



MÉXICO 1994: UN NUEVO MARCO ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

*Jacqueline Peschard**

El propósito de este artículo es analizar las condiciones que hicieron posible en México la adopción de las últimas reformas electorales (1993 y 1994), así como sus contenidos y repercusiones políticas inmediatas. Estos cambios son abordados a la luz de las coordenadas políticas en las que se inscribió la primera de estas reformas –la alianza estratégica entre el PRI y el PAN y los resultados electorales de 1991– así como a partir de los factores y sucesos que llevaron a emprender una nueva Reforma en el marco de un pacto de civilidad entre los partidos políticos.

Analysis of the conditions that made the most recent election reforms (1993 and 1994) possible in Mexico, as well as their immediate political meaning and repercussions. These changes are examined in the light of the political situation in which the first reform was carried out, the strategic alliance between PRI and PAN, and the results of the 1991 election, as well as the factors and events that led to elaborating a new reform within a civility pact between political parties.

Una paradoja atraviesa actualmente a las elecciones en México, pues a medida que han cobrado mayor centralidad política, han sido objeto de un mayor cuestionamiento. La falta de credibilidad que padecen los comicios mexicanos ha llevado a que cada vez se acuda con más insistencia al expediente de la reforma a la legislación electoral. Mientras en los últimos 20 años, la constante fue que cada sexenio tuviera su reforma electoral, en el de Carlos Salinas de Gortari se realizaron tres.

La recurrencia a modificar las leyes electorales habla de que los actores involucrados esperan que las normas conduzcan a elecciones transparentes y confiables, pero al mismo tiempo revela la

* Investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

insuficiencia de los cambios que se han ido incorporando al marco jurídico, debido a que el foco central del litigio que es la injerencia del gobierno en la organización de los comicios sigue presente.

Con todo, ha quedado claro que una reforma electoral ya no puede procesarse por la vía de la sola mayoría numérica en el Congreso, con la que, por otro lado, sigue contando el PRI hasta hoy; sino que requiere de una ratificación más amplia, en la que participen al menos las otras dos principales fuerzas partidarias, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD); fue así como se aprobaron las últimas tres reformas en la materia de 1989-90, de 1993 y de 1994.

En la coyuntura de las elecciones presidenciales de 1994, marcada por la irrupción de focos de violencia en el país —el levantamiento armado en Chiapas, el asesinato del candidato presidencial del PRI, secuestros de hombres de negocios—, la mayor flexibilidad de los procedimientos legislativos y los cambios sustanciales que se introdujeron a la legislación electoral no lograron garantizar la confianza en los comicios. Haría falta un pacto expreso entre los principales participantes en torno a las condiciones necesarias para que el proceso electoral se reconociera como válido para así dar lugar a la transmisión pacífica del poder.

Analizar las condiciones que hicieron posible las dos últimas reformas electorales, así como sus contenidos precisos y repercusiones políticas es el objetivo del presente trabajo.

Las condicionantes de la reforma electoral de 1993

Para entender por qué la reforma electoral de septiembre de 1993 no pudo aplicarse en la elección de 1994 para la que había sido promulgada, hay que contemplarla en el marco de dos coordenadas fundamentales: *a)* la alianza estratégica del PAN con el gobierno salinista y *b)* los resultados de los comicios federales de 1991. Estas coordenadas tanto definieron la forma, como evolucionaron las negociaciones interpartidarias previas a la aprobación de las reformas constitucional y reglamentaria, como los temas y alcances de las mismas, y por ende, sus implicaciones políticas en el corto plazo.

a) *La alianza estratégica del PAN con el gobierno salinista*

Después de la muy controvertida elección de 1988, el gobierno salinista y el PAN establecieron una alianza estratégica que se expresaría en el terreno tanto de las reformas, como de las resoluciones a los conflictos electorales. Este entendimiento surgió como resultado del ascenso del neocardenismo en la contienda presidencial de 1988, porque éste no solamente desafió al predominio del PRI, obligando al discurso oficial a reconocer el *fin del partido prácticamente único*, sino que amenazó política y electoralmente a la que había sido tradicionalmente la segunda fuerza electoral del país, el Partido Acción Nacional.

En efecto, la base de apoyo del candidato presidencial del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas, se conformó básicamente de antiguos votos priístas, provenientes tanto de zonas de arraigo tricolor como Michoacán, como de áreas de importante presencia opositora como el Distrito Federal, el estado de México y Baja California.¹

Aunque en 1988, el PAN ganó el mayor número de curules de mayoría de toda su vida –más de cuatro veces las ganadas tres años antes–, y que esto se debió en buena parte al golpe que el Frente Democrático le asestó al priísmo –la votación panista creció apenas un 2 por ciento respecto de 1985, mientras el PRI perdió 14 puntos porcentuales–, aunque también al hecho de que el Frente Democrático de Cárdenas no logró presentar candidaturas comunes en la elección para diputados, la existencia de una nueva opción política significó una amenaza para el PAN. Acción Nacional había captado tradicionalmente el grueso del voto de protesta antipriísta, que ahora contaría con dos canales diferenciados para expresarse.

En este contexto, el PAN propuso el establecimiento de un pacto entre partidos y con el gobierno para impulsar la transición democrática. De dicho llamado resultaron una serie de encuentros de sus dirigentes con el presidente de la República, que desembocaron en el establecimiento de una alianza estratégica

¹ Véase, Peschard, J. "Las elecciones en el sexenio de la crisis", en Bazdresch, C.; Bucay, N.; Loaeza, S. y Lustig, N. (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México: FCE, 1992, pp. 212-238.

para sacar adelante la reforma electoral de 1989-90 con la que el presidente Salinas se había comprometido al asumir el poder.

El entendimiento del gobierno con Acción Nacional era jurídicamente indispensable para promulgar esa nueva legislación en virtud de que el PRI no contaba con la mayoría calificada –dos terceras partes– en la Cámara de Diputados para poder reformar la Constitución –sólo tenía 260 de los 500 escaños–, pero también lo era políticamente porque significaba un respaldo de calidad, al provenir de una fuerza reconocida por su consistente trayectoria opositora.

Para el PAN la alianza significaba la posibilidad de aislar a la corriente neocardenista que aparecía como su mayor competidora, además de que se manifestaba como una fracción antisistema, pues tenía por objetivo expreso la destrucción del régimen priísta vigente, precisamente en un momento en que el modelo económico en marcha contenía muchos de los postulados liberales defendidos sistemáticamente por Acción Nacional.

