

I. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN . . . . .	11
1. El acuerdo político nacional . . . . .	12
2. El periodo de altercados . . . . .	17
3. La reanudación del diálogo . . . . .	20
4. El Seminario del Castillo de Chapultepec . . . . .	23
5. Nueva ruptura de las pláticas . . . . .	31
6. Posiciones del PAN frente a la reforma . . . . .	33
7. Los Acuerdos de Bucareli . . . . .	39

## I. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

La reforma política de 1996 fue precedida por un largo proceso de negociación entre las dirigencias de los partidos políticos, que no estuvo exento de momentos difíciles, de tensiones y enfrentamientos entre las formaciones políticas, pero que también constituyó un ejercicio muy saludable dentro de la política mexicana, ya que, efectivamente, significó un esfuerzo tanto del gobierno, a través de la Secretaría de Gobernación que condujo el diálogo, como de los responsables de dirigir la actividad de los principales partidos en el país, que finalmente fructificó en una serie de acuerdos alcanzados a lo largo de dicho proceso, los cuales se plasmaron en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996.

Los pactos básicos se desarrollaron después en la legislación ordinaria y si bien ésta no satisfizo plenamente las expectativas de todos los partidos y se aprobó con el voto mayoritario del PRI, pero sin el apoyo de las formaciones opositoras, de cualquier manera recogió también un importante conjunto de medidas que habían sido previamente consensuadas entre las organizaciones políticas con representación en el Congreso de la Unión. En este capítulo nos referiremos, de manera sintética, a los puntos culminantes de ese proceso de negociación que se inicia prácticamente en el momento mismo de la toma de posesión del presidente Ernesto Zedillo, el 1o. de diciembre de 1994.

Las elecciones de agosto de 1994 fueron indiscutiblemente las más observadas, las mejor organizadas y las menos objetadas, de toda la historia de México. Hubo un intenso trabajo de preparación conducido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, y los acuerdos interpartidistas que perfeccio-

naron los procedimientos electorales, permitieron que el resultado de este proceso fuera aceptado sin reservas por propios y extraños. No obstante, los partidos opositores al PRI mantuvieron un conjunto de críticas ya no sobre el procedimiento mismo y la manera de obtener los resultados, sino en cuanto a las condiciones de la competencia electoral, manifestando que existían puntos en los cuales se producía una inequidad que favorecía al partido mayoritario, básicamente en aspectos como el financiamiento, el acceso a los medios de comunicación y la conformación de la autoridad máxima responsabilizada de organizar las elecciones, el Instituto Federal Electoral y, concretamente, su Consejo General, en donde seguía participando el gobierno de la República, y se alegaba que esto podía producir una parcialidad, sólo evitable si se convertía al IFE en una entidad completamente autónoma y se impedía la participación del gobierno en su órgano de dirección.

Estos temas dominaron los últimos meses de 1994 y propiciaron que en su toma de posesión, el presidente Ernesto Zedillo dedicara en su mensaje inaugural una referencia a la necesidad de profundizar la reforma política en los aspectos que aún quedaban pendientes. En la parte conducente del mencionado documento, Zedillo afirmó: “la Nación demanda una reforma política definitiva. Sin una profunda y consensuada reforma del Estado, el país habrá de enfrentar en los próximos meses un derrotero de violencia y confrontación políticas de impredecibles dimensiones”.

### 1. *El acuerdo político nacional*

De inmediato encomendó a la Secretaría de Gobernación, a cargo de Esteban Moctezuma Barragán, la tarea de iniciar los acercamientos y crear las condiciones para la participación de los partidos políticos en pláticas tendentes al logro de este objetivo. En el mes de enero de 1995 se obtuvieron los primeros resultados prácticos al firmarse, el día 17, los compromisos fundamentales para un acuerdo político nacional, suscrito por representantes de los cuatro partidos políticos con repre-

sentación en el Congreso: PRI, PAN, PRD y PT. La reunión se efectuó en la propia residencia oficial de Los Pinos, ante la presencia del presidente Ernesto Zedillo. En el mencionado acuerdo se asumía por los partidos políticos el propósito de impulsar una reforma política definitiva a través de los cambios necesarios en la legislación electoral, con el objeto de garantizar la absoluta legalidad, equidad y transparencia de los procesos electorales. Como signatarios participaron los presidentes de las formaciones políticas mencionadas: por el PRI, María de los Ángeles Moreno; por el PAN, Carlos Castillo Peraza; por el PRD, Porfirio Muñoz Ledo, y por el PT, Alberto Anaya.

Es interesante mencionar que de ellos sólo el líder del PT se mantenía en la dirección nacional de su partido para el momento de la aprobación final de la reforma política en noviembre de 1996, ya que las presidencias del PRI, del PAN y del PRD, habían cambiado. En el PRI se encontraba Santiago Oñate Laborde; en el PAN, Felipe Calderón Hinojosa, y en el PRD, Andrés Manuel López Obrador. Los aspectos principales sobre los que se comprometieron los partidos a trabajar fueron los siguientes:

- 1o. La instalación de una mesa de negociación, que propiciaría acuerdos entre el gobierno y los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos y entre las fracciones parlamentarias tanto del Congreso de la Unión, como de los congresos estatales.
- 2o. La intención de promover en el menor tiempo posible un diálogo nacional, cuyo tema sería la reforma política. En este diálogo habrían de participar todas las fuerzas políticas nacionales animadas por un espíritu de consenso.
- 3o. Profundizar las relaciones democráticas entre los poderes de la Unión y entre éstos y los órganos de gobierno estatales y municipales, así como las relaciones entre las instituciones públicas, los partidos políticos y la sociedad civil.

40. Lograr un avance inmediato para arribar a la conclusión de la reforma electoral definitiva a nivel federal, la cual a su vez debería servir de referencia para los estados de la Federación.

La intención de llevar las reglas básicas del sistema electoral al ámbito local en las entidades federativas se manifestó prácticamente desde el inicio de los trabajos para la reforma política. Debe reconocerse que, efectivamente, el avance logrado en el proceso electoral federal no necesariamente se reflejaba con la misma intensidad en todas las entidades. Es cierto que en algunas de ellas las legislaciones habían ya incorporado algunos elementos que aún no se integraban a la reforma en el ámbito federal, particularmente en cuanto a la ausencia de los poderes públicos en los organismos electorales, que en algunos estados, como es el caso de Veracruz y Guanajuato ya se había adoptado. No obstante, debe decirse que el grado de desarrollo de la legislación y de las prácticas electorales en las distintas entidades es bastante desigual y en muchas de ellas se encontraba a la zaga de lo que ya contenía en su normatividad el sistema federal y de lo que ocurre en la práctica en dicho sistema. De ahí que fuera una preocupación constante la referencia a la necesidad de impulsar una mejoría y un control de los procesos electorales en los estados de la República, y esto finalmente se logró al arribar en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, a una serie de reglas para el sistema electoral de las entidades, incluidas en el artículo 116 constitucional (véase el capítulo dedicado al sistema jurisdiccional). Igualmente se introdujo el control de la constitucionalidad de las leyes electorales tanto federales como de los estados por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se incorporó en la fracción II del artículo 105 constitucional, así como la facultad del Tribunal Electoral para conocer de impugnaciones en contra de resultados de elecciones locales, disposición que se ubicó en el artículo 99 constitucional.

5o. Promover con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en los estados que incorporen los criterios de la reforma electoral federal.

Como hemos dicho, este propósito quedó cumplido con la reforma del artículo 116 constitucional.

6o. Impulsar la reforma política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía. En este punto se puede afirmar que hubo también un considerable avance democrático al establecerse la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal y fortalecerse la actividad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

7o. Conducir la acción del poder público con apego a la ley a fin de asegurar la vigencia del Estado de derecho.

8o. Asegurar legalidad, equidad y transparencia en los próximos procesos electorales. En este punto se lograron arreglos importantes en materia de acceso a los medios de comunicación, de reparto de recursos entre los partidos y de aplicación de reglas durante el proceso electoral que habían provenido de acuerdos del Consejo General del IFE y que luego se incorporaron al COFIPE. Empero en este ámbito, dado que no se logró la votación favorable de los partidos opositores en cuanto a las normas respectivas que se plasmaron en la ley ordinaria, puede decirse que la reforma no alcanzó aun plenamente su objetivo y que quedaron algunos asuntos pendientes para atenderse en el futuro.

9o. Acordar la resolución inmediata de los conflictos pos-electorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuo. En este aspecto puede decirse que la reforma que incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y los métodos de impugnaciones en los que el Poder Judicial federal pueda intervenir para corregir anomalías en el ámbito estatal y del Distrito Federal, colmaron este punto del acuerdo inicial de enero de 1995.

10o. Garantizar que una vez concluidas las reformas y satisfechas las condiciones de equidad y legalidad de los procesos electorales, no se realicen acciones poselecto-

rales que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones. Debe reconocerse que, en términos generales, después de enero de 1995, las elecciones se han desarrollado pacíficamente y sin conflictos poselectorales graves. Excepción hecha de la prolongación del conflicto derivado de la elección del gobernador de Tabasco, que era anterior a esta fecha, pero que dio lugar todavía a acciones por parte del PRD y el conflicto poselectoral derivado de la elección municipal en Huejotzingo, Puebla, que también propició la actitud del PAN de retirarse de la mesa de negociaciones, como lo veremos más adelante; pero las elecciones efectuadas a lo largo de 1995 y 1996 en diferentes estados transcurrieron con toda normalidad, tanto durante el proceso, como en cuanto a la toma de posesión de las autoridades electas, con excepción de incidentes menores.

El 18 de enero de 1995, en la Comisión Permanente, las cuatro fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión: PRI, PAN, PRD y PT, suscribieron un punto de acuerdo en el que manifestaron públicamente su solidaridad respecto del acuerdo firmado el día anterior en la residencia oficial del presidente de la República.

