



EL COLEGIO DE MÉXICO
Centro de Estudios Internacionales

**INMUTABLE Y CAMBIANTE: EL PAPEL DE LA SECRETARÍA
DE GOBERNACIÓN EN LAS REFORMAS Y LOS PROCESOS
ELECTORALES FEDERALES. 1946-2000.**

Tesis que para obtener el título de
Licenciada en Administración Pública
presenta

Daniela Zepeda Mollinedo

México, D.F.

Septiembre de 2008

INMUTABLE Y CAMBIANTE: EL PAPEL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN
LOS PROCESOS Y LAS REFORMAS ELECTORALES FEDERALES, 1946-2000.

ÍNDICE

ÍNDICE	1
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I. DEFINIENDO EL SISTEMA DE ACCIÓN	9
INTRODUCCIÓN.....	9
MARCO TEÓRICO	11
LAS LIMITANTES ESTRUCTURALES	22
EL ENTORNO	31
LOS ACTORES	35
LO ELECTORAL COMO EJE CENTRAL DEL CAMBIO	51
CAPÍTULO II. LA FICCIÓN DEMOCRÁTICA: 1946-1982	58
INTRODUCCIÓN.....	58
1946: LA CENTRALIZACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO-ELECTORAL	62
1962: LOS DIPUTADOS DE PARTIDO	79
1970 Y 1973: LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL AL CONFLICTO ESTUDIANTIL	95
1977: LA LFOPPE	102
CONCLUSIONES.....	111
CAPÍTULO III. LA DEMOCRACIA FORZADA.1982-1994	117
INTRODUCCIÓN.....	117
1982: UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA MODIFICAR LAS REGLAS DEL JUEGO	121
1988: PUNTO DE INFLEXIÓN	148
EL SEXENIO EN EL QUE SE IMPONE UN NUEVO PARADIGMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO	160
CONCLUSIONES.....	178
CAPÍTULO IV. ENTRE LAS ARMAS Y LAS URNAS: LA DEMOCRACIA. 1994-2000	186
INTRODUCCIÓN.....	186
LA REFORMA DE 1994	189
LA REFORMA DE 1996	203
GOBERNACIÓN SIN LO ELECTORAL.....	223
CONCLUSIONES.....	233
CONCLUSIONES GENERALES	237
BIBLIOGRAFÍA	245

INTRODUCCIÓN

—Desde luego Octavio —dijo Galio, acudiendo en auxilio de su Secretario.— Y tu trabajo no es resolver los problemas políticos, sino crearlos. No me entiendas mal, no estoy personalizando. Crear problemas políticos es el trabajo de la mayor parte de la población políticamente activa del país: reclamar derechos, exigir posiciones, movilizar inconformes, ejercer jurisdicciones, qué sé yo. La tarea del gobierno y del Secretario es la contraria, su tarea es resolver esos problemas, impedir que exploten, entre otras cosas para que ustedes puedan seguirlos creando en un clima de paz y de armonía institucional.

Héctor Aguilar Camín

Introducción

Al terminar la primera mitad del siglo XX, las principales características del sistema político mexicano estaban definidas. México conjugaba, con relativo éxito, la imagen de un gobierno democrático con una realidad muy distinta: un país cuyo pacto federal se desvirtuaba en la práctica; cuyo presidencialismo exacerbado subordinaba hasta casi nulificar a los poderes Legislativo y Judicial; y cuyo sistema electoral se componía de un partido político que gobernaba en casi todos los municipios, en la totalidad de los estados y en el gobierno federal; que, salvo por unos cuantos diputados de oposición, dominaba el Congreso de la Unión; y que, cuando se “competía” por los puestos de elección popular, era el único partido con posibilidades reales de ganar las contiendas.¹

En este escenario, las prácticas informales derivadas de la simbiótica relación entre el PRI y el gobierno, se sumaron a las reglas no escritas del sistema político mexicano para imprimirle sus características fundamentales. Así, el PRI no fue un partido político en el sentido estricto del término y se transformó en un organismo capaz de

¹ El Partido Revolucionario Institucional (PRI).

regular y solucionar el conflicto social.² Los diversos grupos políticos, económicos y sociales influyentes representados en el PRI, procesaban las demandas, y se distribuían las prebendas en forma de puestos en la Administración Pública Federal, cargos de elección popular o control sobre ciertos mercados. Bajo su tutela el sistema corporativo desplazó al sistema electoral como la esfera en la que se redefinía o negociaba el poder.

Mientras que el desarrollo económico fue constante y las necesidades cotidianas de la población iban siendo atendidas, el PRI pudo sostener la imagen de que, en efecto, representaba a toda la nación. Sin embargo, al cambiar la composición poblacional, experimentarse crisis económicas recurrentes e incrementarse la influencia del exterior, se empezó a cuestionar la legitimidad del régimen. En tales circunstancias, la realización de elecciones democráticas se convirtió en un reclamo de algunos grupos políticos.

La nueva realidad nacional orientó la redefinición de las instituciones y los actores relevantes del sistema político. Una inédita correlación de fuerzas acompañó el fortalecimiento de las clases medias e impulsó la creación de una nueva estructura electoral. En consecuencia, se reconstruyeron y redefinieron las relaciones de poder entre los diferentes actores. Entonces, los encargados de perpetuar las reglas no escritas del sistema, que garantizaban el mantenimiento del *status quo*, tuvieron que resolver el dilema de cómo adaptarse a los nuevos tiempos sin perder su posición privilegiada en el sistema y, por tanto, su poder.

² Hay muchas definiciones de partido político. Éstas varían si se toman en cuenta a los actores, las acciones (o actividades) que desempeñan, las consecuencias (u objetivos), el ámbito en el que se desenvuelven, la función que realizan en el sistema o por su estructura. Para Giovanni Sartori la definición abreviada para un partido político sería la siguiente: “un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos”. Para este autor existen tres premisas básicas al hablar de partidos políticos: que los partidos no son facciones; que un partido es parte de un todo; y que los partidos son conductos de expresión (*Partidos y sistemas de partidos*, trad. Fernando Santos Fontenla, Madrid, Alianza, 2° ed., 1992. p. 90). Así, los partidos son organismos representativos e instrumentos expresivos. Transmiten al gobierno las demandas de diferentes grupos de presión. “También forman y manipulan la opinión”. En resumen, los partidos son instituciones básicas para traducir las preferencias de las masas a políticas públicas. Son los encargados de “organizar la caótica voluntad pública” (Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 16° reimpresión, 2000.p. 419).

Por la naturaleza de sus facultades y los recursos a su disposición, la Secretaría de Gobernación fue en todo momento la dependencia responsable de garantizar la gobernabilidad. Al ser la institución eminentemente política de la Administración Pública Federal, una práctica recurrente en Bucareli fue la negociación con el resto de los actores del ajedrez político.³ Una de las armas que la Secretaría de Gobernación utilizó para incrementar su poder en las negociaciones con los otros actores fue la facultad de organizar los procesos electorales y redactar las iniciativas de ley en la materia. Con estas atribuciones, Gobernación pudo determinar las restricciones estructurales del sistema electoral y, consecuentemente, acotar la fuerza del resto de los actores que intervenían en las elecciones.

El objeto de este trabajo es estudiar cuál fue el papel real de la Secretaría de Gobernación en los procesos y las reformas electorales de 1946 al 2000. Se escogió este periodo porque, en 1946, se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) y, con esta medida, la Secretaría de Gobernación se hizo cargo, abierta y directamente, de la organización de los procesos electorales federales.

El 2 de julio del 2000, Vicente Fox Quezada, candidato de la Alianza por el Cambio —coalición entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM)— ganó las elecciones presidenciales.⁴ La trascendencia de esto se vincula al hecho de que, después de setenta años, un partido político distinto al PRI conquistó por medio de votaciones democráticas el puesto de elección popular de más jerarquía en el sistema electoral. Con esto, se concretó la alternancia en todos los niveles de gobierno después de varias décadas de negociaciones que redefinieron el juego político a través

³ La Secretaría de Gobernación está ubicada en la calle de Bucareli, razón por la cual, popularmente, se ocupa ese nombre para referirse a la dependencia encargada de la política interior mexicana.