La alianza con el gobierno salinista ratificó el carácter del PAN de oposición leal o de partido de colaboración con el régimen, aunque en la perspectiva más inmediata significó un giro en la conducta electoral agresiva, o impaciente, como dijera Soledad Loaeza, que Acción Nacional había desarrollado en los años anteriores a 1988, particularmente en las contiendas locales y estatales.²

Para Acción Nacional, la alianza con el gobierno le redituó casi inmediatamente importantes dividendos porque se le reconocieron triunfos inéditos en gubernaturas –en el estado de Baja California primero y posteriormente en Chihuahua, además del arreglo con interinato en Guanajuato–,³ que vinieron a sumarse a los que alcanzaría en importantes presidencias municipales. Esto ratificó la creencia muy extendida de que en nuestro país paga más la negociación que los votos.

Empero, el pronunciamiento declarado del PAN del lado del

² Véase, Loaeza, S. "El Partido Acción Nacional. De la oposición leal a la impaciencia electoral", en Loaeza, S. y Segovia, R. (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, El Colegio de México, 1987, p. 99.

³ En las elecciones a gobernador en Guanajuato, en agosto de 1991, el PRI ganó oficialmente, pero la movilización del PAN llevó a que se negociara la renuncia del candidato triunfador y el establecimiento de un gobierno interino, encabezado por un panista.

oficialismo tuvo un importante costo político interno: la formación del grupo disidente llamado Foro Democrático y Doctrinario, su desprendimiento posterior que desembocó en la formación de un partido político, y finalmente su adhesión a la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en 1994. Ésta fue la factura que pagó Acción Nacional por haber sido el artífice de la alianza popularmente reconocida como *concertación* –concertación con el partido movilizado, a cambio de ceder plazas. El propio término indicaba la carga negativa que se le atribuía a la negociación de la directiva panista con el gobierno.⁴

b) Los resultados electorales de 1991

Las elecciones intermedias de 1991 se realizaron en un contexto muy diferente al de 1988, en primer lugar porque ya para entonces el gobierno de Salinas había recuperado capacidad de iniciativa política, además de que había logrado controlar algunos de los indicadores gruesos de la crisis económica como la inflación y el pago de la deuda externa.

Los resultados de dichas elecciones de mitad del sexenio significaron un respaldo al régimen que se manifestó en dos renglones: la recuperación del voto del PRI –creció 10 puntos porcentuales y en números absolutos cerca de 5 millones de votos– y un notable incremento en la asistencia a las urnas –cerca de 6 millones de votos más que en 1988–, lo cual de entrada fue un signo de apoyo al ordenamiento institucional vigente.

El incremento de la votación priísta se sustentó básicamente en el rescate de votos perdidos en 1988, y particularmente en la movilización de ex abstencionistas, más que de nuevos votantes en la medida que el padrón electoral de 1991 disminuyó respecto del de tres años antes en un 3.67 por ciento. El voto de 1991 tuvo un sentido plebiscitario, de apoyo a la gestión salinista,⁵ pero también

⁴ En ocasión de la Convención Nacional del PAN, noviembre de 1993, en la que se eligió al candidato presidencial de dicho partido, aunque Diego Fernández de Cevallos ganó la postulación en la primera ronda de votaciones, las críticas de las que fue objeto de parte de sus correligionarios revelaron los reclamos internos existentes.

⁵ Ésta es la conclusión del trabajo de Domínguez, J. y McCann, J. "Shaping Mexico's Electoral Arena: The Construction of Partisan Cleavages in the 1988 and 1991

de distanciamiento frente al PRD que apenas alcanzó un 8.31 por ciento de los votos. Aunque el PAN ganó su primera senaduría y obtuvo 800 mil votos más que tres años antes, perdió 28 de las 38 diputaciones de mayoría que había ganado en 1988.

A pesar de que la contienda federal de 1991 no provocó movilizaciones poselectorales de protesta, es decir, de que las denuncias de fraude de parte del PRD no tuvieron eco entre la población, no se logró convencerla de su limpieza. Esta convicción se nutrió de las protestas masivas de que sí fueron objeto las elecciones para gobernador en Guanajuato y San Luis Potosí, que se sucedieron paralelamente al proceso federal, y que condujeron a soluciones extraordinarias que significaron en ambos casos el retiro del gobernador constitucional y el establecimiento de un interinato.⁶

Aunque la fórmula negociación fue la misma, las soluciones específicas fueron diferentes como diferentes eran las agrupaciones opositoras con las que se estableció el acuerdo para frenar el conflicto poselectoral en los dos estados del centro del país. Mientras en Guanajuato, la oposición que reclamaba el triunfo era panista, y en un hombre de dicho partido cayó el interinato, en San Luis Potosí, el candidato opositor estaba respaldado por una coalición de partidos que incluía además del PAN, el PRD y el PDM. Ahí el interinato recayó en un priísta que fue aceptado por los dos bandos enfrentados.⁷

Las negociaciones poselectorales fueron posibles gracias a la posición de supremacía de la presidencia de la República, y aunque éstas efectivamente sirvieron para calmar el conflicto político poselectoral, el hecho de que la decisión de una persona

National Elections", *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Chicago, septiembre, 3-6, 1992.

⁶ Los retiros de los gobernadores electos aparecieron como voluntarios, revelando el control de la presidencia de la República sobre los candidatos priístas.

⁷ Para un análisis de los comicios locales de Guanajuato y San Luis Potosí en 1991, en donde se ve la diferencia en el tratamiento que el gobierno otorgó a los distintos grupos opositores, véase: Aziz, A. "San Luis Potosí: repetición de un agravio" y Martínez Assad, C. "Camino de Guanajuato: ¿hacia un nuevo modelo político?", en "Elección o designación de gobernadores", 1991, *Revista Eslabones*, enero-junio de 1992, pp. 6-19 y 20-33.

podiera revertir un proceso político formal era una demostración del carácter autoritario de la mecánica política vigente.⁸

Con estos antecedentes de comicios locales fuertemente cuestionados, junto a unos resultados electorales federales que mostraban un respaldo al gobierno y su partido, y una alianza estratégica entre el gobierno y el PAN, en el horizonte empezaron a vislumbrarse las elecciones presidenciales de 1994 como una contienda competida y complicada.