El 20 de abril de 1995 la Secretaría de Gobernación entregó a esos cuatro partidos un proyecto de agenda en el que se contenían los temas principales para la reforma del Estado. Este proyecto se elaboró con base en las propuestas que entregaron los propios partidos políticos, y en él se encuentran como puntos más importantes, el relativo al nuevo federalismo, el fortalecimiento de la vida municipal, el financiamiento público a los partidos, los topes a los gastos de campaña y la presencia equitativa de los partidos políticos en los medios de información. Estos tres últimos aspectos, en realidad constituían los más polémicos y en los que aparentemente tenían un mayor interés las organizaciones partidistas, dado que sería la parte que supuestamente quedaba por perfeccionar en el sistema electoral

mexicano para garantizar mejores condiciones de competencia a todas las formaciones políticas.

## 2. *El periodo de altercados*

Pocos días después, el 26 de abril de 1995, el PRD anunció su retiro de la mesa de negociación. Se daba como motivo principal, la prolongación del conflicto poselectoral de Tabasco y el hecho de que no se hubiera resuelto la impugnación del PRD en cuanto a lo que consideraba un triunfo ilegítimo del gobernador Roberto Madrazo, en razón de un gasto excesivo de campaña que le imputaba el propio partido y una serie de supuestas irregularidades durante el proceso de elección del gobernador tabasqueño.

Las precisiones en cuanto a la postura del PRD en torno a su retiro de la mesa de negociación, las hizo su presidente de esa época, Porfirio Muñoz Ledo, quien planteó que el partido que presidía no regresaría a la mesa de negociaciones hasta que hubiese condiciones, y para eso se hacía necesario, según la perspectiva del PRD, resolver el problema de la gubernatura de Tabasco, en donde los perredistas insistían en la salida del gobernador Madrazo, la solución del levantamiento armado en Chiapas y la realización de un diálogo profundo con base en las peticiones de la guerrilla comandada por el subcomandante Marcos, así como la atención a los problemas indígenas en Chiapas y en todo el país. Además de la elaboración de fórmulas que permitieran un mejor equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Igualmente les preocupaba la realización efectiva de una reforma política en el Distrito Federal.

La salida del PRD de la mesa de negociaciones planteaba un problema político importante, dado que el consenso había sido considerado por el propio presidente de la República, en su mensaje de toma de posesión, como una de las características de la reforma política que se preveía realizar y que permitiría, en consecuencia, darle el carácter de definitiva. La definitividad se entendía como la aceptación por parte de todas las fuerzas políticas de que las reglas adoptadas eran idóneas

para el desarrollo normal de una vida democrática en el país, sin la persistencia de recriminaciones, críticas o reclamaciones por razón, ya no sólo de la pretendida manipulación de los resultados, sino de normas que se consideraban intrínsecamente inequitativas. La existencia de un consenso se estimaba, pues, como una precondition para garantizar que todos quedaran conformes con el resultado de la reforma.

La situación vino a complicarse aún más en el mes de junio de 1995, con el abandono por parte del Partido Acción Nacional, de las pláticas en la Secretaría de Gobernación; esto ocurrió el 18 de dicho mes y al día siguiente el Partido del Trabajo se retiró también de la mesa central de negociación, que laboraba en la mencionada Secretaría. El Partido Acción Nacional argumentó que en las elecciones de Yucatán, celebradas el 28 de mayo, había existido una gran cantidad de irregularidades y objetaba el triunfo de Víctor Cervera Pacheco, que era el candidato del PRI. Estas elecciones eran particularmente importantes para la dirigencia del PAN porque el presidente de ese partido en ese momento, Carlos Castillo Peraza, es precisamente originario del estado de Yucatán y tenía cifradas importantes aspiraciones en obtener un buen resultado electoral. El 28 de junio de 1995 se produjo el relevo del secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán, por Emilio Chuayffet Chemor, que hasta ese momento desempeñaba el cargo de gobernador del Estado de México. A partir de esa fecha y hasta el 23 de octubre del mismo año, ocurrieron distintos episodios políticos que daban cuenta de las dificultades para lograr que los partidos se sentaran a dialogar y, al mismo tiempo, se observaba cierta tensión entre las propias instancias gubernamentales, en cuanto a cuál debería ser el escenario de las negociaciones; a ello se añadía la participación esporádica de la Comisión de Concordia y Pacificación, que tenía por objeto intervenir en el problema de Chiapas, y la cual manifestó en distintas ocasiones la necesidad de reanudar el diálogo político nacional, estimando que éste resultaba indispensable para facilitar el trabajo de negociación con la guerrilla que se había levantado en armas en Chiapas desde el 1o. de enero de 1994.

Se dieron, en consecuencia, distintos intentos, acercamientos y búsquedas de reconstitución del esquema de diálogo para reanudar los trabajos dirigidos a la reforma política. A principios de julio de 1995, diputados y senadores del PRI y el PRD elaboraron un documento en el que se buscaba crear condiciones para que las dirigencias nacionales de todos los partidos reasumieran su compromiso de encontrar un terreno común en el que pudiera fructificar la negociación. En el mismo mes se dieron manifestaciones de diferentes miembros del Congreso, que parecían propiciar el traslado de la mesa de negociaciones a las Cámaras del Congreso, incluso el 25 de julio varios legisladores del PRI, el PAN y el PRD, que habían venido sosteniendo reuniones informales, manifestaron haber encontrado puntos de coincidencia en torno a distintos temas de la agenda de la reforma política. No obstante, el PAN, oficialmente mantenía, a través de su dirigencia, una postura alejada del gobierno y así, por ejemplo, su secretario general, Federico Ling Altamirano, el 9 de agosto señaló que a su partido le iba mejor sin dialogar con aquél. El PAN insistía en que debería nombrarse un director general del Instituto Federal Electoral, ya que formalmente este cargo se encontraba acéfalo y lo venía desempeñando, como encargado del despacho, el secretario general, Agustín Ricoy Saldaña. Aparentemente el PAN pretendía presionar a fin de lograr que alguna persona en la que ellos tuvieran confianza, pudiese ocupar dicho cargo. Además alegaban que los conflictos que, desde su punto de vista, aún no se resolvían en cuanto a las elecciones de los estados de Yucatán y Tabasco, y la polémica suscitada en cuanto a la participación de los partidos políticos o no en la elección de los consejeros ciudadanos en el Distrito Federal, que habrían de operar en las delegaciones políticas como un experimento de participación ciudadana, constituían puntos que causaban desconfianza en el PAN y que ese era el motivo por el que no volvían a la mesa de negociación.

El 16 de agosto la Comisión de Concordia y Pacificación, COCOPA, formada con legisladores de los cuatro partidos representados en el Congreso, y basándose en las responsabilidades que para ella derivaban de la Ley para el Diálogo, la

Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, hizo un llamado a todos los partidos para que volviesen a la mesa del diálogo y reiniciarán las negociaciones tendentes a la reforma del Estado. El documento se denominaba: “Reiniciar el diálogo para la reforma del Estado: Una exigencia nacional”. El mismo día, 16 de agosto, las dirigencias nacionales del PAN y del PRD suscribieron un documento denominado: “Diez Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral”, que sería la base para reiniciar la negociación con el PRI y el gobierno.

El 19 de agosto de 1995 la senadora María de los Ángeles Moreno renunció a la presidencia del PRI y en su lugar entró Santiago Oñate Laborde. El 29 de septiembre, el secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, que había ingresado a ese cargo tres meses antes, acude por primera vez en el carácter de presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a presidir una reunión de este organismo y en ese foro plantea nuevamente la necesidad de reemprender los trabajos de negociación para la reforma política.

### 3. *La reanudación del diálogo*

A partir de ese momento se producen nuevos acercamientos entre el gobierno y las dirigencias de los partidos políticos, al tiempo que miembros de éstos, en los grupos parlamentarios de ambas Cámaras, insisten en tratar que el diálogo se efectúe en el ámbito del Congreso de la Unión para de ahí elaborar las iniciativas que tuviesen consenso y llevarlas al plano constitucional o legal correspondiente. En ese lapso se percibe una tensión entre las mismas dirigencias de los partidos y sus bases parlamentarias, en la cual parecería que las cúpulas prefieren el esquema de negociación a nivel de la Secretaría de Gobernación para tener un trato directamente con el gobierno y no estar sujetas al condicionamiento de la proporción de legisladores de los diferentes partidos en las Cámaras. En algún momento, por ejemplo el 19 de octubre, según declaraciones emitidas por el Partido Acción Nacional, parecería que éste acepta y prefiere la *pista* —como se suele decir en términos comunes

y periodísticos— del Congreso de la Unión para llevar a cabo las negociaciones, en tanto que el PRD sostiene que no existen, en el medio congresional, las condiciones adecuadas de equidad y, por lo tanto, parecería inclinarse hacia una negociación llevada a efecto en la Secretaría de Gobernación. El mismo día esta dependencia da a conocer que su titular y los dirigentes de los partidos PRI, PAN, PRD y PT, habrán de continuar las negociaciones tendentes a la reforma política, a partir del 24 de octubre.

El 23 de octubre se precisaron 81 puntos de temas fundamentales para la reforma del Estado y se reinstaló la mesa central para el diálogo nacional. En este punto cabe precisar que en realidad la terminología empleada para referirse a este proceso de reformas fue disímbola. En algún momento, y a partir de las expresiones empleadas por el presidente Zedillo en su mensaje de toma de posesión, podría considerarse que los términos reforma política o reforma del Estado fueron usados relativamente como sinónimos. Pero esta equivalencia no se sostiene dentro del propio texto del mensaje presidencial porque la alusión a los temas de la reforma del Estado, en los cuales se consideran las relaciones entre los poderes de la Unión y la dimensión del régimen presidencialista, parecerían llevar a la idea de que el término “reforma del Estado”, empleado por el propio gobierno y, en algunos casos, por los partidos políticos o por la COCOPA, tenía una extensión mucho mayor que el de “reforma política”, que también se planteó en el uso del lenguaje por los diferentes actores, la cual se restringía a los aspectos relativos al proceso electoral, a la incidencia de ellos en la conformación de los órganos legislativos federales y al gobierno del Distrito Federal.