⁴ Los resultados de la elección fueron 42.52% de la votación para la Alianza por el Cambio, 36.11% para el PRI y 16.64% para la Alianza por México.

del perfeccionamiento y la modernización de las leyes y las prácticas electorales.⁵ En el año 2000, Bucareli ya no presidía el órgano electoral.

La hipótesis de este trabajo es que, en la segunda mitad del siglo XX, la Secretaría de Gobernación mantuvo la capacidad de adaptación requerida para perpetuar las reglas no escritas que definirían al sistema, garantizando un ambiente de gobernabilidad. Esto permitió retardar la apertura del sistema político mexicano, aun en un escenario en constante transformación. Esta capacidad de adaptación se orientó hacia la búsqueda del equilibrio entre el mantenimiento del *status quo* y la apertura gradual del régimen, que no la democratización. El papel de Bucareli en los procesos electorales fue inmutable y cambiante.⁶

En esta tesis, se analizan los mecanismos con los que se controlaron las elecciones para aplazar la transición política, tomando como referencia las relaciones de poder de la Secretaría de Gobernación con el resto de los actores. Se pondrá especial atención en las medidas que tomó dicha dependencia para conservar su poder.

Las preguntas que guían el análisis son: ¿qué cambios inducidos por las reformas electorales modificaron la actuación de la Secretaría de Gobernación?; ¿cambiaron las estrategias y los interlocutores de Gobernación? Asimismo se buscará responder a las interrogantes de quiénes y cómo presionaron al gobierno para hacer las reformas electorales que, poco a poco, liberalizan el sistema; así como cuáles fueron las consecuencias de cada reforma.

⁵ Frente a la crítica de que por setenta años gobernó un solo partido, Alberto Arnaut argumentó: “La afirmación de que hay un partido que lleva sesenta y seis años en el poder (si contamos desde 1929) oculta por lo menos la historia de una sucesión de tres periodos bajo distintos nombres y, por otras razones, oculta la realidad de un partido (el PRI) que bajo el mismo nombre se ha mantenido en el poder pero ha ido redefiniendo su inserción dentro del sistema político, el sistema de partidos, y ha transformado su programa, sus equilibrios internos y su relación con los gobiernos nacionales y estatales” (“El Partido Revolucionario Institucional”, en Fernando Serrano (comp.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1997, p. 182).

⁶ El título de esta tesis se basó en el libro de Raymond Aron sobre la transición de la cuarta a la quinta República francesa (*France. Steadfast and Changing. The Fourth to the Fifth Republic*, Cambridge, Harvard University Press, 1960).

Para poder dilucidar las relaciones entre los distintos actores y las estrategias individuales y colectivas de éstos en el tema electoral, algunas de las variables que se estudian son: el tipo de régimen; la relación del gobierno federal con los estados; las características del sistema de partidos; el tipo de relación entre el Estado y la sociedad; la relación del gobierno con el PRI; y la especificidad de las leyes electorales.

Por cuestiones metodológicas, y atendiendo al cambio en las estrategias de la Secretaría de Gobernación, se clasificó la transformación del papel de Bucareli en tres periodos: 1946-1982; 1982-1994; y 1994-2000. Sin embargo, es importante mencionar que muchos de los cambios rebasan las fronteras de las fechas establecidas.

De 1946 a 1982, la Secretaría de Gobernación controlaba los cambios en la legislación sin tomar en cuenta las demandas de los otros actores: las reformas redactadas por el gobierno eran votadas por unanimidad en un Congreso de la Unión monocromático.

El segundo momento (1982-1994) fue una época de transformaciones: si bien en 1986 Gobernación redactó el nuevo código electoral y el PRI lo aprobó al margen a los otros partidos, los costos para el gobierno de continuar con esta estrategia se incrementaron considerablemente. Esto obligó a Gobernación a replantear sus estrategias, tomando en cuenta los puntos de vista de los partidos de oposición. En las reformas de 1990 y 1993, el gobierno tuvo que negociar con los partidos. Estos cambios a la normatividad electoral se caracterizaron porque plasmaron los acuerdos entre el gobierno y un partido de oposición.

En el tercer periodo (1994-2000), las modificaciones en el sistema electoral obedecieron, primordialmente, a la agenda de los partidos de oposición. La Secretaría de Gobernación fungió como árbitro durante las negociaciones.

El punto de inflexión entre estas épocas se marca en el momento en el que los costos, para el gobierno, de aprobar los cambios legales unilateralmente son mucho más

altos que el riesgo que implica la inclusión real del resto de las fuerzas políticas -sobre todo en términos de legitimidad—. Sobra decir que, una vez que se cruza la barrera del consenso, es imposible dar marcha atrás sin asumir un enorme precio.

El marco teórico utilizado en este trabajo se inserta en el campo de la *Sociología de las organizaciones*. En específico se utiliza el análisis estratégico y sistémico planteado por Michael Crozier y su escuela.⁷ Esta teoría nos permite conocer tanto el comportamiento de los actores con los que interactuó la Secretaría de Gobernación, como las limitantes estructurales del sistema. También se usan algunos conceptos de los teóricos de la transición.

La tesis está dividida en cuatro capítulos. En el primero, *Definiendo el sistema de acción*, explicamos por qué se eligió el marco teórico señalado y revisamos los conceptos claves de estas teorías.⁸ Asimismo, como un marco de referencia al estudiar el papel de la Secretaría de Gobernación en el sistema, analizamos brevemente los cambios que experimentaron la Presidencia de la República, la Administración Pública Federal y los distintos grupos de presión, de 1946 al 2000.

En los 36 años que se estudian en el segundo capítulo, *La ficción democrática. 1946-1982*, revisamos, en un primer momento, por qué se centralizaron las elecciones federales, cuáles fueron los recursos que la Secretaría de Gobernación adquirió con esta medida y cuáles las características del sistema que se creó con la decisión de que las

⁷ Michel Crozier introdujo la sociología de las organizaciones en Francia. En 1961 creó el Centro de Sociología de las Organizaciones (CSO) en el Instituto de Estudios Políticos de París e integró un equipo de trabajo que, desde entonces, se dedica al estudio de las organizaciones (Catherine Gremion y Erhard Friedberg son algunos de los miembros del equipo. Este último asumió la dirección del CSO una vez que Crozier se jubiló). Es importante mencionar que, durante su carrera, Crozier no sólo fue teórico de la sociología de las organizaciones, sino que fungió como consultor de distintas entidades; por lo que conoce su funcionamiento real y no sólo la teoría. Entre la obra importante de Michel Crozier, destaca *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva* (Michel Crozier y Erhard Friedberg, México, Alianza, 1977). Allí se sistematiza el planteamiento estratégico que se aplica en otros estudios, como la investigación de la agencia contable de París que analiza en *El fenómeno burocrático* (Michel Crozier, Buenos Aires, Amorrortu, 1962).

⁸ Para el análisis estratégico, las organizaciones son *sistemas de acción concretos* que buscan solucionar los conflictos. Son *constructos sociales* creados por el hombre en un momento dado: el sistema no existe *per se*, se crea de acuerdo a la coyuntura.

elecciones en México sólo fueran rituales que legitimaran al sistema; para analizar después cuáles fueron las estrategias del gobierno con miras a abrir el sistema político, retardando su democratización.

La democracia forzada. 1982-1994, tercer capítulo, narra los años en los que cambiaron radicalmente las estrategias gubernamentales en el terreno electoral: mientras que, de 1946 a 1982, los Secretarios de Gobernación, por instrucciones del Presidente en turno, condujeron la intensidad y los alcances del reformismo utilizando la ley electoral como el principal recurso que les permitiría que la balanza de fuerzas durante sus negociaciones con los grupos de oposición estuviera notablemente inclinada hacia su lado; como consecuencia de pluralización del sistema de partidos que fomentó la *Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Políticos Electorales* (LFOPPE) los partidos “minoritarios” se fortalecieron y, de 1982 en adelante, optaron por hacer de la vía electoral la arena en la que plantearían sus demandas y dirimirían sus conflictos con el gobierno.