Para el PRD, éstas representaban su verdadera oportunidad de triunfo porque además de que, a diferencia de 1991, contaría con la candidatura de Cárdenas que había probado ser el eje de su fuerza de movilización, ya no estaría dispuesto a que se le arrebatara un eventual triunfo, es decir, recurriría al apoyo de grupos tanto internos como externos para que se le reconociera. Para el gobierno, el cálculo estaba en capitalizar los resultados de 1991 para enfrentar al perredismo que era el que se perfilaba como el contendiente más cercano.

La oferta gubernamental para dotar de credibilidad a la contienda del 94 se redujo inicialmente a la credencial con fotografía que era un viejo reclamo del PAN que pretendía atacar parte del problema de la manipulación del documento que da derecho al sufragio.⁹

Si bien, desde la perspectiva de las fracciones más duras del priísmo, los resultados del 91 no hacían necesarias nuevas *concesiones* a la oposición, desde la lógica de su aliado, el PAN, la posibilidad de emprender una nueva reforma y de lograr ciertos avances que le fueran favorables, era un precio que podía exigir para tener una carta de presentación no sólo frente a sus electores, sino frente a su propia militancia que había sido sacudida por la salida del Foro Doctrinario.

Para este propósito, se formó en el curso de 1992 una Comisión Plural en la Cámara de Diputados a fin de que acordara la agenda de la reforma, sin embargo, fue necesario que el presi-

⁸ Éste es uno de los elementos que Przeworski señala como indicadores de permanencia de un gobierno autoritario. Véase *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991, p.14.

⁹ La elaboración del registro ciudadano que había sido acordado durante la reforma de 1989-90, volvió a quedar aplazado, junto con la redistribución.

dente Salinas en su VI Informe de Gobierno destrabara las tareas de la Comisión, al pronunciarse en favor de la necesidad de reglamentar un aspecto novedoso,¹⁰ el de las condiciones de competencia interpartidaria, en tres vertientes: el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación; su financiamiento y los topes en los gastos de campaña.

A pesar de que el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de 1993 estaba previsto para desahogar el asunto de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la propuesta presentada por el PRI rechazaba cualquier modificación constitucional, lo cual era una demanda de los dos principales partidos de oposición.¹¹ En cambio, reafirmaba la protección a los partidos más pequeños, es decir, el partido oficial pretendía apoyarse una vez más en la pedacería partidaria, tradicionalmente dependiente de los favores del régimen, para dispersar el aliento opositor.¹²

La inviabilidad de dicho esquema se evidenció en el realineamiento partidario que provocó el anuncio priísta. De manera inesperada, el 28 de junio de 1993, el PAN y el PRD publicaron una declaración conjunta sobre sus propuestas de reforma electoral que incluían las siguientes demandas: 1) un tribunal electoral autónomo para calificar las elecciones; 2) la apertura del Senado a las minorías; 3) la modificación de la estructura del IFE; 4) revisión de los requisitos para ser presidente de la República; 5) regulación del financiamiento de los partidos; 6) garantías de equidad en los medios de información; 7) un padrón confiable; 8) normas para garantizar el secreto del voto; 9) simplificación del proceso de votación; 10) candidaturas comunes y simplificación de las coaliciones electorales.

10 Ninguna de las reformas electorales anteriores había contemplado la necesidad de reglamentar este aspecto, siempre se habían centrado en el problema de las fórmulas de representación y en la organización de los comicios.

11 A pesar de que el PRI ya no puede promover una reforma electoral por sí solo, su planteamiento es considerado por la oposición como la expresión de hasta dónde está dispuesto a llegar el gobierno, o dicho de otra manera, qué tanta presión siente de parte de los grupos de oposición.

12 La propuesta priísta planteaba mantener el registro a los partidos políticos que no obtuvieran el 1.5 por ciento en una elección.

Esta propuesta común alteró radicalmente la oferta priísta, pues con la intervención del titular del Ejecutivo se convocó a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso, con lo cual pudo restablecerse la alianza con Acción Nacional. Aunque con ello se atendió a la mayoría de las demandas del pronunciamiento conjunto del PAN y PRD, el partido cardenista se mantuvo fiel a su estrategia antisistema, votando en contra de las reformas.

La reforma de 1993: los alcances de una negociación

Uno de los rasgos distintivos de las reformas electorales del México contemporáneo es que siempre combinan factores de apertura a la participación y representación de las distintas corrientes políticas, con elementos restrictivos, y es fácil identificar a quién o quiénes están dirigidos los constreñimientos en la normatividad.

Una de las primeras características de la reforma electoral de 1993 fue que manteniendo el mismo Código vigente, es decir, la estructura básica de los organismos electorales, introdujo modificaciones en aspectos que habían sido reclamos de tiempo atrás y que incluso se había alcanzado un consenso en torno a la necesidad de atenderlos: apertura del Senado a las minorías; eliminación de la autocalificación y de la cláusula de gobernabilidad.¹³

Son cuatro los grandes rubros que abarcó la reforma de 1993: *a)* la representación federal, *b)* la composición de los organismos electorales, *c)* las condiciones de la competencia y *d)* los derechos de los partidos políticos.

a) Los esquemas de la representación federal

A treinta años de haberse abierto la Cámara de Diputados en México a la presencia de los partidos minoritarios, primero por la vía de los diputados de partido y desde 1977, a través de la representación proporcional, esta apertura se hizo extensible al Senado por medio de la introducción de la representación de la

¹³ La cláusula de gobernabilidad se refiere a la disposición legal que prevee que aquel partido que obtenga la mayoría de los votos, alcance automáticamente la mayoría absoluta de los escaños.

primera minoría, lo cual de acuerdo con las tendencias de votación, favorece básicamente al PAN que es la segunda fuerza en un mayor número de entidades.¹⁴

Desde esta óptica, a fin de que el PRI mantuviera la mayoría calificada necesaria para la reforma constitucional, se incrementaron de dos a tres los asientos de mayoría en el Senado (artículo 56 constitucional).¹⁵

La integración mixta de la Cámara de Diputados se mantuvo, incorporando la fórmula proporcional pura para la asignación de las 200 curules de representación proporcional.¹⁶ Además, se redujo de 350 a 315 –de 70 por ciento a 63 por ciento– el tope máximo de escaños al que puede aspirar un partido político y se eliminó la llamada *cláusula de gobernabilidad* que planteaba la asignación mecánica de diputaciones extra para el partido mayoritario.¹⁷

Hoy, la sobrerrepresentación del partido más fuerte sigue siendo una posibilidad, pero no a partir de una asignación automática y gratuita, sino porque el reparto plurinominal se suma a lo obtenido por la vía de las diputaciones de mayoría hasta llegar al tope fijado. El partido que mayor provecho puede sacar de la nueva fórmula es aquel que obtenga menos de 60 por ciento de la votación porque ello le da derecho a llevarse hasta 300 escaños por las dos vías, es decir, el 60 por ciento de los asientos. Los demás partidos tendrán una representación en proporción directa a su porcentaje de votos (artículo 54,VI constitucional).