En un plano menor aparecían menciones a *la reforma electoral*, en ocasiones como equivalente a la de *reforma política* y otras como referida a los problemas más álgidos o específicos en cuanto al sistema electoral y a las posiciones de los partidos en torno a los mismos: fundamentalmente la configuración de la autoridad electoral, las reglas de financiamiento, los topes de campaña, el acceso a medios de comunicación; a veces se aludía también a las sanciones, incluso de carácter penal,

que deberían imponerse a quienes violaran las disposiciones restrictivas que llegasen a aprobarse, particularmente las vinculadas a los topes de campaña. Esto, sobre todo, por parte del PRD, en razón de la continua demanda de considerar ilegítima e incluso ilegal la gubernatura de Roberto Madrazo en Tabasco, por el alegado exceso de gasto realizado para llegar a ella.

En el mensaje del secretario de Gobernación, pronunciado el 24 de octubre, durante la reinstalación de la Mesa Central del Diálogo Nacional para la Reforma del Estado, nombre con el que se conocía esta instancia de negociación, el titular de la Secretaría hizo una precisión terminológica en cuanto a las distintas dimensiones de la *reforma electoral* y la *reforma política*, al señalar que dentro de ésta era urgente la realización de la reforma electoral “con el fin de llegar a las elecciones federales de 1997 bajo reglas que garanticen plenamente la legalidad, la transparencia y la equidad en la contienda comicial”. De esta intervención se seguía que efectivamente la reforma electoral, enfocada a resolver los problemas más inmediatos y concretos vinculados al proceso comicial, tenía prioridad para destrabar las negociaciones y se consideraba, de cualquier manera, como parte de una reforma más extensa de carácter político, en la que se tendría que revisar la conformación de órganos estatales y, en consecuencia, llegar a algunos acuerdos que rebasaban lo meramente relacionado con las normas para la elección de las autoridades.

En cuanto al término “reforma del Estado” que se usó para aludir a la reforma política, efectivamente, podría señalarse que en los últimos años, como en muchos otros países, México ha venido viviendo una reforma del Estado, entendida como un conjunto de cambios en el complejo de relaciones que estructuran una sociedad para organizar todas las actividades de ésta, particularmente las de carácter económico. De hecho, el papel que la sociedad ha asignado a su propia organización política en la realización de tareas económicas ha variado disminuyéndose la participación del sector público, y ello constituye una forma de modificación del Estado, como también las decisiones que pudieran tomarse en relación con la distri-

bución territorial del poder en el ámbito del federalismo y, concretamente, respecto de las autonomías indígenas. También asuntos tales como el plebiscito o el referéndum, modificadores de la naturaleza de la representación tradicional, sí constituyen temas que pueden catalogarse como parte de una reforma estatal.

Dado que esta temática no fue agotada en el proceso que nos ocupa y que, por otro lado, no se efectuó solamente una mera modificación de normas y de prácticas para la elección de los gobernantes, debemos considerar, como se denomina a este trabajo, que estamos en el plano de una *reforma política*, la cual abarcó temas estrictamente electorales, pero también de configuración de los órganos del Estado.

El 16 de noviembre de 1995 los coordinadores de los grupos parlamentarios de ambas Cámaras manifestaron su adhesión a la Mesa Central de Negociación para la Reforma del Estado, conducida por la Secretaría de Gobernación. Se señaló que, de manera separada, se abordaría el tema del Poder Legislativo, de modo que éste fuera atendido por comisiones de ambas Cámaras.

El 14 de diciembre del mismo año, en el Congreso de la Unión se instaló otra mesa para la reforma del Estado y se creó en cada Cámara una comisión plural con este propósito.

#### 4. *El Seminario del Castillo de Chapultepec*

El 16 de enero de 1996 se dio a conocer un importante documento, resultado de varios meses de trabajo, realizado con motivo de la convocatoria de los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE, Santiago Creel Miranda y José Agustín Ortiz Pinchetti, así como Jaime González Graf. Este documento se denominó *Sesenta puntos para la reforma político-electoral* y fue el resultado del denominado Seminario del Castillo de Chapultepec, en el que participaron diversos analistas políticos, diputados del Grupo Ciudadano, que no pertenecen a ninguno de los grupos parlamentarios vinculados a los partidos políticos, y militantes de los propios partidos. Acertada-

mente se usa la expresión *reforma político-electoral*, pues abarca elementos de ambos ámbitos; varios de ellos, por cierto, llegaron a formar parte de la reforma política aprobada en 1996. El documento que nos ocupa fue ampliamente difundido y tuvo considerable influencia en las decisiones que posteriormente adoptaron las dirigencias de los partidos políticos por consenso.

En el resumen de puntos en los que se pusieron de acuerdo los participantes del Seminario, se contienen 15 apartados sobre las cuestiones fundamentales de la reforma política. En el primero de ellos, respecto de los derechos políticos, se establecía que los que corresponden a los mexicanos deben estar sujetos a control constitucional, que dicho control también debe ejercerse sobre la legislación electoral federal y local, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería ser el órgano competente para dirimir controversias constitucionales que versaran sobre la legislación electoral, que el Tribunal Federal Electoral se integrara al Poder Judicial de la Federación, y fuera competente para desahogar recursos sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales y que los procedimientos constitucionales tomaran en cuenta los términos de preclusión y de definitividad, que deben regir en los procesos electorales. Todo lo contenido en este primer apartado prácticamente fue recogido por la reforma constitucional y las reformas legales correspondientes, como lo veremos más adelante.

En el capítulo referente a la autoridad electoral, se recogió la demanda de plena autonomía e independencia para el órgano encargado de la organización de las elecciones. En el mismo se planteaba la existencia de la figura de los *consejeros electorales*, que en número de siete formarían el Consejo General, con voz y voto. Esta propuesta también se integró a las reformas constitucionales, pero en vez de siete consejeros electorales, se establecieron ocho, con un presidente electo de manera separada, para fungir como presidente del Consejo General. La propuesta del Seminario de Chapultepec era que de entre los siete consejeros electorales electos por la Cámara de Diputados surgiera, de una elección interna, el presidente

del Consejo como conductor de los debates y que, por separado, los consejeros nombraran a un director general del IFE.

Esta propuesta de algún modo influyó en la caracterización del presidente del Consejo también como un funcionario de capacidad ejecutiva y la solicitud de participación de la Cámara de Diputados, a partir de una propuesta de una comisión paritaria de fracciones parlamentarias, permanece en el espíritu que informa el nuevo régimen de elección de los consejeros electorales, quienes son nombrados por votación de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.

En cuanto al Tribunal Federal Electoral, respecto del cual se señalaban algunas características en los puntos 17 y 18 del documento comentado, se pretendía que funcionara como un organismo jurisdiccional de pleno derecho integrado al Poder Judicial de la Federación y que la Cámara de Senadores nombrara, por mayoría calificada, a los magistrados de dicho Tribunal, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia. Esta propuesta del Seminario del Castillo de Chapultepec pasó íntegra a la reforma.

Por lo que hace a la Fiscalía Especial de Delitos Electorales, se proponía el nombramiento de un agente del Ministerio Público especializado en asuntos electorales, pero se pretendía que tuviera autonomía funcional respecto del procurador. Esto en realidad tiene el problema de ir generando *autonomías de las autonomías*, lo cual puede no resultar sano, dado que deben existir responsabilidades específicas en cada institución, y en adición, rompería con el principio de unicidad de acción del Ministerio Público, el cual es importante no como un prurito teórico, sino para permitir la funcionalidad del trabajo de dicho órgano constitucional. En todo caso, éste es un tema que no se abordó en la reforma y que debería ser materia de análisis ulteriores; de cualquier modo, se entiende que si hay confianza en el procurador general de la República, si éste ha sido nombrado con la participación del Senado, que ratifica la designación del presidente de la República, con ello debería ser suficiente para garantizar la independencia que se pretende en el fiscal especial sin desmontar una estructura fundamental

de la procuración de justicia, que es la unicidad del Ministerio Público. Quizá se podría considerar la posibilidad de que el Consejo General del IFE pudiera hacer propuestas al procurador para el nombramiento del mencionado funcionario.

Sobre financiamiento y gastos de campaña, el Seminario de Chapultepec proponía que el financiamiento y los topes de gastos fueran revisados a la baja de los vigentes, para responder con austeridad en los costos de la democracia, a las actuales circunstancias económicas por las que atraviesa el país. Esta cuestión recobró actualidad al momento de la discusión sobre los montos de financiamiento cuando se constituyó en el punto de ruptura entre los distintos partidos, al momento de tratar de sacar por consenso la aprobación de la legislación electoral, pero debe señalarse que si bien ésta era una propuesta del Seminario del Castillo de Chapultepec, nunca se adoptó específicamente como punto de consenso entre los partidos, cuando se presentó la reforma constitucional.

En los *Sesenta puntos para la reforma electoral* se pretendía también que el financiamiento público se distribuyera como sigue: 60% de acuerdo con la fuerza electoral de los partidos y 40% de manera igualitaria. El resultado final en la reforma fue de 70% para el primer criterio y 30% para el segundo. En cuanto al financiamiento privado se preveía la posibilidad de que existiese un tope al mismo y, como veremos, en realidad lo único que se determinó en la reforma fue la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, pero sin que se especificara la relación entre ambos. En el punto 27 se pugnaba por la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y de los candidatos, lo cual fue recogido en la normatividad de la reforma.