El último capítulo, *Entre las armas y las urnas: la democracia. 1994-2000*, es una revisión de las estrategias del gobierno, el PRI, y los partidos de oposición en un escenario nacional caótico que forzó a los distintos actores a decidir si los conflictos sociales se dirimirían pacíficamente, fortaleciendo las instituciones, o a través de los movimientos armados. Se estudia cómo, bajo esa presión, el gobierno acepta renunciar a la presidencia del órgano electoral federal después de cincuenta años de haberlo presidido. Empezaremos, entonces, con la revisión del marco teórico y de las limitantes estructurales del sistema que se estudia.

CAPÍTULO I. DEFINIENDO EL SISTEMA DE ACCIÓN

Hay en el fin de milenio mexicano la euforia y la pesadumbre de un fin de época. Su huella en la conciencia colectiva tiene la forma de una pérdida, de una caída, pero también el aliento de un futuro posible, de una renovación. En el lado del México que muere se disuelven las certezas hasta ahora sagradas del pasado inmediato, el más cercano jardín de nuestra mitología. En el lado del México que nace está el dibujo inédito de un mundo cuyas líneas no sabemos mirar, porque hablan del país desconocido que está ya, sin embargo, entre nosotros, que brota de nuestros actos y da sentido germinal —por lo mismo incierto— a nuestras vidas.

Héctor Aguilar Camín

Introducción

En México, durante el siglo XX, la democracia en su acepción moderna fue sólo un discurso para dotar de legitimidad al régimen, al interior y al exterior del país. También les dio argumentos a algunos grupos de oposición en sus negociaciones con el gobierno.

La estructura del partido en el gobierno⁹ fue lo suficientemente inclusiva y flexible para procesar las demandas sociales y consolidar, al mismo tiempo, un Estado fuerte. Desde el partido, se promovió la organización de la sociedad en sectores con el objeto de controlarla; de pactar con ella lealtad y disciplina a cambio de beneficios económicos y políticos.

A partir de este arreglo, se crearon las “instituciones semilla” del México moderno. Con éstas, las condiciones de vida de los mexicanos fueron cambiando; la sociedad se diversificó y se volvió más compleja; y fueron, precisamente, los frutos de la modernidad los que comenzaron a rechazar el escenario político monocromático.

⁹ Nos referimos al Partido Nacional Revolucionario (PNR); después al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente, al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Frente a la velocidad de los cambios, la élite política tardó en darse cuenta que un partido no era suficiente para canalizar los cada vez más amplios y diferentes intereses en juego. La nueva participación de la sociedad no tuvo como correlato una modificación institucional sustancial capaz de responder a las nuevas peticiones de la población. El partido no podía ser total y eternamente inclusivo. En este contexto, la apertura política fue una demanda creciente de aquella minoría que no se benefició de los acuerdos corporativos.

El tema electoral volvió a ser uno de los pivotes del cambio.¹⁰ Las reformas electorales sirvieron como conducto del proceso democratizador, impulsando transformaciones que fueron más allá de lo electoral: se crearon normas e instituciones que corregían el comportamiento de los distintos actores, posibilitando, también, el mantenimiento del *status quo*.

La actuación de Bucareli en estos asuntos estuvo determinada por la realidad que imperó en el territorio nacional. Los cambios en el régimen influyeron drásticamente en su organización y comportamiento y, a su vez, las modificaciones en Gobernación repercutieron en la transición del régimen político.

Para conocer la lógica de estos cambios, este primer capítulo se divide en cinco apartados. En el primero, se explica por qué se eligió el análisis de Crozier como marco teórico (por qué se descartaron otras teorías, cuáles son las particularidades del planteamiento de Crozier, y cómo se aplica esta teoría al caso en estudio). En el segundo, se establece el marco formal que supuestamente limita la actuación de la Secretaría de Gobernación en los temas electorales. Para conocer las estructuras formales, se utilizan

¹⁰ A principios del siglo XX los temas electorales ya habían sido utilizados para cambiar la forma de gobierno. Como ejemplo: Madero acuñó la frase de “sufragio efectivo, no reelección” para derrocar al gobierno de Porfirio Díaz. Sobre estos temas véanse los trabajos de François-Xavier Guerra (México, *Del antiguo régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988) y Luis Medina Peña (*Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004).

algunos conceptos de teoría política (régimen, democracia, autoritarismo, transición y sistema político.

En un tercer momento, se analiza el contexto mexicano de 1946 al 2000 para conocer las variables que influyeron en la actuación de la Secretaría de Gobernación (en términos crozierianos el *entorno*). En el cuarto apartado, se identifican los actores del sistema político que se consolidó en la década de los cincuenta, así como los cambios que éstos fueron experimentando. Para facilitar el análisis, los separamos en dos grupos: aquellos que, en algún momento, pudieron clasificarse como parte del gobierno y los que, la mayor parte del tiempo, fungieron como oposición. Finalmente, en el quinto apartado de este capítulo, se argumenta por qué el tema electoral llegó a ser un tema trascendental durante la transición del régimen político mexicano.

Las preguntas que se quieren responder son: ¿cuál es la posición de la Secretaría de Gobernación en el sistema?, ¿quiénes son los actores con los que debe interactuar?, y ¿por qué lo electoral se fue volviendo relevante en la segunda mitad del siglo XX?

Marco teórico

Teorías posibles

En el contexto de la teoría de las organizaciones y los estudios sobre la toma de decisiones y la élite política, señalaremos cuatro marcos teóricos posibles para estudiar el papel de la Secretaría de Gobernación en los procesos electorales: 1) la teoría clásica de las élites; 2) la teoría de la elección racional, 3) el paradigma estructural-funcionalista y 4) la sociología de las organizaciones.

En la teoría clásica de las élites, hay gobernantes y gobernados. Los primeros, la *élite política* o *élite gobernante*, que son los menos en una sociedad, ejercen el poder político y gozan de las ventajas de hacerlo; los segundos, que son la mayoría, acatan las

acciones gubernamentales planteadas por los primeros. Básicamente, el estudio clásico de las élites consiste en hacer un análisis cuantitativo sobre el origen y las trayectorias de los funcionarios públicos, poniendo especial atención en los criterios de designación de la clase gobernante y en las reglas de ascenso y promoción de la administración pública; así como un estudio pormenorizado del comportamiento de la élite.¹¹

Para los fines de este trabajo, las limitantes de esta teoría son: 1) se pone el acento en el estudio de quiénes gobiernan y no en qué hacen y cómo lo hacen; 2) si no se abarca un periodo amplio de estudio, es difícil visualizar los procesos de transformación de la élite y, 3) los estudios de la élite son estáticos y no permiten conocer las relaciones entre los actores y sus móviles de comportamiento.¹²

La utilización de esta teoría para el análisis de la Secretaría de Gobernación permitiría conocer algunas de las características de los actores involucrados. Sin embargo el problema es que prioriza el *background* de los actores (biografías, etc.) y no ve que sus estrategias se desarrollaron en función de su situación presente en el ajedrez político-administrativo. Olvida que los actores tienen *libertad* y *poder* (capacidad de acción) y

¹¹ Los autores clásicos de esta teoría son Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels. Los estudios más conocidos sobre la élite mexicana son los de Peter H. Smith (*Los laberintos del poder*, trad. Soledad Loaeza y Joaquín Urquidi, México, El Colegio de México, 1981), Roderic Ai Camp (*Biografías de políticos mexicanos. 1935-1985*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986) y "El sistema mexicano y las decisiones sobre el personal político", *Foro Internacional*, 27[1976], pp. 51-83) y Rogelio Hernández ("Presidencialismo y élite en el cambio político de México", *Política y Gobierno*, 5[1998], pp. 197-221; "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Estudios Mexicanos*, 10[1994], pp. 187-216; "Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana", *Estudios Sociológicos*, XI [1993], pp. 445-473; "La administración al servicio de la política. La Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, 33[1993], pp. 145-173; "La división de la élite política mexicana" en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, et. al. [comps.], *México auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, v. 1; "Los hombres del Presidente De la Madrid", *Foro Internacional*, 28[1987], pp. 5-38; y *Formación y trayectoria de los Secretarios de Estado en México. 1946-1982*, tesis, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1985).