¹⁴ De acuerdo con los datos de 1991, el PAN fue primera minoría en 24 entidades federativas, mientras que el PRD lo fue en ocho. Véase, *Memorias del proceso electoral federal de 1991*, tomo IV, v. 2, México: IFE, 1993.

¹⁵ Con esta reforma constitucional, se modificó la fórmula de renovación por mitades del Senado cada tres años, para volver al esquema anterior a 1986 de renovación total cada seis años.

¹⁶ La proporcionalidad pura quiere decir que cada partido político tendrá el porcentaje de curules de representación proporcional correspondiente a su votación en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, con dos excepciones: los que tengan más de 60 por ciento de los votos que podrán tener hasta 63 por ciento de las curules y los que tengan 60 por ciento o menos que no podrán tener más de 300 curules. Véase artículo 54 constitucional, incisos v y vi.

¹⁷ Cabe recordar que en la legislación anterior, el partido que obtuviera el mayor número de votos y al menos 35 por ciento de la votación nacional, tenía derecho al 50 por ciento más uno del total de las curules y dos curules más por cada punto porcentual extra.

b) La composición y facultades de los organismos electorales

Uno de los cambios más importantes en este plano fue el de la eliminación de la autocalificación que había venido mostrando su inoperancia al hacer juez y parte a los partidos políticos.¹⁸ Mientras los partidos de oposición no tuvieron la fuerza suficiente para cuestionar el triunfo priísta, la autocalificación sólo provocó denuncias, pero en los últimos años que el peso de la oposición se había incrementado, este mecanismo de determinar los resultados electorales devino cada vez más insostenible.¹⁹

Ahora, siguiendo la práctica inaugurada por el Código electoral de 1990, el COFIPE, el cómputo electoral se realizaría en los Consejos Distritales y Locales, donde se extenderían las constancias de mayoría, pero sería el Tribunal Federal Electoral quien resolvería en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presentasen, y por tanto, los resultados finales.²⁰ En caso de que algún partido se inconformara frente a éstos, se creó una sala de segunda instancia, conformada para cada proceso electoral por miembros de la Suprema Corte de Justicia, que resolvería de manera definitiva y terminal las controversias (artículos 41 y 60 constitucionales).

En lo que se refiere a los organismos encargados de la administración de las elecciones, las modificaciones fueron básicamente ajustes en la composición de los órganos de dirección y en las atribuciones de los funcionarios electorales. Y es que si algo quedó claro en el proceso de 1991 fue que de las dos vertientes de la estructura del Instituto Federal Electoral (IFE) —la de dirección y la ejecutiva—, aquella a través de la cual el gobierno mantenía importantes márgenes de maniobra era la ejecutiva, es decir, la que ponía en operación las decisiones de los Consejos Locales y Distritales.

Al respecto, la modificación consistió en reducir la presencia

18 La calificación electoral se mantuvo en manos del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para el caso de la elección presidencial.

19 Antes de la formación del PRI en 1946 que significó la consolidación del partido oficial como brazo electoral de la presidencia, las controversias en torno a la calificación electoral llegaron a provocar soluciones violentas.

20 Sólo las curules de representación proporcional serán asignadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

del ala ejecutiva en los Consejos a sólo dos vocales –presidente y secretario–, e incrementar la representación de los consejeros ciudadanos de seis a nueve.²¹

En este mismo terreno, se incorporó una segunda insaculación para la selección de los funcionarios de casilla, a fin de asegurar no sólo la capacitación de los mismos, sino la vigencia del azar en dicha selección, cuyo propósito era asegurar que las mesas de casilla estuvieran en manos de ciudadanos sin ningún compromiso partidario (artículo 116 COFIPE).

Con objeto de descentralizar decisiones, varias facultades que estaban anteriormente en manos del presidente del Consejo General –proponer al secretario general del IFE–, o del director general –nombrar a los directores ejecutivos–, pasaron a manos del Consejo General. Sin embargo, en sentido inverso, al director general se le asignaron nuevas facultades discrecionales en el terreno de la definición de mecanismos para dar a conocer resultados preliminares –conteos rápidos o encuestas a la salida de las casillas–, así como para ordenar estudios para conocer las tendencias electorales (artículo 89 COFIPE).

c) Las condiciones de la competencia

La enorme desigualdad que existe en términos de recursos tanto económicos como sociales y políticos entre los diferentes partidos políticos en México, y en especial entre el partido de gobierno y el resto, ha sido un factor que ha frenado el desarrollo de la competencia electoral, y por ende del tan anhelado pluralismo.

Tradicionalmente, la manera de combatir esa desigualdad había sido por la vía de la protección gubernamental, a través de la inyección pública de recursos y prebendas para los partidos que iban desde el financiamiento público, hasta la exención de impuestos y otorgamiento de espacios en los medios electrónicos de comunicación, y no a través de controles o límites a la utilización de recursos por parte del partido del gobierno.

²¹ Cabe señalar que este incremento en el número de representantes ciudadanos quedó aplazado para la elección de 1997, con el argumento de que no había tiempo para realizar la selección respectiva para 1994.

La reforma de 1993 contempló las tres áreas de reglamentación de las condiciones de competencia que habían sido apuntadas por el presidente Salinas en su VI Informe de Gobierno al que hicimos referencia anteriormente.