En cuanto a las condiciones de equidad en los medios de comunicación, el punto 30 del documento comentado planteaba que el 60% del tiempo asignable a los partidos se distribuyera proporcionalmente entre ellos según su cantidad de votos obtenidos y el 40% fuera asignado igualitariamente. Esta norma llegó a recogerse en la iniciativa presentada por el presidente Ernesto Zedillo, pero después de la ruptura del consenso entre los partidos, el PRI determinó manejarla de la

misma manera que el financiamiento, en una proporción de 70% para ser distribuida según la fuerza electoral de los partidos y 30% de modo igualitario.

El punto 32 recomendaba el establecimiento de un canal público de televisión y una estación de radio, ambos de cadena nacional, para el fomento de la cultura democrática y que dependiesen del Congreso de la Unión. Esta propuesta, en realidad, ha tenido poca repercusión, quizá por las graves dificultades económicas por las que pasa el erario público, que no dispondría de recursos para una operación de esta índole. Sin embargo, pudiera ser una idea que se retome con objeto no sólo de fomentar esta cultura democrática, sino de difundir las actividades del Congreso de la Unión, como ocurre en otros países, y dedicarlo prácticamente al nicho de mercado de personas interesadas en la política. Quizás este canal público no necesariamente tendría que ser subsidiado en alta medida por el Estado, ya que podrían buscarse fórmulas de autofinanciamiento para el mismo. Por el momento no ha habido mayor trascendencia en cuanto a esta idea del Seminario de Chapultepec, que no formó parte de los acuerdos adoptados en materia de reforma política.

En este mismo rubro se recogió la idea de que el IFE realice monitoreos permanentes de la información noticiosa de campañas electorales, si bien no tiene un efecto jurídico concreto esta obligación; así como el de legislar acerca de los derechos de réplica y reclamación de los partidos y candidatos frente a informaciones falsas. Esto, si bien no se reguló de manera específica, sí se recogió en el artículo 186 del COFIPE en cuanto al derecho de aclaración, aunque todavía ha quedado de manera imperfecta por la falta de un mecanismo que obligue a su cumplimiento e imponga, eventualmente, una sanción en caso de que aquél no se dé.

En cuanto a condiciones de la competencia, el punto 38 se refiere a eliminar la exclusividad, para cualquiera de los partidos, de utilizar los colores patrios. Por supuesto, esto va dirigido específicamente al PRI, que los usa desde 1929, y ahí se plantea una situación compleja que fue motivo también de largas discusiones en los procesos de negociación. El PRI ha

hecho valer jurídicamente el hecho de que no constituía ninguna violación legal el uso del verde, blanco y rojo en su emblema original desde 1929 y que cualquier modificación que pretendiera hacerse en tal sentido, sería una aplicación retroactiva en su perjuicio, que en lugar de crear condiciones de supuesta equidad en relación con los otros partidos, se traduciría en una inequidad respecto del PRI que perdería los colores con los que ha sido conocido a lo largo de muchos años y que ha usado legalmente.

En cuanto a los partidos políticos y su afiliación se plasmó la demanda de eliminar el registro condicionado de los partidos y el que un partido que hubiese perdido su registro no pudiera solicitarlo para la siguiente elección. En cuanto al porcentaje mínimo para mantener el registro, el Seminario de Chapultepec concluía en el punto 40, que éste fuese de 3% y añadía que para la asignación de curules de representación proporcional se exigiese el 5%. En realidad se adoptó un incremento en la barrera mínima de votos para mantener el registro y acreditar diputados de representación proporcional, pero ésta se elevó sólo del 1.5% al 2%.

En el punto 41 se solicitaba la introducción de la figura de las asociaciones políticas, lo cual fue recogido tanto en el texto constitucional, como en un capítulo específico del COFIPE. La denominación que se adoptó fue la de *agrupaciones políticas*.

En el documento que nos ocupa, respecto de las coaliciones y las candidaturas comunes, se pugnaba por la aprobación del registro de candidatos independientes, siempre y cuando acreditaran el apoyo de por lo menos el 2% de los votantes de la demarcación territorial por la que se postulasen. Esta propuesta no quedó incluida en la reforma y se mantuvo el criterio, por parte de los partidos políticos, de que éstos tengan la exclusividad del registro de candidatos. Se solicitaba también facilitar las condiciones para formar coaliciones y para postular candidatos comunes, señalando que el único requisito que debía exigirse en tales casos era la presentación de una propuesta común. En este punto, sobre todo el PRI, se mantuvo en una posición rígida, en virtud de considerar que las coaliciones pueden afectarlo electoralmente, pero sosteniendo también ar-

gumentos en el sentido de que la coalición es procedente y, de hecho, se regula legalmente su existencia, pero que debe cumplir un conjunto de requisitos para garantizar la seriedad de la unión y la propuesta congruente que hagan los partidos coaligados al electorado, y no solamente el oportunismo de una relación pasajera para obtener un triunfo electoral. De ahí que se mantengan en la reforma, un conjunto de disposiciones complicadas para la realización de coaliciones.

En torno a los aspectos referentes a la identidad ciudadana y al padrón electoral, se planteaba que la cédula de identidad ciudadana se convierta en el instrumento para la identificación de los electores para las elecciones del año 2000, respecto de lo cual ya se tomaron medidas pertinentes también con motivo de la reforma, así como incluir la fotografía en el listado nominal para las elecciones de 1997.

En cuanto a la calificación de los procesos electorales, el punto 52 señalaba que el Tribunal Federal Electoral debía efectuar la declaratoria de validez de todas las elecciones y, respecto a la elección presidencial, notificar al Congreso para que el candidato triunfante rindiera su protesta como presidente de la República ante dicho poder. En efecto, había aquí el propósito de eliminar a la Cámara de Diputados como colegio electoral para la elección presidencial y trasladar esta facultad al Tribunal Federal Electoral. De hecho, así ocurrió con motivo de la reforma, pues se modifica el sistema de calificación presidencial para que sea el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal el que realice el cómputo de los votos de todo el país, resuelva las impugnaciones referentes a la elección presidencial y haga la declaratoria de validez de la misma, dejando a la Cámara de Diputados una función meramente difusora a través de la emisión de un bando solemne que dé a conocer la declaratoria del tribunal.

Por lo que toca a la representación nacional, este documento proponía incrementar el criterio de proporcionalidad en la Cámara de Diputados y que el reparto de curules plurinominales tuviese como objeto complementar las bancadas de los partidos que no hubieran alcanzado su cuota proporcional con asientos obtenidos por el camino de la mayoría relativa. En la práctica

este propósito llevaría a una proporcionalidad absoluta en la conformación de la Cámara de Diputados, tema que no consiguió consenso entre los partidos. En cambio, la propuesta de introducir la representación proporcional en el Senado sí fue aprobada por las directivas partidistas y se incorporó en el artículo 56 de la Constitución.

El tema de la reelección por un número limitado de periodos para los legisladores a partir del año 2000 fue finalmente rechazado por los partidos. La propuesta contenida en el punto 56 sobre los procesos electorales locales para que en éstos rijan los principios generales aplicables a los procesos electorales federales fue recogida ampliamente en el artículo 116 constitucional.

Entre las propuestas adicionales del Seminario de Chapultepec, el punto 58 aludía a evaluar la posibilidad de establecer mecanismos eficaces para que los ciudadanos mexicanos que residan en el extranjero, puedan ejercitar su derecho al voto. Esta propuesta se incorporó en el ámbito constitucional, pero no fue posible consensuar un mecanismo práctico para recibir la votación de mexicanos en el extranjero y ha quedado a nivel de estudio la posibilidad de dicha mecánica. Así, en el artículo octavo transitorio del artículo correspondiente a las reformas al COFIPE, publicadas el 22 de noviembre de 1996, se indica que:

con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y que se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.

De la redacción de este párrafo, del artículo octavo transitorio, no queda claro si el inicio de los estudios será hasta después de la expedición de las cédulas de identidad o sólo las propuestas legislativas. A mi parecer debería considerarse que si de lo que se trata es que la ley, en este caso entre en

vigor después de que se haya establecido el Registro Nacional Ciudadano, los estudios correspondientes no tienen por qué empezar hasta entonces, sino que podría formarse la comisión en un corto plazo para que realice los estudios y, eventualmente, pueda hacer las propuestas. De cualquier modo, es evidente que el legislador ordinario ha transferido a un momento bastante lejano la intención incorporada en el artículo 36 constitucional, quizá con razón, dadas las dificultades que implica un proceso de esta naturaleza, como lo veremos en el apartado correspondiente.

El punto 59 planteaba la inclusión en la Constitución del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Estos puntos aunque fueron comentados por los partidos políticos no llegaron a consensuarse y, en consecuencia, quedó pendiente su discusión a futuro. Como puede apreciarse, el contenido de los *Sesenta puntos para la reforma político-electoral*, producto del Seminario del Castillo de Chapultepec, tuvo una gran cantidad de aspectos que finalmente se introdujeron en la reforma política. Esto no es extraño, dado que participaron representantes de todas las corrientes políticas, se debatió con un alto nivel de seriedad y el Seminario no estaba sujeto a las presiones directas ni de las cúpulas de los partidos, ni de los intereses concretos de los dirigentes o los participantes; de ahí que fuera muy fluido y que sus resultados hayan tenido una importante repercusión en los textos constitucionales y legales de la reforma de 1996. En virtud de las características del Seminario, como lo indicábamos, no puede decirse tampoco que reflejara los puntos de vista de las dirigencias de los partidos de manera oficial, pero sí tuvo la virtud de consolidar y presentar en forma ordenada los aspectos principales que estaban en discusión, así como la propuesta de soluciones razonables para los mismos.