¹² El libro *Los laberintos del poder* ofrece un excelente estudio sobre las deficiencias de esta teoría. Peter Smith nos explica que la teoría de las élites "condujo a postular que el grupo gobernante estaba construido por una clase que tenía determinados fines, que tenía conciencia de sí misma, y que estaba organizada y unificada" (*op. cit.*, p. 8) y concluye que la debilidad de esta teoría radica en asumir que la clase gobernante posee cualidades superiores, que tiene autoconciencia de sí misma y, por lo tanto, es una clase cohesionada que goza de autonomía.

definen sus *juegos* en función de la lectura (a veces errónea) que hacen de sus intereses, de acuerdo a su posición institucional en un momento dado.

Por su parte, los postulados básicos de la teoría de la elección racional son: 1) los individuos toman decisiones racionales, es decir, buscan la situación óptima, considerando los fines que quieren alcanzar; 2) las decisiones que toman se basan en sus preferencias; y 3) conocen claramente las restricciones a sus decisiones. Así, los individuos deciden en función de su racionalidad (absoluta y definida de antemano), buscando maximizar sus intereses.¹³

La teoría de la elección racional estudia los móviles y los objetivos de los individuos, sin tomar en cuenta la influencia y las restricciones de los sistemas (político, económico, cultural, etc.), ni la capacidad de conocimiento limitada de los actores. Las principales críticas que se le han hecho son las siguientes: regresa a la visión del capitalismo salvaje y su principio esencial (el hombre es un animal racional que elige libremente) es altamente debatible.

Utilizando este marco teórico, se podrían suponer las preferencias, en materia electoral, de los personajes relevantes de Gobernación. Sin embargo, se omitiría el estudio del papel que jugó Bucareli en las transformaciones del régimen y la influencia que estos cambios tuvieron, a la vez, en esta dependencia; y, por tanto, se dificultaría la comprobación de la hipótesis planteada.

¹³ Uno de los principales precursores de esta teoría es John Elster (*Uvas amargas*, Madrid, Península, 1983; *Juicios Salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*, Barcelona, Gedisa, 1991; y "Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition" en *American Political Science Review*, 94 [2000], pp. 685-695).

La teoría estructural-funcionalista se enfoca, básicamente, en las motivaciones de la acción social; plantea que ésta se basa en un cúmulo de valores y tradiciones que estructuran el tejido social. Éstos restringen, por ende, el comportamiento del individuo.¹⁴

Las principales limitantes de esta teoría consisten en que, al hacer énfasis en las instituciones, se olvida de la libertad de los actores. En este sentido, no le pone tanta atención al análisis de los individuos. Asimismo, al ser una teoría del *status quo*, no explica el cambio.¹⁵

Los estudios que utilizan este marco teórico suelen ser muy estáticos, pues se enfocan en el análisis de las reglas formales, reduciendo el impacto de las prácticas informales del sistema.¹⁶ En el tema estudiado, un análisis de esta naturaleza nos impediría conocer el verdadero entramado institucional. En México, en el tema electoral, por muchos años, se siguió el principio de “obedézcase pero no se cumpla”. Es decir que, en el discurso, se respetaban las leyes y lo establecido por las estructuras formales, pero el funcionamiento real del sistema se basaba en las prácticas informales.

Como respuesta a la propuesta de elección racional, algunas corrientes, insertas en la teoría de las organizaciones, plantearon que los actores, en realidad, tienen una “racionalidad limitada”.

La principal aportación de Herbert A. Simon consistió en el análisis del proceso de toma de decisiones. Estudió cómo los individuos toman decisiones en un referente concreto de la organización (fue el primer teórico en darle un enfoque individualista al

¹⁴ Talcott Parsons (*El sistema social*, Madrid, Alianza, 1984) y Robert K. Merton (*Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972) son los principales precursores de esta teoría.

¹⁵ Este paradigma se creó como respuesta al marxismo. Mientras el marxismo pregonaba la revolución, el estructural-funcionalismo era adverso al cambio.

¹⁶ En el paradigma estructural-funcionalista, el sistema social es un sistema genérico compuesto de subsistemas que regulan esferas particulares (lo cultural, lo político, lo económico, etc.) que se entretajan y se relacionan entre sí.

estudio de las organizaciones).¹⁷ El postulado básico de la *teoría de la racionalidad limitada* fue que, al tomar decisiones, el hombre busca la satisfacción, no la optimización, porque no cuenta con información suficiente.

Por su parte, el neoinstitucionalismo, que también surge como respuesta a la teoría de la elección racional, plantea que las instituciones son factores de orden que establecen las reglas, las normas y las rutinas que regulan los comportamientos de los individuos.¹⁸ Esta corriente subraya la complejidad de los procesos sociales, cuestionando la lógica de la acción colectiva y replanteando las limitantes de la conducta individual. Este enfoque no niega la relevancia de los intereses individuales, enfatiza la influencia de las instituciones políticas en el comportamiento de los actores. Así, en el neoinstitucionalismo, ni el individuo, ni las instituciones funcionan aisladamente.

Ciertamente, los conceptos de organización e institución son esenciales en el estudio de la administración pública.¹⁹ Simon, March y Olsen plantean algunas ideas que reducen el abismo entre los estudios que niegan la influencia de la acción de los individuos en las organizaciones (estructural-funcionalismo), y aquellos que ven en las instituciones sólo individuos aislados (individualismo metodológico).

El análisis estratégico de Michael Crozier

Michel Crozier, un gran conocedor de la sociología norteamericana y de los postulados de Herbert Simon, desarrolló una vertiente de la teoría de las organizaciones que pretende

¹⁷ Herbert, A. Simon, *El comportamiento administrativo*, trad. Armando Lázaro Ros, Buenos Aires, Aguilar, 1998. Simon critica las primeras teorías administrativas deterministas planteadas por Frederick Winslow Taylor y Henri Fayol.

¹⁸ Véanse los trabajos de James G. March y Johan P. Olsen (*El redescubrimiento de las instituciones*, trad. Jorge Ferreiro Santana, México, Fondo de Cultura Económica, 1997; y "El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta*, 63/64[993], pp. 1-43).

¹⁹ Un estudio del desarrollo de la sociología de las organizaciones y de la sociología de la administración pública se puede encontrar en Renate Mayntz (*Sociología de la administración pública*, trad. José Almaraz, Madrid, Alianza, 1994; y *Sociología de la organización*, trad. José Díaz García, Madrid, Alianza, 1996).

subsanan las deficiencias de las teorías descritas. Halagando el salto cognoscitivo y epistemológico que dieron Simon y March con la *teoría de la racionalidad limitada*, pretende ir más allá al reconocer el *poder* (es decir, libertad y capacidad de acción) de los actores. Esto le permite centrarse en las estrategias que tejen, momento a momento, los distintos actores.²⁰

Situándose –al igual que Simon y los neoinstitucionalistas— en un punto intermedio entre el estructural-funcionalismo y el individualismo metodológico, Michel Crozier y Erhard Friedberg (así como la escuela de la sociología de las organizaciones en Francia) plantean que el *sistema de acción concreto* en el cual “juegan” los diferentes actores limita, a la vez, sus estrategias posibles (aunque no las determinan totalmente, puesto que, en cualquier momento, un actor puede plantearse un comportamiento “irracional” en función de su posición organizacional). Simultáneamente, las estrategias elegidas por los diversos actores modifican el sistema (reglas, normas, comportamientos formales e informales) y dan un nuevo cariz al *sistema de acción concreto*.²¹

Para el análisis estratégico, las organizaciones son *constructos* sociales contingentes que crea el hombre. Son *sistemas de acción concretos* que buscan solucionar los problemas (conflictos) de la sociedad en un momento dado. Crozier plantea que la regulación de estos sistemas depende de los juegos, no de los actores, y que su existencia no se puede presuponer.²²

²⁰ Además de Simon, March y Olsen, también se puede notar la influencia de Max Weber, Robert K. Merton, Talcott Parsons y L.H. Gulick en las ideas del sociólogo francés.

²¹ “El análisis estratégico se enfoca en la acción organizada que desarrollan los hombres en una institución. Parte de la idea de que un actor no es autónomo ni existe afuera o independientemente del sistema que condiciona su libertad y permea la racionalidad que orienta su actuación. Por su lado, tampoco el sistema existe independientemente del actor: le da vida y únicamente él puede cambiarlo u orientarlo de manera distinta” (Isabelle Rousseau, *Modernidad con pies de barro, México*, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1995, p. 47).