La reforma amplió los rubros del financiamiento público para los partidos políticos –se introdujo uno nuevo destinado al desarrollo de los partidos–, lo cual puede interpretarse como un compromiso público de impulsar el desarrollo de las fuerzas partidarias en tanto sujetos políticos centrales de los procesos democráticos, pero no deja de ser un gesto paternalista en la medida que estaba dirigido no sólo a partidos que cuentan con registro definitivo, sino a aquellos que ingresasen bajo el recurso del registro condicionado, o que habiéndolo perdido en las urnas, lo recuperaran después a través del mecanismo administrativo del IFE (artículo 49e COFIPE).²²

Asimismo, por primera vez se reglamentó el financiamiento privado, que abarca los rubros de militancia, simpatizantes, autofinanciamiento, rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Paralelamente, se estableció la vigilancia sobre los recursos financieros de los partidos, de suerte que habrá dos tipos de informes que estarán obligados a rendir: el anual y el de campaña que debe presentarse 90 días después de la elección ante el IFE. También están previstas sanciones que impondría el Tribunal Electoral en caso de incumplimiento y que son tanto de tipo pecuniarias, como de pérdida temporal o definitiva del registro legal.

Otra novedad fue la disposición de que el Consejo General y las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales establecieran topes en los gastos de las campañas presidencial, de senadores y de diputados, respectivamente, tomando como punto de partida el valor unitario del voto, establecido para efecto del financiamiento público (artículo 182-A).²³

²² Aunque la población, mediante su voto, es la que sanciona o retira el registro de un partido, éste puede recuperarlo en caso de perderlo por la vía administrativa de solicitud al Consejo General del IFE.

²³ Para fijar el tope de gastos para las campañas presidenciales, se toma en cuenta el número de ciudadanos en el padrón electoral, los índices de inflación y la duración de la campaña. Para el de los diputados se considerarán las características económicas y demográficas de cada distrito electoral (artículo 182, 4a, b, c).

Ahora estaría también reglamentada la contratación de tiempos en radio y televisión que caen fuera del horario estatal asignado a los partidos políticos. La Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos definiría de qué manera distribuir el tiempo que se quiera rentar cuando dos o más partidos pretendan acceder al mismo espacio, es decir, fungiría como árbitro. En lo que toca al tratamiento a los partidos en los noticieros, la ley previó lineamientos generales respecto de cómo difundir las actividades de campaña de los diferentes contendientes (artículo 48 COFIPE).

Está claro que las nuevas disposiciones funcionarían básicamente como sugerencias en la medida que se caen dentro del principio de la libertad de expresión, consagrada constitucionalmente.

d) Los derechos de los partidos políticos

Éste es quizás el rubro en el que se dieron claros retrocesos en la legislación de 1993, porque en vez de contribuir a la construcción de un sistema de partidos más sólido, invitó a una mayor atomización de las corrientes partidarias a través de dos puntos que ya existían en la norma, pero que se acentuaron: 1) el registro legal de los partidos y 2) su derecho a formar coaliciones electorales.

Desde 1977, en que se estableció que las autoridades electorales otorgarían a los partidos políticos que así lo solicitaran, el registro condicionado al resultado de las elecciones,²⁴ muchos partidos se acogieron a dicha fórmula, pero desde entonces el requisito para convertir al registro condicionado en definitivo era alcanzar el 1.5 por ciento de la votación nacional, es decir, tener una sanción mínima del electorado.

Empero, quien perdía el registro por no obtener ese mínimo, podía volver a solicitarlo a las autoridades electorales, de suerte que un rechazo ciudadano a un partido se borraba con una decisión administrativa. Con las reformas en cuestión, en lugar de reafirmar el peso del voto sobre la definición de los registros de partidos, se resolvió que sólo se perdería el registro si en dos

²⁴ El registro condicionado al resultado de las elecciones fue eliminado del Código Federal Electoral de 1986, pero fue restituido en 1990 en el COFIPE.

elecciones consecutivas no se alcanzaba el 1.5 por ciento y que el 1 por ciento de los votos sería suficiente para seguir gozando de los derechos y prerrogativas (artículo 35 COFIPE).

Por otra parte, los requisitos para formar coaliciones electorales se hicieron más severos, puesto que aunque estaba prevista la posibilidad, aumentaron las exigencias para ello. Formar una coalición para la elección presidencial implicaría hacerlo en todas las demás elecciones de senadores y diputados por las dos vías, mayoritaria y proporcional.²⁵

De otra parte, los derechos y prerrogativas de las coaliciones correrían en sentido contrario al de los requisitos, ya que éstas serían consideradas como un partido unitario en lo que se refiere a la representación en los órganos electorales, el reparto de curules plurinominales, el acceso a los medios electrónicos y los topes a sus gastos de campaña. Además los partidos que jugasen en coaliciones no podrían mantener su registro en caso de que cada uno por separado no lograra el 1.5 por ciento (artículo 58.9).

La dedicatoria de esta disposición era evidente; se quería evitar a toda costa la formación de una coalición semejante a la de 1988, y en ese propósito coincidían el PRI y el PAN.

Frenar las coaliciones alienta la pulverización del espectro partidario, y ello beneficia inmediatamente a los partidos más grandes, pero también milita en contra del objetivo de reforzar nuestro sistema de partidos, lo cual es indispensable para afianzar la viabilidad del canal institucional para dirimir los conflictos políticos. En condiciones de cada vez mayor competitividad, facilitar la formación de alianzas y coaliciones sería un factor de estabilización porque obligaría a la formación de compromisos políticos y porque ayudaría a construir una oferta política más clara y distinguible, capaz de conducir a la formación de un verdadero pluralismo.

Las reformas al COFIPE fueron aprobadas después de un largo proceso de negociación interpartidaria, pero no lograron el aval del PRD que mantuvo su estrategia central de rechazo a la nego-

²⁵ Anteriormente, sólo era necesario que se presentaran paralelamente en la elección de diputados uninominales.

ciación con el gobierno. A pesar de las divisiones internas que sufre, el PRD es un partido que hoy por hoy goza de prestigio moral como fuerza política y dicho prestigio está avalado por su rechazo a cualquier entendimiento con el gobierno; ése es quizá su mayor recurso.²⁶

Dicho en otros términos, a diferencia de lo que había sucedido en 1991, la alianza del PAN con el gobierno priísta no fue suficiente para que la reforma electoral de 1993 se erigiera en condición suficiente para legitimar la elección de 1994.