## 5. Nueva ruptura de las pláticas

El 30 de enero de 1996 se iniciaron formalmente las discusiones relativas a la reforma del Estado en el ámbito de la

Secretaría de Gobernación; cada presidente de los partidos participantes hizo entrega al titular de la Secretaría de los planteamientos de su partido, y el subsecretario, Arturo Núñez, recibió las propuestas en materia electoral. El mismo día el PRI presentó el documento "Propuesta del PRI frente a la agenda para la reforma electoral".

El 17 de febrero de 1996 se produjo una nueva situación crítica en el proceso de la reforma electoral, que generó escepticismo en cuanto a la posibilidad de su feliz conclusión. El Partido Acción Nacional se retiró nuevamente de la mesa del diálogo en razón de que ese día el Tribunal Electoral del estado de Puebla había confirmado la decisión de otorgar el triunfo al PRI en la elección municipal de Huejotzingo, Puebla. En los días subsecuentes se produjeron distintas reacciones tanto de parte del gobierno, como del propio PAN, que tensaron la situación. El gobierno sostiene, el 25 de febrero, que no pretende marginar a ningún partido del proceso de diálogo y, por otro lado, el PRI afirma a través de su secretario general, Juan S. Millán, el 26 de febrero, que el PAN es importante en el diálogo pero no indispensable y le acusa también de centrar su atención en un problema coyuntural y no en las necesidades generales del país. En cambio, el PAN insiste en que no puede admitir seguir participando en el diálogo porque los hechos, como el despojo electoral que alega haber sufrido en Huejotzingo, desmienten en la práctica lo que el gobierno afirma como intención.

Esta postura quedó de manifiesto en un documento del grupo parlamentario de la LVI Legislatura en la Cámara de Diputados, del Partido Acción Nacional, en el que afirma que

al atropellarse los derechos ciudadanos manifestados libremente en las elecciones del municipio de Huejotzingo, Puebla, el pasado 16 de febrero, el Comité Ejecutivo Nacional del PAN acorde con la vida democrática interna de nuestro partido, consideró que no podía ser partícipe de simples cambios de formas que no van acompañadas de una auténtica voluntad política de cambio democrático. Desde siempre, el PAN ha sostenido que las leyes, sin el querer humano que debe animar a todos los que participan en la conducción del Estado, simple y llanamente terminan por ser un simulacro

de reforma, en lo que el PAN no puede coincidir. Por eso, reitera su exigencia, de que se den claras manifestaciones en los hechos de auténtico avance democrático.

Agrega el PAN que no puede ser cómplice de un proceso de simulación de cambios que no se concretan y que contradice el discurso del presidente Zedillo, pronunciado tanto en el país, como en el extranjero. El PAN afirma no haber renunciado al diálogo ni a su compromiso con la nación y que, en todo caso, cualquier negociación que se pueda concretar en la Secretaría de Gobernación o en cualquier parte, tendría que materializarse en iniciativas a ser conocidas en el Congreso de la Unión. Señala que es éste el escenario para honrar los compromisos establecidos en los distintos escenarios de la República y por ello presentó en los días 1o. y 2 de abril un paquete de iniciativas relativas a los temas de la reforma del Estado.

#### 6. *Posiciones del PAN frente a la reforma*

Del análisis del documento y de las iniciativas en cuestión, puede conocerse la posición panista sostenida a principios de abril de 1996 en cuanto a distintos aspectos de la reforma y compararla con las que surgieron tanto del Seminario del Castillo de Chapultepec, como de un documento posterior consensuado entre el PRI, el PRD y el PT, denominado *Los Acuerdos de Bucareli*, que comentaremos más adelante. Por lo que respecta a las iniciativas panistas de ese momento, vale destacar el aspecto, en cuanto a derechos ciudadanos, de impulsar la iniciativa popular, que no fue recogida por la reforma y está aún pendiente de discutirse, así como el plebiscito para manifestar la aprobación de los ciudadanos o su rechazo a medidas de gobierno y el referéndum a efecto de que la ciudadanía aprobara o rechazara modificaciones legales. Sobre esos temas no se logró consenso, en el proceso de negociación, en cuanto a una manera de llevarlas a la práctica, pero podría decirse que sí hubo acuerdo en cuanto a no considerarlos susceptibles de integrarse en esta fase de la reforma y que se quedaran pendientes para el futuro.

En relación con las funciones jurisdiccionales en materia electoral, proponían la incorporación del Tribunal Federal Electoral, como se denominaba en ese momento, al Poder Judicial, otorgándole a los poderes Legislativo y Judicial la responsabilidad de integrarlo mediante la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con propuestas que se pondrían a consideración de la Cámara de Diputados. Esta sugerencia del PAN coincide en gran medida con lo que ya analizamos en el documento *Sesenta puntos para la reforma político-electoral* y fue recogida prácticamente en su totalidad, excepto que la Cámara que designa a los magistrados del Tribunal Electoral no es la de Diputados, sino la de Senadores.

Por otra parte, solicitaba suprimir del artículo 105 la excepción para que la Suprema Corte de Justicia conociera de materia electoral, lo cual fue resuelto favorablemente en la reforma política, en cuanto a las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, dejándose el control constitucional de actos concretos en el Tribunal Electoral.

Proponía también garantizar la libre e individual afiliación de las personas a los partidos políticos, lo cual quedó plasmado tanto en el artículo 35, como en el 41 constitucional.

Señalaba la necesidad de elevar el porcentaje mínimo para la obtención de diputados de representación proporcional de 1.5% al 3%. Aquí se llegó a un acuerdo en el 2% que se incorporó en el artículo 54 de la Constitución.

En estas iniciativas, originalmente el PAN proponía volver a reducir el Senado, de cuatro miembros a tres por entidad federativa; sin embargo, estuvo finalmente de acuerdo con la elección de senadores de representación proporcional, por lo menos a nivel de su directiva nacional. No obstante, algunos de sus miembros como Ángel Conchello en el Senado y un grupo de diputados en su propia Cámara manifestaron inconformidad con esta nueva estructura del Senado que rompe con la tradición de representación paritaria de las entidades en dicha Cámara, cuya función teórica es representar el pacto federal.

En un artículo publicado por la revista *Voz y Voto*, correspondiente al mes de diciembre de 1996 y suscrito por Alonso

Lujambio, antes de que fuera designado consejero electoral del Consejo General del IFE, se alude a las razones que el PAN consideró para realizar su propuesta de reducción. Así, indica que este partido

calculando que podía convertirse en mayoría en algunos estados y que seguiría siendo primera minoría en la mayoría de los mismos, demandaba reducir el tamaño de la Cámara alta a 3 senadores por estado, 2 de mayoría y 1 primera de minoría, a sabiendas de que dicha fórmula tendería a fortalecer en el Senado un formato bipolar, PRI-PAN. Naturalmente, el interés del PRI se inclinaba por sostener el formato con dominante mayoritario.<sup>1</sup>

En la misma propuesta el PAN planteaba que fuera el Tribunal Federal Electoral (con ese nombre aún), el que tuviera competencia para calificar la elección del presidente de la República y una vez que la resolución jurídica se emitiera, la Cámara de Diputados declarara definitiva e inatacable la validez de la misma. Con una ligera variante se adoptó la propuesta panista ya que, efectivamente, la capacidad de calificar en definitiva la elección presidencial se depositó en el Tribunal Electoral, y la Cámara de Diputados ya no hace ninguna declaración, sino simplemente informa a través de un bando solemne, de la determinación del Tribunal Electoral.

En otra iniciativa el PAN apoyaba permitir la reelección de los legisladores para intensificar el profesionalismo en su tarea. Este punto no alcanzó consenso entre los partidos y dentro del propio PAN ha sufrido fuerte rechazo. En su convención, el 16 de noviembre, los participantes votaron en contra de esta propuesta; sin embargo, la plataforma electoral de ese partido presentada ante el IFE a mediados de enero, no excluyó tal posibilidad.

En lo relativo al gobierno del Distrito Federal, el PAN proponía dotar de mayores facultades a la Asamblea de Representantes para que adquiriera el rango de congreso local; este punto prácticamente fue resuelto de la manera propuesta por dicho partido. En los aspectos relativos al Código Federal de

1 *Voz y Voto*, México, núm. 46, diciembre de 1996.

Instituciones y Procedimientos Electorales, el PAN incluía la propuesta de desaparecer al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, se entiende que referido quizás a la elección presidencial, como ya lo proponía en otra iniciativa, lo cual efectivamente así se hizo.

En sus iniciativas el Partido Acción Nacional pugnaba por la existencia de un solo registro para los partidos políticos nacionales. Es sabido que el PAN no favorecía la participación de partidos pequeños ni la opción del registro condicionado al resultado de las elecciones. Este último finalmente se suprimió en la reforma al COFIPE del 22 de noviembre de 1996.

El PAN insistía también en su propuesta de prohibir el uso de los símbolos y colores patrios por partido político alguno. Punto en el que el PRI no estuvo dispuesto a ceder por los motivos que ya hemos señalado con anterioridad; esta propuesta no llegó a formar parte de las reformas al COFIPE.

Propuso también el PAN introducir el derecho de réplica, que se recogió en la reforma. Igualmente se adoptó su propósito de instituir el listado nacional con fotografía.

Aspectos que no fueron abordados dentro de la reforma política, finalmente aceptada, fueron la creación de los centros de votación para reunir varias secciones electorales, dado que esto si bien puede mejorar la posibilidad de control y vigilancia de la elección, también aleja el puesto de votación del elector. Tampoco se señalaron concretamente causales de nulidad para la elección del presidente de la República ni se estableció la obligación de los candidatos a debatir públicamente sobre sus propuestas. No se definieron sanciones que pudiesen llevar a la nulidad de la elección en el caso de que los candidatos rebasaran los topes de campaña. Estas propuestas panistas no lograron consenso y quedaron sin incluirse en la reforma.

