana. Porque quizás el futuro político se construirá más por necesidad que por virtud, es decir, más obligados por el bloqueo de las expectativas de muy diferentes actores que por las convicciones democráticas de esas mismas fuerzas políticas. Se cumple así el postulado de Sartori: la democracia es generada no por lo que los partidos son, sino por su interacción y competencia.<sup>5</sup>

Por lo menos tres "escenarios" parecen cancelados: a) la restauración del *cuasi* monopartidismo, b) la construcción de un sistema bipartidista, y c) el desplome o desaparición del PRI.

---

5 Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*. Edit. Alianza Universidad, pp.141, México, 1988.

- A) Resulta imposible imaginar una vuelta al pasado, a un sistema que procesaba lo fundamental de la política bajo el manto de una sola agrupación partidista a cuyos flancos existían formaciones políticas testimoniales (o anunciadoras). Esa utopía conservadora es erosionada todos los días por una sociedad plural, informada, inserta ya en el mundo, que no cabe (ni quiere hacerlo) bajo los estrechos marcos de un sólo partido, y que forja y fortalece una diversidad de opciones políticas.
- B) La ilusión de un sistema bipartidista hoy por hoy no deja de ser una fascinación sectaria sin base sólida en la realidad. Tres partidos lograron una votación más que significativa y el intento de exclusión de cualquiera de ellos no sería más que el afán de bloquear la representación de franjas muy amplias de la sociedad mexicana. Los sistemas partidistas no se eligen como si se estuviera comprando un par de zapatos, en donde el comprador escoge entre varios tipos y modelos. Y más allá de las virtudes o defectos que las tipologías en la materia han establecido para los sistemas bipartidistas, lo cierto es que en México tenemos, por lo menos, tres referentes partidistas que suscitan la adhesión de enormes –que se cuentan por millones– franjas de ciudadanos.
- C) No pocos han imaginado el futuro a partir del desplome o la desaparición del PRI, a partir de lo cual un sol democrático resplandecerá. Sin embargo, ese espejismo –caro para muchos analistas de la realidad mexicana– tampoco tiene demasiadas posibilidades de hacerse realidad. El PRI es una vasta y densa red de relaciones e intereses realmente existentes, y pretender exorcizarla no puede llegar muy lejos. Pero además, en un proceso de tránsito siempre es preferible que esos intereses aparezcan de manera organizada y tengan espacio para su representación, antes que generar una dinámica de descomposición imprevisible, y dable bajo fórmulas “perversas” de expresión.

Entonces, si la vuelta al sistema cuasi monopartidista es prácticamente imposible (salvo con el expediente del autoritarismo descarnado), si el bipartidismo está bloqueado (salvo que artificialmente se excluyan a corrientes políticas significativas), y si el PRI no va a desvanecerse en el aire, más vale aceptar la realidad y ofrecerle un cauce de reproducción “natural” y productivo. Sigo sin encontrar otra desembocadura de ese tipo que no sea la consolidación de un sistema de partidos abiertos, capaces de construir un basamento común para su coexistencia y competencia, al mismo tiempo que ventilan sus diferencias sin desgarrar a la sociedad y a la nación. Es un

escenario forzado por las circunstancias y moldeado lenta, fatigosa pero realmente, por esos años de conflicto y negociación políticas.

#### **IV.- LAS ELECCIONES ESTATALES EN 1995**

En la mitad de las entidades del país se realizaron elecciones en 1995. Ya fuera para elegir gobernador, Congreso Local o ayuntamientos (las tres cosas o sólo una) fue tangible que el proceso diferenciador del voto siguió consolidándose.

Más allá de la necesidad de asentar de forma definitiva contiendas confiables y transparentes, de medir los avances y retrocesos de los diversos partidos y del significado político de éstos, constatamos, un proceso diferenciador del voto que resulta incontenible y que es el acicate fundamental que empuja hacia la formación de un sistema de partidos y a la necesidad de que éstos diriman sus diferencias a través del método democrático por excelencia, las elecciones.

Digo que confirmaremos una tendencia que parece imparable porque las elecciones estatales en 1995 acreditan ese proceso que progresivamente está poniendo fin a las virtuales unanimidades en materia electoral, al tiempo que los comicios prácticamente no han generado conflictos postelectorales mayores (salvo el caso de Yucatán), lo que indica que aún de manera incierta y zigzagueante, la fórmula electoral empieza a generar los frutos que de ella se esperan: contienda abierta y civilizada, legitimidad para los gobernantes y posibilidades de alternancia.