Las consecuencias de una alianza excluyente

A pesar de que la reforma electoral de 1993 respondió al grueso de las demandas que habían planteado conjuntamente el PAN y el PRD en junio de 1993, el hecho de que este último no la hubiera suscrito tuvo un fuerte costo político para el gobierno porque impidió que pudiera acreditarse como marco para normar las elecciones del 94, pero también lo tuvo para el PRI que enfrentó muestras de inconformidad dentro de sus filas, justamente porque a los ojos de sus fracciones más duras, la reforma había ido más lejos de lo que consideraban necesario.

En contra de la tradición de los legisladores priístas de acatar disciplinadamente las disposiciones del Ejecutivo, el desacuerdo en torno a lo que se consideraron concesiones a la oposición, se manifestó abiertamente al discutirse la modificación al artículo 82 constitucional para hacer elegibles a la presidencia a mexicanos que no fueran hijos de mexicanos, lo cual era una demanda expresa de Acción Nacional, que había formado parte de la negociación electoral de 1993.²⁷ La solución a la controversia fue aplazar para el año 2000 la entrada en vigor de la enmienda constitucional en cuestión.

²⁶ En este contexto de competencia, los participantes tienen recursos diferenciados: unos cuentan con dinero, otros con capacidad organizativa, otros con medios ideológicos que les permiten persuadir a los votantes. Véase Przeworski, A., *op. cit.*, p.11.

²⁷ El problema central al que se enfrentó el PAN de cara al 94 fue la falta de un líder con el arrastre de su candidato presidencial en 1988. Esto lo llevó a plantear como parte de la negociación para la reforma electoral de 1993, la modificación al artículo 82 constitucional para hacer elegibles a mexicanos hijos de padre o madre extranjera.

La insuficiencia de la reforma electoral para asegurar el desarrollo pacífico de la contienda de 1994, explica que en su mensaje político del v Informe de Gobierno, el presidente Salinas convocara a la firma de un pacto de civilidad entre los partidos políticos.

El proceso encaminado al establecimiento de dicho pacto se vio empañado por las tensiones electorales en Mérida en noviembre de 1993, que volvieron a resolverse a través de una negociación con el PAN, que significó de nueva cuenta darle la vuelta a la legalidad. La novedad en esta ocasión de soluciones extraordinarias fue que la protesta del priísmo local sí se dejó oír, dando cuenta del desgaste sufrido por este tipo de resoluciones.²⁸

Cabe señalar que este tipo de respuestas negociadas son procedimientos que se desarrollan dentro de las cúpulas partidistas, es decir, muy alejadas del sentir y el alcance de la población ciudadana. De tal suerte, el hecho de que los partidos vayan cobrando mayor presencia en el debate político, no se traduce en la existencia de ciudadanos mejor informados, o más involucrados con los asuntos electorales, sino más alejados y desplazados por las élites.

El sorprendente levantamiento armado en Chiapas del 1 de enero, justo en la fecha de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, trastocó el escenario político nacional porque puso en cuestión algo que se pensaba que había conquistado un amplio consenso: la viabilidad de los canales institucionales para resolver las controversias políticas.

En el terreno expreso de las elecciones, la consigna en contra del gobierno mexicano del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que muy rápidamente logró un respaldo importante entre la prensa nacional, organismos no gubernamentales y sectores importantes de la sociedad mexicana, le dio un impulso a la postura antigubernista del PRD y a su demanda de convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para aprobar una nueva reforma electoral que incorporara su demanda de autoridades electorales imparciales.

²⁸ En las elecciones locales de Yucatán en noviembre de 1993, los resultados oficiales dieron el triunfo en Mérida al PRI, pero la movilización panista llevó a que se negociara la cesión de la presidencia municipal al PAN.

La respuesta flexible del gobierno al conflicto chiapaneco -cese unilateral del fuego, nombramiento del Comisionado para la Paz, cambios en la Secretaría de Gobernación y en el gobierno de Chiapas-, hizo posible el primer Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado el 27 de enero por la gran mayoría de los partidos políticos y sus candidatos a la presidencia, incluido el PRD, que se convertiría a partir de entonces en el interlocutor principal del gobierno.²⁹

Dicho acuerdo contemplaba ocho puntos: 1) imparcialidad de las autoridades electorales, vía elección o ratificación de los partidos; 2) plena confiabilidad del padrón electoral a través del acceso permanente a las bases de datos y una auditoría externa; 3) garantías de equidad en los medios de comunicación, aprovechando los tiempos del Estado; 4) impedir el uso de recursos públicos en favor de cualquier partido; 5) una revisión del sistema de financiamiento de los partidos al concluir el proceso electoral; 6) revisión del Código Penal para establecer sanciones específicas para los delitos electorales; 7) nombramiento de un fiscal especial para perseguir delitos electorales y 8) en caso de requerirse adecuaciones legales, se convocaría, previo consenso de los partidos firmantes, a un periodo extraordinario de sesiones.³⁰

Las dificultades para que dicho acuerdo histórico, porque había incluido al PRD, se tradujera en medidas concretas, se manifestaron casi inmediatamente al correrse el núcleo del debate al asunto del periodo extraordinario que estaba planteado como punto culminante de la negociación.

El desarrollo del conflicto chiapaneco ayudó a destrabar las negociaciones entre los partidos, en cuanto que como resultado de la primera ronda de pláticas entre el Comisionado para la Paz y el EZLN, se estableció el compromiso del gobierno de convocar al periodo extraordinario de sesiones para la reforma electoral.

El asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994, vino a enrarecer más el

²⁹ Sólo el PPS se abstuvo argumentando que no había sido incluido en las reuniones de los tres principales partidos con la Secretaría de Gobernación.

³⁰ Acuerdo dado a conocer en la sesión del Consejo General del IFE, 27 de enero de 1994.

ambiente político del país, ya que independientemente de quiénes hubiesen sido los autores intelectuales del crimen, éste tenía un significado político cargado de simbolismo: era una muestra de inconformidad con la mecánica del proceso político más importante de todo régimen político: la de la sucesión presidencial. La existencia de un partido de gobierno en México hace que la eliminación de su candidato presidencial implique no solamente el cuestionamiento interno al método de selección del candidato, sino el cuestionamiento al régimen político en su conjunto.

La gran paradoja fue que un día antes de la muerte del candidato presidencial del PRI, se habían enviado al Congreso de la Unión las iniciativas de reforma en materia electoral que por primera vez estaban avaladas por los presidentes nacionales de los tres principales partidos políticos.³¹

Estas modificaciones legales significaron un salto cualitativo en la trayectoria de las reformas electorales tanto por los contenidos, como por el compromiso político que asumieron las fuerzas políticas.