Es interesante hacer notar que el Partido Acción Nacional no proponía la salida del gobierno del órgano supremo de autoridad electoral y que incluso en su iniciativa de reformas al COFIPE mantenía la presencia de un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo y seis consejeros electorales. En este punto fue, sobre todo, la insistencia

del PRD y la convicción del PRI en cuanto a la necesidad de este cambio lo que llevó a la eliminación de los representantes gubernamentales en el Consejo General del IFE.

Por supuesto, en la reforma del Distrito Federal, la iniciativa del PAN contiene la propuesta de que el jefe del Distrito Federal, como lo denominaba en su documento empleando la anterior terminología constitucional, sea electo mediante el voto directo, libre, secreto y universal de los ciudadanos del Distrito Federal, lo cual se incluyó dentro de la reforma.

En cuanto a la conformación de las Cámaras, para la de Diputados el PAN propuso la reducción a 300 diputados, del número máximo con el que pudiera contar un partido por ambos principios, lo cual se introdujo como reforma constitucional. Por otra parte, solicitaba la posibilidad de registrar simultáneamente candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional sin ningún límite, lo cual no fue aceptado por el PRI, considerando que un partido de dimensiones nacionales debe tener posibilidades amplias de postular candidatos por las dos vías.

En el tema de financiamiento a los partidos, debe reconocerse que el PAN planteó desde su propuesta, un procedimiento de cálculo basado sólo en el costo de campañas de diputados de mayoría relativa y de senadores. Sin embargo, en el consenso final respecto a la reforma constitucional estuvo de acuerdo con que se mencionara el total de diputados y senadores como factor para tomar en cuenta el cálculo del monto del financiamiento e igualmente la referencia a las campañas en general sin excluir expresamente la de presidente de la República.

En lo relativo al acceso a los medios de comunicación social, el PAN propuso garantizar la equidad en tiempo y contenido de la información que se difunda en ellos, propósito de los partidos, grupos, coaliciones y candidatos, e igualmente realizar el monitoreo permanente sobre el *desempeño* de los medios de comunicación electrónicos y escritos, así como recomendar al Consejo General las medidas necesarias para subsanar las anomalías detectadas en dicho desempeño.

Estas propuestas no fueron adoptadas en la reforma porque, en realidad, suponen una difícil conciliación entre la libertad de expresión con que deben contar los medios y lo que podría constituir un control o incluso una censura de carácter inconstitucional en cuanto a revisar el desempeño de los medios y juzgar la manera como se están comportando. Igualmente, la garantía de equidad en el tiempo y contenido de las informaciones resulta muy difícil de alcanzar, porque dependen tanto de la acción misma que realicen los candidatos y los partidos, que puede ser mayor o menor y, en consecuencia, merecer una cobertura más o menos amplia y, por otro lado, el juicio propio del medio del que se trate para expresar una opinión respecto a la actividad partidista y de los candidatos. Ahí, lo más que se avanzó fue lograr una regulación del derecho de aclaración en el artículo 186 del COFIPE, pero la materia de normación de contenidos informativos rebasa el ámbito de lo meramente electoral y requeriría un estudio mucho más profundo y una reglamentación adecuada del derecho a la información, consagrado en el artículo 6o. constitucional.

Respecto de las coaliciones, el PAN tenía una postura muy cercana a la del PRI. Sostenía que cualquier coalición de candidatos a senadores que rebasara las diez entidades federativas o de candidatos a diputados por mayoría relativa que rebasara cien distritos, debería convertirse en coalición nacional. Aquí el PAN mostró su vocación de partido fuerte, capaz de lograr triunfos por sí mismo y sabedor también de las dificultades de una coalición con la principal fuerza opositora, con la que son muchos los puntos de discordancia y difícilmente podría alcanzarse una plataforma electoral única, de ahí que se justifique la posición panista sostenida respecto a esta cuestión.

Estas iniciativas del Partido Acción Nacional presentadas los días 1o. y 2 de abril de 1996, fueron consideradas en el dictamen correspondiente conjuntamente con la iniciativa de reformas a diversas leyes en materia político-electoral presentada por el presidente Ernesto Zedillo, el 7 de noviembre del mismo año.

## 7. Los Acuerdos de Bucareli

Mientras el PAN actuaba presentando estas iniciativas en la Cámara de Diputados y alejado de la mesa de negociaciones de Bucareli, como se le denominaba en alusión a la calle donde se encuentran las oficinas de la Secretaría de Gobernación, en dicha mesa continuaron trabajando representantes del PRI, PRD y PT. Para el 15 de abril de 1996 estaba prácticamente terminado el documento de conclusiones alcanzadas en la mesa para la reforma electoral por los mencionados partidos. Este instrumento fue dado a conocer por la Secretaría de Gobernación el día 22 de abril, cuando apareció ampliamente publicado en los diarios. En el mencionado documento se daba cuenta de los consensos a los que habían arribado las tres fuerzas que continuaron participando en la negociación, con exclusión del PAN, y éstos se presentaban en 79 puntos, entre los que destacan los siguientes.

El texto estaba dividido en dos secciones, una relativa a las modificaciones constitucionales y otra a las modificaciones legales. En cuanto a las primeras se aceptaba la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, punto en el que había también coincidencia con el PAN. Se señalaba que los *ministros y magistrados electorales*, como se les denominaba en este instrumento, serían designados por una mayoría de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este punto, finalmente, se modificó en el texto de la reforma constitucional suscrita por todos los partidos políticos, junto con el presidente de la República como iniciativa, para otorgar la facultad de designación a la Cámara de Senadores en lugar de la de Diputados. Es interesante destacar que en este escrito, además de los puntos en los que los partidos habían alcanzado un acuerdo, la Secretaría de Gobernación formulaba distintas observaciones en puntos en los que difería. Se planeaba encomendar la vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral a un organismo administrativo, en el que participaran integrantes del Tribunal y de la Suprema Corte. Este punto se modificó

en la propuesta definitiva para que fuera una comisión del Consejo de la Judicatura Federal, en la que además participarían miembros del Tribunal Electoral, la encargada de la mencionada función.

Se admitía establecer ya la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, de la que conocería la Suprema Corte de Justicia. La Secretaría de Gobernación expresaba una reserva en este punto y señalaba que consideraba inconveniente la modificación consistente en suprimir la excepción de la fracción I del artículo 105 constitucional, respecto de la acción de controversia constitucional en la materia electoral, que también pretendían los partidos otorgar a la Suprema Corte de Justicia. En este punto el criterio de la Secretaría de Gobernación fue finalmente recogido en la propuesta de reforma constitucional, dándole un mejor sentido al proyecto, puesto que el control de la constitucionalidad de las leyes es lógico y conveniente, aunque sean electorales, que corresponda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que no es adecuado entrometerla en polémicas o discordias partidistas en las que se disputen resultados electorales si puede existir un órgano de alta relevancia y especializado en el Poder Judicial para estos efectos, como es el Tribunal Electoral.

Se disponían diversas medidas para el sistema de impugnación de actos electorales por violación a la ley o a la Constitución, que fueron incorporadas, tanto en el texto de la norma suprema, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Específicamente se insistía, en el punto 7, en establecer mecanismos para el control constitucional de actos y resoluciones de autoridades federales y locales, lo cual, como ya hemos señalado, era una solicitud reiterada prácticamente en todos los documentos que hemos venido analizando y que se integró al texto constitucional en los artículos 116 y 99.

En el punto 11 se recogía otra propuesta frecuentemente sostenida en distintos foros en cuanto a la afiliación personal a los partidos políticos, la cual quedó en los artículos 35 y 41 de la Constitución.

En el punto 12, el PRI, el PRD y el PT habían alcanzado ya coincidencia en cuanto a la instauración de la figura jurídica del referéndum. Se presentaban algunas diferencias con la Secretaría de Gobernación en cuanto a las materias que podrían ser objeto de este procedimiento de democracia semidirecta. Se puede apreciar en éste, como en los demás aspectos que hemos venido comentando, hay una absoluta coincidencia con el Partido Acción Nacional en cuanto a las propuestas que incluía en sus iniciativas presentadas a principios de abril. Todas las anteriores se incorporaron al texto constitucional y legal; sin embargo, lo relativo al referéndum no apareció en la propuesta definitiva suscrita por los partidos y el tema de la democracia semidirecta ha quedado nuevamente pendiente. Como es sabido, el referéndum existió por lo menos en el plano teórico constitucional como una posibilidad en el Distrito Federal, con motivo de la reforma política de 1977, pero nunca llegó a tener aplicación por no haberse expedido la ley reglamentaria. En la reforma constitucional de 1986 desapareció dicha figura en la regulación referente al Distrito Federal. La misma suerte corrió la iniciativa popular, y ahora pese a encontrarse aprobada ya en estas conclusiones y ser también materia de las propuestas del PAN, no alcanzó a concretarse en la iniciativa de reformas constitucionales.

En el punto 14 se hace alusión al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, que formó parte de la reforma constitucional pero, como hemos visto, se difirió mediante un transitorio en el proceso de reformas legislativas. La Secretaría de Gobernación observaba en este rubro que, por razones de soberanía y logística, debería continuar la legislación vigente en el sentido de que el derecho a sufragar sólo pueda ejercerse dentro del territorio nacional.