²² Frente a la noción de rol planteada por la teoría estructural-funcionalista, Crozier propone el concepto de juego, que es el resultado de la interacción de las estrategias de los actores. Así, mientras el concepto de rol es estático, el juego es cambiante: se va modificando conforme se transforma la posición de poder de los actores en el ajedrez institucional. Los juegos son los límites que circunscriben la acción de los actores. En palabras de Isabelle Rousseau, la meta del análisis

El planteamiento estratégico de Crozier es una filosofía de la libertad: para él, el hombre, en esencia, es libre; y esa característica estructural le permite tomar decisiones para satisfacer (no optimizar) sus intereses.²³ El marco teórico de Crozier utiliza una metodología *a posteriori* y dinámica. Es decir, las reglas del juego no están dadas de antemano; se van definiendo de acuerdo a las interacciones entre los actores, y de éstos con el sistema que constantemente se está transformando. Esto contrasta con el estatismo de la teoría clásica de las élites.

La teoría de Crozier es una posición difícil de entender para quienes evalúan las acciones en función de los resultados y no en función de los motivos. El análisis estratégico plantea que no existe una racionalidad *a priori* en el comportamiento de los actores.²⁴ El actor no actúa en función de objetivos, sino de estrategias. Éstas se componen de dos vertientes: oportunidades y capacidades. Las estrategias que adoptan los actores dependen de la lectura (siempre limitada) que hacen de la situación. Su motivación es, o bien acrecentar su margen de acción o, en el peor de los casos, conservar el mismo.²⁵ Es cierto que los actores se pueden equivocar en su apreciación y disminuir su margen de acción; sin embargo, desde su propia lógica, su actuación ha sido racional y meditada.

Cada situación (política, económica, social, etc.) tiene “zonas” en las que predomina la incertidumbre. Éstas son áreas esenciales al interior de una organización

estratégico es “reconstruir la lógica y la racionalidad propias de las relaciones y las interacciones que subyacen tras la toma de decisiones. [...] Se trata de descubrir la naturaleza y las reglas de los juegos que estructuran las relaciones entre los actores y que permiten reconstruir las modalidades con las cuales esos juegos se articulan y subsisten” (*ibid.*, p. 51).

²³ Para este autor los intereses o preferencias de los individuos no son ni absolutos, ni concretos, sino cambiantes y relativos. Crozier, al igual que Simon, está en contra de las teorías deterministas y el mecanicismo propuesto por Taylor y Fayol.

²⁴ Crozier retoma la idea de Charles Lindblom de racionalidad *a posteriori*, y plantea que: 1) no hay una transferencia en los juegos como la que supone la elección racional; 2) a ciencia cierta no se conocen los objetivos de los actores; 3) los actores tienen intereses contradictorios y 4) los recursos con los que cuentan los actores no son estables.

²⁵ Con las estrategias ofensivas el actor busca aumentar su poder; el objeto de las estrategias defensivas es disminuir el margen de acción de sus oponentes.

porque los actores necesitan adquirir el mayor conocimiento posible (es decir reducir la incertidumbre en este aspecto) para poder actuar y “ganarle” a sus contrincantes. Los actores que, en el seno de la organización, poseen un dominio (cognoscitivo, tecnológico, cultural, político, financiero, etc.) sobre estas *zonas de incertidumbre* ganan un margen de acción adentro de la organización y están en condiciones de “dominar” el juego en ese momento. De negociar a su favor.²⁶

Las *zonas de incertidumbre*, o márgenes de maniobra de los actores, se determinan de acuerdo a las estructuras organizacionales, a los tiempos y a las coyunturas. Hay dos tipos de *zonas de incertidumbre*: internas y externas. Las primeras dependen del conocimiento o desconocimiento de los juegos, las estrategias y las oportunidades de los otros actores, así como de sus capacidades de reacción. Las segundas dependen del entorno (cambios en el exterior [el resto del mundo], cambios en el sistema político, transformaciones económicas, cambios en el sistema de partidos, cambios tecnológicos, etc.).

Utilizando el análisis estratégico de Michel Crozier, es posible estudiar a la Secretaría de Gobernación desde una doble perspectiva. Un análisis macro la ubicaría como el actor y el sistema estaría compuesto por las instituciones del régimen político. Un estudio micro definiría al Secretario de Gobernación como el actor y a Bucareli como el sistema. En un sistema tan personalista como el mexicano del siglo XX, en el que frecuentemente los individuos tienen más fuerza que las instituciones, las diferencias entre los análisis macro y micro se reducen porque, a final de cuentas, en ambos casos el

²⁶ La “incertidumbre es el recurso fundamental en toda negociación [...] si hay incertidumbre, los actores capaces de controlarla la utilizarán en sus transacciones con los que dependen de ellos, pues lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el de los actores: las relaciones de los actores –individuales o colectivos- entre ellos y con el problema que les atañe, se circunscriben, pues, en un campo desigual, estructurado por relaciones de poder y de dependencia” (Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1977, p. 20).

que decide es un individuo.²⁷ En el apartado *Actores* de este capítulo se hace una breve revisión de los actores con los que interactúa Gobernación en el tema electoral, allí se comentan dos de los conceptos más importantes de este enfoque: *libertad y poder*.

¿En qué aspectos se considera útil, para esta investigación, el análisis estratégico? En primer lugar, es un método que permite entender las particularidades del campo que se estudia: muchas de las estrategias de Gobernación en el tema electoral se basan en las reglas informales del sistema, mismas que sólo pueden conocerse utilizando un método empírico e inductivo, como el que ofrece el análisis estratégico.

La segunda razón es que permite cambiar la visión ortodoxa de la administración pública, que solía ver los problemas de la disciplina y la profesión en términos estructurales y jurídicos.²⁸

El tercer argumento tiene que ver con que el análisis estratégico nos permite estudiar la toma de decisiones: la ve como consecuencia de las relaciones de poder entre los actores. En el tema que nos ocupa, las estrategias de Gobernación en las negociaciones electorales respondieron directamente a la percepción que tenía el Secretario sobre las oportunidades y las capacidades con las que contaban sus interlocutores. Conforme se perdió el control sobre los actores del sistema político, al interior de Gobernación se incrementó el tiempo dedicado a analizar y proyectar las posibles estrategias que utilizarían los otros actores políticos con el objeto de reducir sus márgenes de acción.

La última razón radica en que, en el planteamiento estratégico, los actores que participan en los diversos juegos son independientes y gozan de autonomía para crear

²⁷ Véase Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.

²⁸ Véase Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose, "Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación", *Gestión y Política Pública*, 1 (1992), pp. 49-75.

sus estrategias. En el caso de Gobernación, esto nos permite matizar la creencia de que el gobierno (incluyendo aquí al PRI) era un ente monolítico en el que las partes compartían los mismos intereses y recursos, y, por tanto, planteaban las mismas estrategias.

Para construir la lógica y racionalidad del *sistema de acción* que limita la actuación de la Secretaría de Gobernación se debe descubrir la naturaleza, las características y las reglas del juego que condicionaron las estrategias de los distintos actores. Para lograrlo, hay que identificar las zonas de incertidumbre que se le presentaron momento a momento, cómo reaccionó, qué decisión adoptó, cómo negoció, etc., y cuál fue la reacción de los demás actores. En los distintos capítulos de esta tesis veremos qué tan cambiantes han sido las *zonas de incertidumbre* de la Secretaría de Gobernación.

Por lo anterior, primero, hay que tener claras las limitantes organizacionales internas (marco jurídico, definiciones de autoridad y jerarquía plasmadas en los organigramas, limitantes tecnológicas, etc.) y externas (características del régimen, influencia del exterior, etc.), y después hay que investigar las estrategias de los actores (parte informal del juego) en un momento dado. En el tema electoral, se analizan las restricciones estructurales formales establecidas en las leyes electorales y en los manuales y reglamentos internos de la Secretaría de Gobernación para conocer las limitantes formales del sistema. La comprensión de los juegos será resultado del análisis de las prácticas informales que se realizaban en Bucareli, así como de las negociaciones de éste con los otros actores.