La última reforma para el 21 de agosto

El significado profundo de la reforma electoral de 1994 emanó del carácter emergente que tuvo y que hizo que la reforma precedente ni siquiera pudiera pasar la prueba de la elección para la que había sido procesada.

El hecho de que esta reforma se sustentara en un acuerdo entre las tres principales fuerzas políticas permitió una situación inédita: que se superara la posición irreductible entre la dirección nacional del PRD y el gobierno salinista, aunque ello mismo implicara que salieran a flote dos posturas diferenciadas dentro del partido de Cuauhtémoc Cárdenas: 1) aquella centrada en la apuesta de la elección de 1994 que seguía rechazando cualquier acuerdo con el gobierno, a fin de reservarse la posibilidad de cuestionar el proceso comicial en todo momento, y 2) aquella centrada en el partido en cuanto organización, con sus

³¹ Una reproducción de dichas iniciativas puede consultarse en *Voz y Voto* No. 14, abril, 1994, pp. 69-73.

miras puestas más allá de los comicios de ese año. Esta división limitaría los alcances del compromiso expreso de la directiva perredista con las reformas electorales. La fracción parlamentaria del PRD votó dividida al momento de aprobar la reforma constitucional y después la reforma a la ley electoral.³²

Otro elemento nuevo que vale la pena resaltar fue que el gobierno sólo convocó a la negociación para la reforma a las fuerzas políticas más importantes, ignorando a los otros seis partidos que cuentan con registro definitivo.

Dejar fuera del acuerdo a todos los partidos menores rompió con la tradición del esquema de partido hegemónico, en el que aquéllos fungían como comparsas del PRI.³³ En un contexto de mayor competitividad, esta función dejaba de ser útil por ser poco significativa en términos de peso político –los tres principales partidos absorben cerca del 90 por ciento de los votos–, además de que implicaba costos adicionales para la negociación en la medida que su inclusión habría incrementado el número de exigencias a satisfacer.³⁴ Con todo, esta exclusión significó otra limitante para los alcances de los acuerdos.

Son cuatro los grandes rubros que abarcó la mencionada reforma: *a)* la *ciudadanización* de los organismos electorales, *b)* la mayor supervisión de la sociedad sobre el proceso electoral, *c)* elementos de la mecánica electoral y *d)* la tipificación de los delitos electorales.

*a) La ciudadanización o despartidización
de los organismos electorales*

Sin duda alguna, la modificación más significativa de esta reforma fue la relativa a la composición de los órganos de dirección

³² En ocasión de la aprobación de la reforma constitucional, una parte del PRD votó a favor y otra en contra. Al votar la ley reglamentaria, una parte votó a favor y otra se abstuvo.

³³ Durante los años de hegemonía priísta, el gobierno cobijó a pequeños partidos que le sirvieron tanto de captadores de voto en lugares y momentos en que el PRI enfrentaba tensiones internas, como de instrumentos para fragmentar el voto opositor.

³⁴ El acuerdo básico para la reforma era que contara con el aval cada uno de los partidos implicados. Haber incorporado a los 6 partidos menores habría incrementado en seis veces el riesgo de que el rechazo de alguno de ellos frenara la negociación.

del IFE –Consejos General, locales y distritales–, en donde ahora predominan los consejeros ciudadanos, que se conciben como sujetos imparciales en la medida que su requisito básico es que no pertenezcan a las directivas de partido político alguno.³⁵

En el Consejo General, los consejeros ciudadanos cubren seis de los 11 miembros con derecho a voto –los cinco restantes son el secretario de Gobernación, dos diputados y dos senadores, uno de mayoría y otro de la primera minoría respectivamente–, ya que los partidos políticos únicamente conservan su derecho a voz y con una representación equivalente y no proporcional a su fuerza electoral, como lo fuera anteriormente (artículo 74 COFIPE). Además, la ley prevé que el presidente del Consejo que es el secretario de Gobernación ya no tenga voto de calidad, sino que solamente sea uno más.

Dicho de otra manera, los consejeros ciudadanos al constituir la mayoría del órgano colegiado, devinieron un factor auténtico de decisión política.³⁶

En el caso de los Consejos Locales y Distritales, los consejeros ciudadanos serán seis de los siete miembros con derecho a voz y voto –el otro es el del vocal ejecutivo–, y ya no de 18, en la medida que el vocal secretario ya únicamente tendrá voz, al igual que los representantes de los partidos políticos (artículos 102 y 113 COFIPE).

A pesar de que los consejeros ciudadanos del Consejo General seguirán siendo nombrados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a semejanza de sus antecesores –los consejeros magistrados– ya no se echará mano del sorteo en caso de que no se logre esa proporción en dos rondas de votaciones, sino que se realizarán tantas rondas como sea necesario. Por otra parte, la lista de candidatos a consejeros ciudadanos que se someterá al escrutinio de los legisladores ya no surgirá de la propuesta del titular del Ejecutivo, sino de las propias fracciones parlamentarias.³⁷

35 La creación del COFIPE en 1990 dio lugar a órganos electorales con presencia de los poderes, los partidos y de los consejeros magistrados tenían los requisitos de los magistrados de la Corte que se querían representantes de la sociedad.

36 Sus antecesores, los consejeros magistrados, tuvieron un peso político menor porque los partidos políticos predominaban en el Consejo General. Su participación consistió fundamentalmente en velar porque se cumpliera la letra de la ley.

b) *La mayor supervisión de la sociedad sobre el proceso electoral*

El segundo aspecto relevante de esta reforma se explica como corolario del anterior porque refleja igualmente el reclamo de una mayor participación de la sociedad en los asuntos políticos, explicable como reacción a la casi obsesión tuteladora del Estado mexicano posrevolucionario y al desprestigio de los partidos y sus burocracias.

La nueva legislación amplió los márgenes de maniobra de los observadores nacionales, cuya existencia ya estaba contemplada en la reforma de 1993, e introdujo la figura de los *visitantes extranjeros*, cuya reglamentación específica fijaría el Consejo General (artículo 82.2).³⁸

De acuerdo con las nuevas disposiciones, los observadores nacionales podrían acreditarse ante las autoridades electorales tanto personalmente como a través de su agrupación de pertenencia, y su participación ya no se reduciría a la jornada electoral, sino que podría cubrir todo el proceso comicial. De otra parte, los cursos de capacitación podrían ser impartidos por las propias asociaciones y ya no exclusivamente por el IFE (artículo 5 COFIPE).