En el punto 15 se incluyó una referencia a las elecciones en cuanto a que deberían ser libres, auténticas y periódicas. Lo cual, quizá, parecería o bien una reiteración innecesaria en cuanto a la libertad, dado que ésta ya estaba atribuida al sufragio, o como una aparente confesión de falta de autenticidad en las elecciones anteriores. Por otro lado, la periodicidad estaba implícita en los procesos de renovación democrática de

las autoridades y se entiende como una periodicidad *frecuente*, puesto que no podría establecerse, por ejemplo, un periodo de 52 años a la manera del nuevo sol azteca, para que se realizaran elecciones. En tal caso, no podría decirse, pese a que correspondería fielmente al concepto de periodicidad, que se cumple con el requisito propuesto, pues no es esa la intención que se plasmaba en el documento. Finalmente, esta redacción se incorporó en el artículo 41 constitucional al establecerse en su segundo párrafo que: “La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...”.

En cuanto a los órganos y autoridades electorales se tomaron de este documento, en la reforma constitucional, las características atribuidas al IFE como órgano independiente y autónomo en sus decisiones. En rigor el texto constitucional señala que este organismo será independiente en sus decisiones y funcionamiento y se le otorga el carácter de organismo público autónomo en el propio artículo 41. En el punto 18 del documento que nos ocupa, ya se contenía la idea de suprimir la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Consejo General del IFE, modificar la denominación de los *consejeros ciudadanos* por la de *consejeros electorales* y establecer su número en nueve con duración de ocho años en su cargo, así como mantener en las mismas condiciones que en la legislación entonces vigente, es decir, con voz pero sin voto, la representación de los partidos políticos. Todo ello se plasmó en la reforma constitucional, excepto la duración de los consejeros electorales, que tanto en este documento, como en las iniciativas del PAN se estimaba en ocho años y la propuesta que se sometió en definitiva al Congreso indicó un lapso de siete años de duración para estos cargos.

En cuanto al nombramiento de consejeros electorales, en el punto 19 se sugería que se hiciera por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, tal y como quedó en el texto constitucional; sin embargo, había una previsión al final de este punto que no fue recogida en el proyecto definitivo y que hubiera sido muy saludable que se incorporara, y es la relativa al caso en que

no se logre la mayoría calificada señalada. En ese evento el nombramiento de los consejeros se llevaría a cabo por insaculación, ésta que era una sana previsión para un caso de imposibilidad de acuerdo en la Cámara de Diputados no se incluyó en el texto constitucional.

Se preveía en el punto 20 de aquel documento que los consejeros electorales no deberían desempeñar ningún otro empleo remunerado, lo cual también se incluyó en el artículo 41 de la norma suprema. En el inciso c) del punto 20 había una previsión que quizás hubiera sido muy saludable en cuanto al desarrollo del federalismo mexicano y era en el sentido de que los nombramientos de los consejeros electorales, cuando menos en una tercera parte, recayeran en personas de las entidades federativas distintas al Distrito Federal. Este requisito no pasó a la iniciativa de reformas constitucionales y es claro que, de acuerdo con la decisión tomada por la Cámara de Diputados en cuanto a los consejeros electorales, la mayoría de ellos tienen su origen o su desenvolvimiento en el Distrito Federal. Por lo que toca al director general que existía con anterioridad en el Instituto Federal Electoral, se planteaba la posibilidad de que su nombramiento se realizara también por una mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta que formulara el Consejo General.

En el documento consensuado por el PRI, el PRD y el PT no se establecía cómo definir la presidencia del Consejo General una vez excluido al representante del Poder Ejecutivo que era el secretario de Gobernación, quien lo presidía anteriormente, y se creaba una posible dualidad entre quien ejerciera la función de la presidencia y el director general, que también sería nombrado por la Cámara de Diputados. La Secretaría de Gobernación formuló una observación en el propio texto respecto a la posibilidad de que los consejeros electorales fueran diez, proviniendo dos de cada circunscripción plurinominal y que fueran designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios. Por el mismo procedimiento se designaría un presidente del Consejo General adicional a los diez consejeros, y sería este presidente el que propusiera

a dicho cuerpo colegiado, esto es, al Consejo General, el nombramiento del director general. Esta propuesta resultaba más adecuada para evitar una posible confrontación entre el presidente del Consejo, como quiera que fuese designado, y un director electo por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. La propuesta de la Secretaría de Gobernación, si bien con una variable numérica, fue la que prevaleció en el proyecto final, en el que se incluyeron ocho consejeros electorales a los que se adicionaba un consejero presidente, siendo todos éstos electos por la Cámara de Diputados, y se cambió la anterior figura del director general por un secretario ejecutivo designado por el Consejo General a propuesta del presidente del mismo.

En relación con la organización del proceso electoral, en el punto 23 se incluía una modificación de fondo respecto a la calificación presidencial. Ésta consistía en que el Consejo General del IFE hiciera la suma nacional de los 300 cómputos distritales correspondientes a dicha elección, remitiendo la documentación respectiva a la Cámara de Diputados. El Tribunal Electoral resolvería las impugnaciones existentes en contra de los resultados de casillas o cómputos distritales e informaría a dicha Cámara. Finalmente, con los cómputos distritales remitidos por el Consejo General del IFE y las resoluciones del Tribunal Electoral, la Cámara de Diputados haría el cómputo nacional definitivo de la elección para presidente de la República y formularía la declaración correspondiente, la cual, se decía, no tendría efectos constitutivos.

Este procedimiento resultaba bastante complejo y la propia Secretaría de Gobernación incluyó una observación en el documento, indicando que en caso de modificarse la forma de calificación de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo más conveniente sería sujetarlo plenamente a derecho, con esto quería decir a un régimen de revisión estrictamente jurídico, que no incluyera posibilidades de interferencia de criterios políticos, como podría ocurrir manteniendo la participación de la Cámara de Diputados. Aunque se dijese que su declaración no tendría efectos constitutivos, por supuesto que los tendría ya que se trataría de realizar

el cómputo nacional definitivo, tomando en cuenta las resoluciones del Tribunal Electoral pero dejando, pues, en última instancia la resolución a la Cámara de Diputados. La propuesta de la Secretaría de Gobernación era más lógica en cuanto a que si se iba a someter plenamente a derecho este procedimiento, lo más conveniente sería que el Tribunal Electoral asumiera la función calificadora y esa fue la solución que se adoptó en la reforma constitucional.

En lo concerniente al financiamiento, en las conclusiones de la Mesa de Bucareli, adoptadas por el PRI, el PRD y el PT, se pretendía establecer en el artículo 41 constitucional la referencia al predominio de los recursos públicos sobre los de origen privado. Esto, efectivamente, quedó plasmado en la Constitución aunque el desarrollo legislativo de tal previsión prácticamente permitiría casi igualar los recursos públicos y los privados, como se verá más adelante (ver el capítulo de régimen de partidos). En la redacción se aludía solamente a las actividades permanentes y no a los gastos de campaña y se aceptaba emplear como base los costos mínimos de campaña determinados por el Consejo General del IFE, el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos políticos con representación parlamentaria, la duración de las campañas electorales y los índices de inflación publicados por el Banco de México. Todos estos criterios fueron recogidos tanto por la Constitución como por la legislación ordinaria, pero se adoptó también la observación que hacía la Secretaría de Gobernación en el referido documento, a la necesidad de considerar por separado, por razones de transparencia y legalidad, el origen y destino de los recursos que se utilizan en las actividades para lograr el voto, y el financiamiento concreto de las campañas.

En el documento que nos ocupa también se señalaba una mecánica de reparto del financiamiento público, indicando que el 70% sería proporcional a la fuerza electoral y el 30% con un criterio inverso a la misma. Este último parecía difícil de configurar, pues consistiría en aumentar la participación en ese 30% según fuese menor la cantidad de votos obtenida. Finalmente, con gran acierto se resolvió incluir en la iniciativa

no una referencia a un criterio inversamente proporcional a la fuerza electoral, sino un reparto igualitario de ese monto del 30% del financiamiento público.

En cuanto al régimen de partidos se fijaba en 2% el umbral de votación requerido para que éstos accedieran a curules de representación proporcional, lo cual era menor a la propuesta que hacía el PAN, de 3%, pero finalmente fue aceptado ese número de 2% por todos los partidos políticos para incorporarlo a la Constitución en el artículo 54.

En la configuración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, el PRI, el PRD y el PT no habían fijado una posición definitiva y en ese punto señalaron que seguirían explorando posibilidades para fortalecer la proporcionalidad en ambos cuerpos legislativos, al tiempo que realizaban, para ese efecto, una consulta hacia el interior de sus organizaciones.

Al entrar en los temas para reformas legislativas se indicó, por lo que toca a derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección, establecer una legislación específica para regular los procedimientos de los recursos relativos a la protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos y al control constitucional de actos y resoluciones de autoridades electorales federales y locales. Se retomaba aquí una preocupación que aparecía tanto en los documentos del Seminario del Castillo de Chapultepec, como en las iniciativas panistas, ya comentadas.

Ante la posibilidad del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, los partidos signatarios de las conclusiones de la Mesa de Bucareli acordaron vincular este punto al desarrollo del programa para el registro nacional ciudadano, en relación con el registro de nacionales residentes en el extranjero y con la expedición de la cédula de identidad ciudadana. Este es el antecedente del artículo transitorio que determinó diferir la aplicación práctica de la reforma constitucional orientada a abrir la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero. Tal disposición se encuentra en el octavo transitorio del artículo que se refiere a la reforma del COFIPE aprobado en la Cámara de Diputados el 14 de noviembre de 1996 y publicado el 22 del mismo mes.

El documento al que nos venimos refiriendo muestra algunas inconsistencias, reiteraciones e incluso discordancias que muestran que se trabajó en algunos puntos de manera inconexa y luego se armó la redacción final de conclusiones. De ahí, por ejemplo, que en la sección relativa a “Órganos y prioridades electorales”, sí se precise el número de consejeros electorales en nueve, como finalmente quedó recogido en el texto constitucional. Igualmente se hace una alusión a que los consejeros electorales del Consejo General deben tener una remuneración *similar*, dice, a la fijada para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Finalmente, el texto constitucional equiparó los emolumentos de ambos servidores públicos, con lo cual se garantiza la independencia efectiva de los consejeros electorales.