La metodología que utilizamos para definir el *sistema de acción concreto* en el que interactuó Gobernación consistió en: 1) definir las limitaciones estructurales del sistema que cambian a cada rato como consecuencia de los juegos anteriores; 2) ubicar a los actores protagónicos y analizar sus trayectorias, utilizando el método prosopográfico para

tener claras sus zonas de influencia y sus clientelas;²⁹ 3) realizar entrevistas para completar la información;³⁰ y, finalmente, 4) hacer un diagrama de las relaciones de Bucareli para conocer el entramado institucional en el que se insertó su actuación, así como de los juegos en los que participó en un momento dado.³¹

Como señalan los autores de *El actor y el sistema*, el poder —que no es una facultad en sí, sino es relativo a los demás actores— depende del margen de acción que tenga cada uno de los actores, o de la posibilidad de rehusarse a hacer lo que el otro pida. Durante muchos años, la balanza de las fuerzas entre el gobierno (entendido como un todo y representado por la Secretaría de Gobernación) y los grupos de oposición estaba claramente inclinada hacia el gobierno. Lo anterior se debía, en mucho, a que los recursos con los que contaba el gobierno eran considerablemente superiores a aquellos que tenían los partidos opositores. Las relaciones de los otros actores, sobre todo los partidos políticos minoritarios, con Bucareli podían definirse como relaciones de alta dependencia, ya que, en muchos momentos, incluso el mantenimiento del registro como partido fue una decisión de la Secretaría de Gobernación. Conforme pasó el tiempo, esta situación se transformó. En este trabajo, pretendemos explicar las causas y consecuencias de los cambios en el papel que jugó la Secretaría de Gobernación en los procesos electorales a través del estudio de las estrategias tejidas por los principales actores en cada uno de los periodos estudiados.

²⁹ La prosopografía describe las características de un grupo de actores y las compara cuantitativamente utilizando sus datos bibliográficos. Véase Isabelle Rousseau, *El estudio de las élites. La prosopografía*, México, Reflexiones sobre el cambio A.C., 2000, (serie *Política y sociedad*).

³⁰ Las preguntas de las entrevistas buscaron conocer cuáles eran las relaciones de poder más importantes que se desarrollaron en el sistema y por qué eran consideradas relevantes. Para conocer el uso de las herramientas y las técnicas que permiten la realización de un análisis estratégico (véanse el anexo III de Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 [Élites gubernamentales y proyecto de modernización]*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 501-513).

³¹ La mayoría de los actores que se incluyeron en el estudio, eran funcionarios de la Secretaría de Gobernación y el IFE, esta deficiencia se suplió utilizando fuentes secundarias. En la realización de estudios posteriores sería conveniente diversificar el origen de los actores entrevistados para enriquecer el análisis.

Las limitantes estructurales

En el análisis estratégico es muy importante conocer tanto las reglas formales (organigramas, leyes, etc.), como las informales (liderazgos, persuasión, etc.), ya que estas enmarcan los escenarios donde los actores juegan y dibujan sus *estrategias*. Para esta investigación el régimen y el sistema políticos son los campos que estructuran los juegos.

En los próximos párrafos, se explica brevemente por qué son relevantes estos conceptos para conocer la actuación de la Secretaría de Gobernación en el tema electoral. Como el objeto de estudio de este trabajo no es la transición del régimen político mexicano, únicamente señalaremos algunos aportes generales de los teóricos de la transición y la democracia.

Sistema y régimen político

Un *sistema político* es “cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca”.³² Es un sistema en el cual se interrelacionan los elementos formales y no formales. Los elementos formales son aquellos procedimientos, organismos e instituciones regulados en la legislación: las *reglas escritas del sistema*. Los elementos informales son aquellas prácticas que, aunque no están normadas, son esenciales en el sistema: las *reglas no escritas*. Dependiendo de la relación entre los componentes del gobierno, el sistema puede ser presidencial y/o parlamentario.³³ El sistema presidencial mexicano determinó

³² Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de ciencia política*, México, Siglo XXI, trad. Raúl Crisafio, Alfonso García *et. al.*, 1976. Véanse también las definiciones de sistema político de David Easton y Gabriel Almond.

³³ El debate sobre cuál es la mejor forma de gobierno se puede encontrar, entre otros, en Soledad Loaeza, (comp.), *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, México, El Colegio de México, 1996; Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, trad. Roberto Reyes Mazzoni,

las características de la Secretaría de Gobernación y su relación con el resto de los actores.

Una definición aceptada de *régimen político* señala que es “el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso”.³⁴ Las características que definen un régimen político son las estructuras organizativas y los valores que éstas reflejan. Así, los regímenes se caracterizan por las instituciones que delimitan y restringen el comportamiento de los individuos.³⁵ El régimen político está integrado, entre otros elementos, por el Estado, el marco legal, los partidos políticos, la sociedad y la cultura política.

Los regímenes políticos se diferencian por las reglas que determinan quiénes y cómo acceden a los cargos de gobierno. Hay regímenes políticos democráticos y autoritarios, entre otros. Debido a la importancia que el régimen tiene para el sistema, se empezará analizando los primeros.

La democracia ha sido un tema constantemente estudiado en la ciencia política. En un primer momento, la ciencia política definió la democracia liberal; después analizó

México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Juan José Linz y Arturo Valenzuela (edit.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative perspectives*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1; Scott Mainwaring y Matthew Shugart (*Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997; y “Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)” en *Foro Internacional*, 33[1993], pp. 653-683).

³⁴ Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, trad. Leandro Wolfson, Barcelona, Paidós, 1994 (vol. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas), p. 118.

³⁵ Entendemos instituciones como “las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, las restricciones creadas por el hombre para moldear las interacciones de los individuos.” (Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.).

los procesos de liberalización de la democracia y sus procedimientos; y actualmente se está poniendo especial atención en la calidad de las democracias.³⁶

En su estudio sobre la poliarquía, Robert A. Dahl señala que, para que un país pueda considerarse democrático, tiene que cumplir con tres condiciones básicas: oportunidad de formular preferencias, oportunidad de manifestar las preferencias y recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias.³⁷

Para Juan Linz, la democracia consiste en garantizar “la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revaloración periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas. Prácticamente esto significa libertad para crear partidos políticos y para realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares, sin excluir ningún cargo político efectivo de la responsabilidad directa o indirecta ante el electorado”.³⁸

³⁶ Existe una correlación entre los derechos democráticos y los derechos humanos porque ambos conceptos perciben los derechos del individuo de la misma manera. Así, para que exista realmente la democracia, se deben garantizar estos dos tipos de derechos. En este enfoque, los requisitos planteados por la definición procedimental no son suficientes para considerar a un país democrático: “[...] a democratic regime is a fundamental component of democracy, but it is insufficient for adequately conceptualizing what democracy is” (Guillermo O’Donnell, Jorge Vargas Culler y Osvaldo M. Lazzetta, *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, Estados Unidos, University of Notre Dame, 2004, p. 9).

³⁷ Estas condiciones se traducen en ocho garantías institucionales: 1. libertad de asociación, 2. libertad de expresión, 3. libertad de voto, 4. libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, 5. diversidad de fuentes de información, 6. elegibilidad para la cosa pública, 7. elecciones libres e imparciales y 8. instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. En palabras del autor, “[...] el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. [Se utiliza el concepto de democracia] para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición para satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos” (*La poliarquía. Participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993. p. 13 y s.).

³⁸ *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 3ª reimpresión, 1995, p. 17.

Adam Przeworski estipula que la democracia es el régimen que institucionaliza la incertidumbre, porque establece las reglas del juego con las que se transmite el poder y se encarga de que todos los participantes las cumplan. Así, la democracia es un sistema en el que algunos pierden en los comicios. El autor señala que “Para identificar un sistema político como democrático basta un rasgo esencial: su carácter de competencia abierta a la participación”.³⁹

Los tres autores coinciden en que esta forma de gobierno garantiza la existencia de reglas que regulan el comportamiento de los individuos y el gobierno. En un régimen de esta naturaleza, el ciudadano está a salvo de los abusos de poder de las autoridades: se institucionaliza la incertidumbre, se delimitan las reglas del juego y se minimizan la arbitrariedad y la parcialidad de los gobernantes.