A pesar de que no formó parte de las disposiciones de la legislación aprobada, la solicitud que hiciera el secretario de Gobernación para que las Naciones Unidas realizaran un informe sobre el proceso electoral mexicano y brindaran asesoría técnica a los grupos de observadores nacionales, fue un ingrediente más a favor del involucramiento de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo del proceso electoral.

Es cierto que los observadores nacionales deberán presentar un informe de sus actividades en los términos y tiempos que determine el Consejo General del IFE, pero de acuerdo con la ley, éste no tendrá efecto jurídico alguno sobre el proceso electoral y

³⁷ El enorme peso político que cobraron los consejeros ciudadanos hizo que uno de los puntos más difíciles de resolver en el proceso de negociación para la reforma fuera precisamente el que los tres partidos convinieran un listado de posibles nombres para dicho cargo.

³⁸ La diferencia entre observadores y visitantes es que los segundos sólo pueden ser atendidos e informados por el Consejo General, pero no realizarán ningún informe sobre su experiencia.

sus resultados. Empero, sí tendrá un efecto político importante y mientras más debatidos sean los resultados mayor será, sobre todo porque representa un juicio de fuera y supuestamente desinteresado, aunque solamente sea porque se trata de organizaciones desvinculadas de los partidos políticos.

c) La mecánica del proceso electoral

La reforma de 1994 hizo ajustes a la mecánica del proceso electoral, entre las que destacan: la reducción del número de casillas especiales (artículo 197); nuevas precisiones sobre la anulación de casillas —en caso de que se impida el acceso a los representantes de partidos, o se compruebe que se impidió votar a ciudadanos acreditados— (artículo 287); el recorte del periodo previsto para la entrega de credenciales de elector y consecuentemente para la entrega de las listas nominales a los partidos políticos. Con estos cambios de calendario, los partidos tendrían en sus manos las listas nominales definitivas, o sea, las únicas con las que se podría votar —ya no podría usarse el padrón, a partir del 30 de junio, con lo cual habría tiempo suficiente para revisar su consistencia (artículo VIII transitorio).

d) Las reformas al Código Penal

Como parte de la última reforma electoral, se acordó modificar el Código Penal para ampliar y explicitar los delitos electorales y sus respectivas sanciones. Paralelamente se decidió establecer un fiscal especial para delitos electorales.

Estas modificaciones abarcan desde penas de 10 a 100 días de multa o prisión de seis meses a tres años por acciones como violar el secreto del voto o solicitar votos por paga (artículo 403), hasta prisión de dos a nueve años a funcionarios que aprovechen ilícitamente fondos públicos, o que aprovechen sus cargos para obligar a subordinados a votar en cierto sentido (artículo 412). El énfasis puesto en la tipificación precisa de los delitos electorales se explica como oferta del gobierno a los partidos de oposición. Identificar el delito y la pena correspondiente permite fincar una culpabilidad concreta, y consecuentemente dejar atrás las denuncias indeterminadas que fueron

práctica corriente de los partidos de oposición que buscaban más que el castigo de aquel que infringía la ley, la deslegitimación de los procesos comiciales.

Consideraciones finales

El dato duro de la reforma electoral de última hora aprobada tres meses antes de los comicios fue la *ciudadanización* de los organismos electorales porque mostró la voluntad política del gobierno y su partido para soltar el control sobre la organización de las contiendas electorales. Sin embargo, su mayor relevancia política se desprendió del hecho de que la reforma fuera producto de un acuerdo interpartidario que por primera vez incorporó al Partido de la Revolución Democrática, es más, la gran mayoría de las nuevas disposiciones fueron demandas expresas del PRD.

Por otra parte, estos acuerdos interpartidarios fueron más allá de las modificaciones a la letra de la ley, al abarcar disposiciones complementarias en torno al desarrollo de los comicios, es decir, en torno a los procedimientos electorales. Destacan entre éstos la realización de una auditoría externa al padrón electoral, supervisada por un consejo técnico formado por académicos de reconocido prestigio; la ampliación de los tiempos asignados a los partidos políticos en los medios electrónicos de comunicación y una mayor equidad en el tratamiento de la información sobre las campañas políticas; la elaboración de boletas electorales con talonario foliado; la sustitución de los vocales y consejeros ciudadanos que los partidos políticos consideraran inconvenientes por su filiación política.

A pesar de la gran cantidad de normas y prácticas que se modificaron en los cuatro meses que duró la negociación para la reforma electoral de 1994, ésta no se tradujo inmediatamente en confiabilidad en los comicios, quizá porque ésta no depende solamente de elementos jurídicos y técnicos, sino de consideraciones políticas. Para decirlo de otra manera, los avances que el pacto interpartidario trajo para la mayor transparencia de la operación electoral pueden ayudar a despejar el ambiente de dudas

que rodea a los comicios, pero no es suficiente para derribar a la cultura de la desconfianza y edificar una nueva cultura política fincada en la confianza de las instituciones.

Y es que la credibilidad tiene que ver tanto con prácticas políticas, como con percepciones sobre el poder y el funcionamiento de las instituciones políticas que están muy arraigadas en México. La falta de un verdadero sistema de partidos que permita recrear políticamente la pluralidad de la sociedad mexicana por un lado, y la acumulación de agravios que han provocado las prácticas arbitrarias del poder, por otro, están en las raíces de la desconfianza que casi naturalmente siente la población mexicana hacia la política, hoy.

Esperar que un conjunto de reformas encaminadas a reglamentar mejor los procesos electorales modifique de una vez y para siempre estructuras políticas fuertemente enraizadas, es por decir lo menos, ingenuo. El nuevo marco legal ofrece solamente una plataforma de lanzamiento para que la legalidad se acerque lo más posible a la legitimidad. Para que estos dos indispensables atributos del poder en el mundo moderno empaten parece indispensable que los acuerdos interpartidarios se planteen ir más allá de la estricta esfera electoral en la que el debate político de los últimos años ha estado centrado casi obstinadamente. La construcción de un entramado institucional que haga posible la realización de elecciones limpias y transparentes es solamente un tramo del camino que debe recorrerse para la democratización de la vida política mexicana.

Ciudad de México, agosto de 1994.