El dato relevante de 1995 está sin duda en el hecho de que en las cuatro elecciones para gobernador efectuadas ese año, tres resultaron favorables para el opositor Partido Acción Nacional, PAN: Guanajuato, Jalisco (el tercer Estado en importancia del país) y Baja California, cuyo gobierno retiene luego de haberlo conquistado por primera vez en 1989. La otra elección para gobernador resultó favorable para el PRI (Yucatán). Pero, además, los resultados diversos en relación a los congresos locales y los ayuntamientos son igualmente elocuentes, como lo muestra el cuadro III.

## CUADRO III

MÉXICO: RESULTADOS ELECTORALES PARA  
AYUNTAMIENTOS Y CONGRESOS ESTATALES, 1995

ESTADO	AYUNTAMIENTOS				DIPUTADOS			
	PAN	PRI	PRD	Otros	PAN	PRI	PRD	Otros
Aguascalientes	4	7	-	-	13	12	1	2
Baja California	2	2	-	-	13	11	1	-
Chiapas	4	86	16	3	5	26	6	3
Chihuahua	10	55	1	1	7	15	1	1
Durango	12	21	2	4	6	13	1	5
Jalisco	52	64	5	3	24	12	1	-
Michoacán	14	44	53	2	7	16	7	-
Oaxaca	11	110	35	414*	5	25	10	2
Puebla	23	186	7	1	14	22	2	1
Sinaloa	5	12	1	0	13	22	4	1
Tamaulipas	6	33	3	1	7	20	3	2
Tlaxcala	-	-	-	-	4	19	4	5
Veracruz	19	148	27	13	7	28	4	-
Yucatán	11	93	1	1	12	13	-	-
Zacatecas	11	42	2	1	6	20	2	2

\* La columna "otros" adquiere un peso notable porque en Oaxaca (estado con una numerosa delimitación municipal) 408 pequeños ayuntamientos se eligieron bajo las reglas de sus "usos y costumbres", es decir, sin participación de partidos.

Las cifras, demasiado agregadas, no dan cuenta completa del fenómeno, porque los municipios son entidades sumamente diferenciadas y consignar sólo la cantidad de los mismos resulta insuficiente.

Así, por ejemplo, el PAN gobierna hoy 12 de las 20 ciudades más pobladas del país, y un buen número de capitales de estado, entre ellas, Guadalajara, Monterrey, Tuxtla Gutiérrez (Chiapas), Oaxaca, Aguascalientes, Morelia, Puebla, Mérida y Guanajuato. E incluso un pequeño partido como el del Trabajo gobierna Durango la capital del estado del mismo nombre.

## V.- LAS ELECCIONES EN LA MECÁNICA DEL CAMBIO POLÍTICO MEXICANO (A MANERA DE CONCLUSIÓN)

En suma, ya pueden desprenderse varias conclusiones de los comicios de 1995; aquí las enunciamos:

1. El proceso diferenciador del voto es manifestación de la pluralidad social real del país: expresa a su vez, las distintas sensibilidades, diagnósticos y propuestas que coexisten en la sociedad, lo cual se confirma y vuelve a aparecer como una ola expansiva que no puede ser revertida.
2. Esa diferenciación reclama y fortalece al sistema de partidos que de manera lenta pero consistente se viene construyendo en el país.
3. La creciente implantación de diversas ofertas políticas modifica el carácter tradicional de las elecciones, transformándolas de actos rituales sin competencia en eventos altamente competidos.
4. Y esa mecánica de elecciones sucesivas convierte a los partidos en entidades centrales del litigio político.
5. Ese proceso está modificando el mapa y las relaciones políticas. Paulatinamente pero de una manera que parece irreversible, dejan de existir candidatos predestinados al triunfo y otros a la derrota. Son los ciudadanos los que tienen la última palabra.
6. Pero al modificarse el mapa de la política se vuelve más complejo. En los ayuntamientos coexisten representantes de partidos diferentes; gobernadores de un partido tienen que aprender a vivir con gobiernos municipales de otros incluso en las capitales de los estados; las correlaciones de fuerzas en los congresos locales se modifican y en algunos el gobierno de la entidad de un color tiene que convivir con un legislativo donde la mayoría tiene otra tonalidad; y el propio gobierno federal se ve sometido a nuevas relaciones con los gobiernos estatales y municipales, al tiempo que el Congreso de la Unión se pluraliza.
7. Esa dinámica modifica las relaciones entre los poderes tanto en su coordenada vertical como en la horizontal. Entre presidente, gobernadores y presidentes municipales se construyen relaciones de necesaria tensión y colaboración, al igual que se modifican las tradicionales

fórmulas de subordinación de congresos locales a los gobernadores y del Congreso de la Unión al Presidente.