Uno de los principales problemas que encontramos al analizar el papel de la Secretaría de Gobernación en el tema electoral es que aunque formalmente el régimen era democrático, en la práctica se demostraba lo contrario. Esto tenía como consecuencia que algunas instituciones incorporaban en su normatividad y estructura orgánica conceptos carentes de significado y esto agrandaba el abismo existente entre la realidad y el discurso, y aumentaba la incertidumbre que jugaba a favor de ciertos actores.

El gobierno autoritario se caracteriza porque: 1. restringen fuertemente las libertades individuales y políticas; 2. el pluralismo partidista es limitado; 3. aunque los límites formales de los gobernantes no están claramente definidos, existen limitantes informales que restringen su poder; 4. no existe la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad; 5. la prioridad del gobierno es garantizar el *status quo*; y 6. como uno de los

³⁹ *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, trad. Mireia Bofill Abelló, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995, pp. 14, 15.

objetivos centrales del gobierno es el mantenimiento del orden, no se promueven las movilizaciones políticas.⁴⁰

En el autoritarismo, los “ciudadanos” están desprotegidos frente a la arbitrariedad de los gobernantes; no cuentan con los mecanismos institucionales para hacerse oír, sus posibilidades de influir en las decisiones gubernamentales o convertirse en una opción de gobierno son mínimas y no le pueden exigir cuentas al gobierno.

En los sistemas autoritarios, los límites a las acciones gubernamentales son las reglas informales y éstas, al no estar reguladas, amplían el poder de los actores -mejoran su posición en el ajedrez político— como en el caso de la Secretaría de Gobernación.

Tanto en la teoría como en la práctica, la realización periódica de elecciones en los regímenes democráticos es esencial. Sin embargo, si analizamos esta forma de gobierno, podemos ver que -si bien los procesos electorales son un requisito necesario— no son suficientes para definir un gobierno democrático. Woldenberg y Becerra argumentan que: “El hecho de que puedan celebrarse procesos electorales en sistemas democráticos, autoritarios y aún en regímenes totalitarios nos informa que el significado político de las elecciones no está dado de antemano, sino que depende del sistema político en el cual se encuadra”.⁴¹ Sobre el mismo tema, Andreas Schedler señala que, históricamente, las elecciones se realizaron en regímenes que poco tenían que ver con la democracia como método de legitimación.⁴² Así, los comicios se identificaron con los gobiernos autoritarios,

⁴⁰ Juan José Linz define el autoritarismo de la siguiente forma: “political systems with limited, not responsible, political pluralism, without elaborate and guiding ideology, but with distinctive mentalities, without extensive nor intensive political mobilization, except at some points in their development, and in which a leader or occasionally a small group exercises power within formally ill-defined limits but actually quite predictable ones.”(*Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000, p. 159).

⁴¹ “Proceso electoral”, en Laura Baca Olamendi, et. al. (comps.), *Léxico de la política*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 2000, p. 597.

⁴² “The idea of democracy has become so closely identified with elections that we are in danger of forgetting that the modern history of representative elections is a tale of authoritarian manipulations as much as it is a saga of democracy triumphs. Historically, in other words, elections have been an

creando los autoritarismos electorales. El régimen en México era un autoritarismo electoral, en donde la realización de elecciones periódicas era esencial. Bucareli era la entidad gubernamental encargada de orquestar estos procesos.

La teoría de la transición

Crozier postula que, para que el cambio en los *sistemas de acción concretos* sea posible, se necesita una capacidad colectiva que lo impulse y consolide.⁴³ Sólo así se logra la reestructuración de los juegos de poder que tiene tres posibles consecuencias: 1) en la mayoría de las ocasiones modifican las reglas del juego; 2) en otras tantas, cambian la naturaleza del juego y 3) pocas veces transforman los juegos.⁴⁴

Las tres posibles transformaciones señaladas en el párrafo anterior cambian las relaciones de poder entre los actores. Sin embargo, la diferencia radica en la magnitud y las consecuencias de las modificaciones. Un ejemplo de cambio de juego sería transitar del capitalismo al comunismo, donde cambiarían la esencia del juego, las estructuras formales y los actores participantes. Cuando cambia la naturaleza del juego, la esencia de la relación de poder sigue siendo la misma: lo que se intercambia no se modifica, pero se transforman las posiciones de los actores en el ajedrez institucional. Y un cambio en las

instrument of authoritarian control as well as a means of democratic governance" ("Elections Without Democracy. The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, 13 [2002], p. 36).

⁴³ Al respecto, Crozier y Friedberg nos explican que el cambio "no puede ser comprendido más que como un proceso de acción colectiva a través del cual los miembros de una determinada colectividad aprenden juntos, es decir, inventan y determinan nuevas formas de jugar el juego social de la cooperación y el conflicto (en pocas palabras una nueva praxis social), y adquieren las capacidades cognoscitivas, de relación y organizativas correspondientes". Así, las transformaciones en el sistema son procesos "de aprendizaje colectivo que permiten instituir nuevos *constructos* de acción colectiva que crean y expresan una nueva estructuración del o de los campos" (*op. cit.*, pp. 29 y 30). Con esta definición del cambio podemos notar como se reduce el determinismo de las definiciones de cambio que frecuentemente se utilizan. Bajo este esquema, no se sabe de antemano cuáles van a ser las modificaciones del sistema. Véase también Crozier, Michel, "El cambio en las organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, 1 (1992), pp. 93-100.

⁴⁴ Isabelle Rousseau señala: "La transformación de un sistema de acción ya no significa que se ha llegado a una etapa lógica en un desarrollo humano ineluctable; tampoco significa la imposición de un mejor modelo de organización social. Plantea solamente que los juegos que regulan las relaciones sociales y que forman el marco de las instituciones se han modificado" (*Modernidad con pies de barro. 1988-1994, op. cit.*, p. 50).

reglas del juego implica una variación de los recursos y las capacidades que los actores pueden manipular en determinado sistema de acción concreto.

En el caso que estudiamos, el cambio implicó transitar de régimen político. Así, en los próximos párrafos, se esbozan algunos de los conceptos más importantes de la teoría de la transición que se utilizan en la tesis.

La *transición política* es el tiempo que transcurre entre un régimen político y otro. Su inicio y su fin se pueden percibir cuando comienza a dismantelarse el régimen autoritario -que frecuentemente está acompañado por la flexibilización, por parte de los gobernantes, de los controles que ejercen sobre la sociedad- y cuando, después de un tiempo, se establece alguna forma de democracia, se regresa a algún tipo de régimen autoritario o surge una alternativa revolucionaria.

Según los teóricos, la característica de este tiempo es la indefinición de las reglas del juego político. Es precisamente esto lo que vuelve a la transición un periodo de incertidumbre en el que, aún cuando los gobernantes “autoritarios” manejan los recursos disponibles para coartar la capacidad de acción de los demás actores, éstos poco a poco se fortalecen en el entramado institucional e incrementan sus oportunidades.

Es, en este contexto, en el que se redefinió el papel de la Secretaría de Gobernación en los procesos electorales. Mauricio Merino propone que son tres las diferencias principales entre la transición mexicana y las transiciones “ideales”: la primera consiste en que, en lugar de que se haya pactado la transición, se votó; la segunda se basa en que no se rompió con el régimen anterior; que no se hayan diseñado nuevas instituciones, sino remodelado las existentes es el tercer argumento.⁴⁵

⁴⁵ *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003. Sobre la transición mexicana también véanse el primer capítulo de José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza Janés 2002; Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económica, 2002; Héctor Aguilar Camín, *Las cenizas y la semilla*, México, Cal y Arena, 2000; Arturo Anguiano (coord.), *La*

El Secretario de Gobernación fue durante cincuenta años el titular de la entidad encargada de la organización de los comicios. Antes de que este cuerpo colegiado fuera autónomo (1990), los recursos que se utilizaban durante los procesos electorales eran aquellos con los que contaba Bucareli. En este sentido, al estar simbióticamente relacionados, el órgano garante de la gobernabilidad y la institución responsable de las elecciones, los cambios en uno eran directamente proporcionales a los del otro.