Dentro de las reformas propuestas en materia legislativa, es interesante aludir al punto 47, en el cual se acordaba “privilegiar el financiamiento público sobre el privado, incrementando el monto total que hasta ahora se ha distribuido, con el propósito de contribuir a fortalecer a los partidos políticos y la transparencia del origen de sus recursos financieros”. Este punto es interesante porque por lo menos entre el PRI, el PRD y el PT se había ya acordado un incremento del monto total de financiamiento público, que fue justamente lo que se hizo en la reforma legislativa y que dio lugar al rompimiento del consenso por parte de los partidos opositores. Es cierto que el PAN había hecho pronunciamientos más austeros en sus iniciativas legales pero, finalmente, es importante destacar la existencia de un antecedente que buscaba el incremento de los montos y que por lo menos contaba con la anuencia de tres de los cuatro partidos con representación en el Congreso.

En el punto 54 de las reformas legislativas, se proponía establecer un límite al monto total de las aportaciones de simpatizantes que, en dinero, podrían recibir los partidos, consistente en el 10% del financiamiento correspondiente al partido mayoritario. Esta propuesta sufrió una variante al fijarse el 10% como monto máximo de aportaciones de los simpatizantes, pero del financiamiento total de los partidos políticos, es decir, calculado sobre el total del monto del financiamiento

público. Se concluía también que era necesario prohibir las aportaciones anónimas, cosa que se hizo en la legislación ordinaria con motivo de las reformas al COFIPE.

En el asunto del acceso a los medios de comunicación, en este documento se preveía el incremento del tiempo en radio y televisión, lo cual se introdujo en la legislación ordinaria mediante la aprobación de horas adicionales durante la campaña y de la adquisición por parte del IFE de tiempo para mensajes promocionales. Se alude a la formalización en la ley de la realización de monitoreos aleatorios por parte del IFE, a los noticieros de radio y televisión, así como establecer el derecho de aclaración en todos los medios de comunicación social. Estas propuestas coincidían con las que ya hemos visto, fueron formuladas con el PAN aunque las de este último partido tendían a una mayor rigidez en cuanto al control de los medios. Finalmente, las mencionadas en el documento de la Mesa de Bucareli llegaron a formar parte de la legislación electoral ordinaria en el COFIPE.

Se recogió también una propuesta reiterada en los distintos documentos que hemos venido analizando, tanto en el sentido de suprimir el registro condicionado, como en el de aplicar una restricción a los partidos políticos que perdieran su registro por no alcanzar el mínimo de votación, a efecto de que no pudiesen solicitar uno nuevo hasta después de pasado el siguiente proceso electoral. En este documento se introdujeron algunas ideas relativas a la flexibilización para la formación de coaliciones; sin embargo, la Secretaría de Gobernación planteó la necesidad de revisar cuidadosamente el régimen propuesto de coaliciones para postular candidatos de convergencia a la presidencia de la República y a las Cámaras del Congreso de la Unión, a efecto de que no resultase riesgoso o contrario al régimen electoral en su conjunto, al sistema de partidos y, sobre todo, para que no creara confusión entre el electorado sobre las distintas ofertas políticas que se le presenten. Esta posición de la Secretaría de Gobernación prevaleció finalmente en el texto de la reforma y se sustenta en el hecho de que las coaliciones parciales podrían propiciar una desorientación en el electorado. Por ejemplo, en el caso de adoptarse una regla

como la que se preveía en el documento en cuanto a que en la presentación de la candidatura a la presidencia de la República por una coalición, se debería incluir simultáneamente, por lo menos, una coalición del 30% de candidatos a diputados y senadores, se encuentra un punto endeble porque permitiría el 70% de participación diseminada de los partidos que, aparentemente, estuvieran unidos para llevar un candidato a la presidencia de la República, pero mantendrían posiciones disímolas y hasta encontradas con la consecuente inseguridad en cuanto a las medidas de gobierno que deberían adoptarse. Parece mucho más lógico el sistema adoptado al final, según el cual en el caso de coalición entre partidos para postular un candidato a la presidencia de la República también tienen que efectuar coaliciones totales para postular aspirantes al Senado y a la Cámara de Diputados, de manera que se garantice la realización de un programa de gobierno único y congruente y no una dispersión de posiciones ideológicas y políticas entre partidos que aparecen apoyando a un mismo candidato a la presidencia, pero sosteniendo candidaturas diversas y plataformas distintas a nivel de la elección de diputados y de senadores.

Finalmente, en el punto 79 se hace alusión a las agrupaciones políticas nacionales que ya estaban consideradas en el documento del Seminario del Castillo de Chapultepec y se fijan las bases de un mínimo de afiliados de 7,000 por lo menos en diez entidades federativas, que fue la norma introducida después en los cambios aprobados al COFIPE.

Como puede apreciarse, muchos de los aspectos contenidos finalmente en la reforma, vinieron gestándose a lo largo de todo 1995 y la primera parte de 1996. En este último lapso se concretaron en documentos más definidos, en los cuales se perfilaban los consensos básicos. Pese a que el PAN no había participado en la fase final de los acuerdos de Bucareli es evidente, del análisis del contenido de sus iniciativas y del relativo al documento que acabamos de examinar, que existía una gran cantidad de posiciones comunes y muchas de ellas también se daban en el marco del escrito emitido por el Seminario del Castillo de Chapultepec.

A mediados de mayo de 1996 se pretendió acelerar el proceso de reforma por diversos motivos. Primero porque se acercaba el informe presidencial del 1o. de septiembre y era necesario para el presidente de la República presentar un resultado concreto relativo a la reforma electoral; por otro lado, de cara al ámbito internacional, era preocupante que la no consecución del propósito de perfeccionar los mecanismos democráticos del país, podría tener repercusiones en la imagen del mismo hacia el exterior, sobre todo tratándose de un compromiso manifestado por el propio presidente de la República. Era, pues, importante para esa imagen y para los efectos que incluso en el panorama económico y de las relaciones comerciales con los Estados Unidos y Europa, significaba presentar un proceso de avance en la democracia mexicana y que se llegara a la concreción consensuada de estos acuerdos.

Para ello fue preciso emplear una argucia política por parte del gobierno, que consistió en dar lugar a la renuncia de Miguel Ángel Martínez, presidente municipal priísta electo en Huejotzingo, lugar cuya disputa había sido el motivo de la salida del PAN de la negociación; después de este movimiento el PAN volvió a la mesa de negociaciones. Todavía hubo forcejeos y tensiones en cuanto al contenido de la reforma en las semanas siguientes y uno de los elementos catalizadores de los acuerdos finales, fue el hecho de que se realizaron elecciones al interior del PRD para renovar su presidencia. Porfirio Muñoz Ledo, que había estado a cargo de la misma, pretendía cerrar su gestión con los acuerdos que permitieran suscribir un pacto que llevara adelante la reforma política como una aportación importante de su etapa al frente del PRD y obtener los mayores beneficios para su agrupación política en ese proceso. Entre tanto, el 14 de julio se celebró la elección que llevó a la presidencia del PRD a Andrés Manuel López Obrador, de línea dura y con fama de intransigente respecto a las negociaciones gubernamentales. Ello todavía aceleró más el proceso a fin de que antes de que formalmente Porfirio Muñoz Ledo entregara la presidencia a su sucesor en el PRD participara en la suscripción del acuerdo entre todos los partidos políticos y el gobierno.

El 25 de julio se dio a conocer, en Palacio Nacional, la iniciativa para reformar la Constitución en materia político-electoral, acto en el que participaron el presidente de la República y los dirigentes de los cuatro partidos con representación congresional: el PRI, el PAN, el PRD y el PT. Dentro de esta reforma se incluía también un nuevo marco político integral para el Distrito Federal, en el cual destacaba la elección directa, por primera vez, del jefe de gobierno del Distrito Federal en 1997.

No puede dejar de mencionarse en este proceso, el cambio de conducción en el Partido Acción Nacional; éste se produjo el sábado 9 de marzo, cuando Felipe Calderón Hinojosa obtuvo la victoria sobre Ernesto Ruffo por 159 votos contra 107 y accedió a la presidencia del PAN para el trienio 1996-1999. Calderón mantuvo la postura de abstenerse de participar en el diálogo de Bucareli hasta en tanto no se resolviera en su favor el asunto de Huejotzingo, lo cual consiguió, como ya indicamos, a mediados de mayo.

El acuerdo logrado por los partidos políticos permitió la presentación de una iniciativa conjunta suscrita por los líderes de los grupos parlamentarios, tanto de la Cámara de Diputados, como de la Cámara de Senadores, la cual se presentó ante la primera de ellas también con la firma del presidente de la República. La iniciativa, de fecha 25 de julio de 1996, aparece con la suscripción del diputado Ricardo García Cervantes, coordinador del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados y el senador Gabriel Jiménez Remus, coordinador del grupo parlamentario del mismo partido en la Cámara de Senadores. Por el Partido Revolucionario Institucional la signan el diputado Humberto Roque Villanueva, coordinador del grupo parlamentario en la Cámara de Diputados y el senador Fernando Ortiz Arana, coordinador del grupo parlamentario de la Cámara de Senadores. En cuanto al Partido de la Revolución Democrática, los respectivos coordinadores parlamentarios que firmaron fueron el diputado Jesús Ortega Martínez y el senador Héctor Sánchez López. Por el Partido del Trabajo, el diputado Alfonso P. Ríos Vázquez, coordinador del grupo de este partido en la Cámara de Diputados; el PT

no logró acreditar senadores. Aparece también la firma de la senadora Irma Serrano Castro Domínguez, que no pertenece a ningún grupo parlamentario y no tenía mérito alguno para figurar ahí. Al final firma el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León.