8. Ello debe ser leído como venturoso, es decir, como expresión de un proceso democratizador de las relaciones políticas en el país.
9. No obstante, ante la incertidumbre generada por el propio movimiento democratizador, más las dificultades mayúsculas que emergen de otras esferas de la vida social (la crisis económica sobre todo), algunos empiezan a añorar el pasado o pueden apostar a la descomposición, el empantanamiento o el conflicto perpetuo.
10. Es ante esas pulsiones conservadoras o antidemocráticas que los políticos (de todos los partidos) tiene una enorme responsabilidad: conducir el proceso democratizador por cauces institucionales y pacíficos, y para ello son necesarios los pactos y las operaciones políticas inclusivas. En ese sentido opera ya una "Mesa para la reforma del Estado", que intenta incluir a todos los actores políticos, en especial a los que están representados en las Cámaras legislativas. La iniciativa pues, está envuelta de una enorme pertinencia política, si bien dada su dimensión y complejidad, no ha estado exenta de dificultades y retrasos. De cualquier modo, buena parte de la transición democrática mexicana se juega en sus buenos resultados.
11. Por lo pronto, el partido que más avanza es el PAN. Sobre todo en las ciudades logra un respaldo ciudadano creciente y consistente.
12. A pesar de sus muy claros y contundentes descalabros, el PRI muestra su implantación. El tricolor sigue teniendo una base social que le permitió ganar, además de un buen número de municipios, la mayor parte de los congresos locales.
13. El PRD es la fuerza más desigual de las tres mayores. Pero es una fuerza real y sobre todo potencial en no pocas zonas del país.
14. Si el proceso democratizador sigue su rumbo, la mecánica electoral nos demostrará (como ya lo está haciendo) que no existen ganadores y perdedores absolutos ni mucho menos vencedores eternos ni vencidos perpetuos. Es decir que la democracia significa alternancia. Y que esa alternancia la genera la línea y la actividad políticas.

15. Estos cambios se están produciendo dentro de un marco institucional (el que a su vez también se modifica) que los fomenta y permite. Lo cual no es poca cosa.
16. Las elecciones entonces empiezan a ser lo que la teoría dice que deben ser: fuente de legitimidad para los gobiernos y posibilidad para que los ciudadanos opten entre diferentes ofertas.
17. El hecho de que los conflictos poselectorales vayan a la baja no sólo nos informa que los arreglos institucionales y legales son mejores que los del pasado, sino que los fraudes a estas alturas resultarían altamente costosos.
18. En síntesis, se puede afirmar, que el voto sigue mostrando su poder y sus posibilidades. El voto como la fórmula para convivir y competir civilizadamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcocer, Jorge (coordinador). *Elecciones, diálogo y reforma: México, 1994 T.I.*, Edit. Nuevo Horizonte-CEPNA, México, 1995.
- Instituto Federal Electoral. *1994: tu elección. Memoria del proceso electoral federal*, México, 1995.
- Instituto Federal Electoral. *Estadísticas de las elecciones federales de 1994: Compendio de resultados*, México, 1995.
- Pascual Moncayo, Pablo (coordinador). *Las elecciones de 1994*, Edit. Cal y Arena, México, 1995.
- Pérez Fernández, Germán; Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coordinadores). *La voz de los votos: un análisis crítico de 1994*. Edit. Porrúa-Flacso, México, 1995.
- Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*. Edit. Alianza universidad, México, 1988.
- Woldenberg, José. *Violencia y Política*, Edit. Cal y Arena, México, 1995.

- Woldenberg, José. *“Los retos del proceso democratizador: elecciones y partidos”*, en Villarreal, Diana (compiladora), *La crisis neoliberal mexicana: reflexiones y alternativas*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México, 1995.