En el proceso de transición, explican O'Donnell y Schmitter, coexisten dos subprocesos: la liberalización y la democratización. El primero consiste en redefinir y ampliar los derechos de los individuos y los grupos. En otras palabras, certificar que sus garantías individuales se cumplan.⁴⁶ El segundo, la *democratización*, íntimamente ligado al concepto de ciudadanía,⁴⁷ se refiere al derecho de ser tratado como igual por los iguales y a las obligaciones políticas que se adquieren al ser ciudadano, votar y ser votado y pagar impuestos, entre otras.

Que se realice el proceso de liberalización depende del gobierno; si éste no considera que el hecho de que los ciudadanos tengan más libertades es una amenaza para el régimen, gradualmente va fomentando, permitiendo o flexibilizando los controles

transición democrática, México, UAM, 1988; Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Editorial Océano, 2000; Wayne A. Cornelius y Ann L. Craig, *The Mexican Political System in Transition*, San Diego, University of California, 1988; y Jesús Silva Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.

⁴⁶ “Entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En el plano individual estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal: el *habeas corpus*, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho de defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etc. En el plano de los grupos, abarcan la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos.” (Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, p. 20). Un estudio sobre el proceso de liberalización en México se puede encontrar en Kevin J. Middlebrook, “La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México” en *Ibid.*, vol. 2, pp. 187-223. Véase también Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.

⁴⁷ Un estudio sobre la ciudadanía en México se puede encontrar en Luis Fernando Aguilar Villanueva, “Rasgos de la vida pública mexicana”, *Sociológica*, 4(1989), p.133 y 136 y Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos Imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

para que el individuo goce de las garantías y libertades establecidas en la Constitución. Una vez que las libertades se institucionalizan, los costos de anularlas superan los costos de permitir las. Esto conlleva a que, poco a poco, se cuente con una sociedad mucho más participativa.

Si bien no hay una secuencia lógica durante el proceso de democratización, algunas de las acciones que pueden observarse cuando éste sucede son que las instituciones políticas que actuaban bajo otra lógica empiecen a incorporar los principios democráticos en sus procesos y que se expandan los derechos o las obligaciones que conlleva la ciudadanía a individuos o instituciones que no los cumplían.

Generalmente, durante la transición, estos procesos no son simultáneos. Puede suceder que regímenes autoritarios liberalicen el sistema, creando lo que se conoce como “democracias tuteladas”, “autoritarismos liberales”, o “dictablandas”. A la inversa, también es posible que se lleve a cabo el proceso de democratización, sin libertades, en cuyo caso se viviría lo que se ha definido como “democracias limitadas” o “democraduras”.

Para Robert Dahl, las dos dimensiones más importantes de la transición son la liberalización y la inclusión; dependiendo de su grado, se pueden tener hegemonías cerradas, hegemonías inclusivas, oligarquías y poliarquías. Para el autor, un régimen hegemónico va a tener incentivos para democratizarse cuando los costos de tolerar a la oposición sean mayores a los costos de eliminarla.⁴⁸

Los estudiosos de la transición mexicana no se han puesto de acuerdo sobre las fechas de su inicio y término. Dependiendo del autor, su inicio puede establecerse en 1968, 1977, 1982, 1987 o, inclusive, en el 2000. Con el fin, sucede lo mismo: hay quienes argumentan que la transición concluyó hace algunos años y que ahora lo que falta es

⁴⁸ Dahl postula tres axiomas: “1. La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida que disminuye el precio de dicha tolerancia; 2. La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición crece en la medida en la que aumenta el precio de suprimirla; y 3. En la medida en la que el precio de supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores son las oportunidades de que se dé un régimen competitivo” (*op. cit.*, p. 24).

consolidar la democracia;⁴⁹ otros señalan que, en México, todavía no hay un régimen democrático. Independientemente de las fechas de la transición, en este trabajo estudiaremos cuál fue el papel de la Secretaría de Gobernación en la redefinición de los *juegos*, y cuestionaremos si, realmente, éstos, cambiaron su naturaleza.

El entorno

Para Crozier el *entorno* se refiere a la influencia que tienen ciertos elementos externos en la organización. El entorno se compone de la serie de factores que repercuten directamente en el funcionamiento de las organizaciones.⁵⁰ A continuación se explicará qué se modificó en los 54 años que se estudian, así como cuál era el contexto en cada uno de los periodos que se explican en esta tesis.

Como consecuencia de las prácticas modernizadoras implementadas desde la década de los cuarenta, sobre todo en los últimos veinte años, el país rural, analfabeta y aislado se volvió, en su mayoría, urbano, letrado y parte de un mundo global. Estas transformaciones impactaron decisivamente en el sistema político y fueron, precisamente, “los engendros de la modernización” (las clases medias y los empresarios), los que cuestionaron las prácticas autoritarias del sistema, marcando la agenda de la transición política.

⁴⁹ Mauricio Merino comenta que “La transición ya terminó un ciclo que ha colocado a México en una pluralidad y en un nuevo sistema de partidos, pero la democracia, ésa sí, apenas comienza. En efecto parece muy evidente que la democracia no puede entenderse como un punto de llegada, sino como una forma de encausar el conflicto político y al mismo tiempo, como dice la Constitución, como una manera de procesar la vida pública, no como una bandera de llegada, sino como una manera de resolver los asuntos públicos”, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁰ Al referirse a las relaciones entre las organizaciones y su medio ambiente, Crozier, influenciado por Weber, critica: 1) las teorías basadas en impactos unívocos en las que sólo el medio influye en la organización; y 2) los planteamientos que proponen la existencia de leyes causales que explican las variaciones de las estructuras. Para el fundador del Centro de Sociología de las Organizaciones, estas teorías formalistas simplifican la existencia de las prácticas informales erradicándolas del estudio. Así, la postura de Crozier está en contra del establecimiento de leyes causales para explicar el comportamiento de las instituciones.

Héctor Aguilar Camín explica que fueron ocho las tendencias que ocasionaron el cambio. La primera, la relación suma-cero entre el Estado y la sociedad, en donde al adelgazarse el tamaño del Estado, la sociedad encontró espacios para pronunciar sus demandas e influir en el devenir nacional, organizándose en grupos de presión.

La segunda es que si bien, durante muchos años, la negociación entre los gobernantes y los líderes corporativos residía en que, a cambio de jugosas prebendas, las corporaciones apoyarían incondicionalmente al gobierno, con la liberalización la relación entre estos dos actores mutó hasta hacer del conflicto, y ya no del consenso, la regla.

La tercera tendencia radica en la creciente pérdida de control del Estado, tanto en el campo como en la ciudad. Esto tuvo como consecuencia la aparición de “rebeliones”. La cuarta, es el cambio de los adjetivos que definían al presidencialismo y al sistema de partidos mexicano, pasando de un *presidencialismo absolutista* a uno *constitucional* y de un *sistema de partido dominante* a uno *competitivo* que permitió la alternancia democrática en el poder.

La quinta es la transformación de un país rural a un país urbano, en el que la relevancia de la periferia aumentó, disminuyendo la característica centralista del régimen. La novedosa manera en la que México se insertaba en el marco mundial, que estuvo acompañada de una mejora productiva y tecnológica de los recursos con los que en ese momento se contaba, es la sexta.

La redistribución de las desigualdades es la séptima. La octava, y última, es la “constitución de un pueblo nuevo” caracterizado por el papel que la mujer empezó a desempeñar en las diversas esferas de la vida mexicana, la creciente presencia de los jóvenes en la política nacional y la modificación de los patrones de consumo como consecuencia de la inclusión de México en el mundo global (y con ello, parte de la cultura y los entendidos nacionales).

Los cambios fueron concretos y contundentes; de 1946 al 2000, la población del país aumentó más de cuatro veces y se relocalizó en las ciudades. El PIB dejó de ser eminentemente agropecuario. Los niveles de analfabetismo disminuyeron considerablemente y la esperanza promedio de vida al nacer aumentó. En otras palabras, en la segunda mitad del siglo XX, el mapa demográfico se volvió densamente poblado, concentrándose los habitantes en las ciudades. Así, México se convirtió de un país eminentemente rural, en un país urbano y, con esto, cambiaron las actividades de la población. Asimismo, aunque se ahondaron las desigualdades entre las regiones del territorio nacional y los niveles de ingreso de los mexicanos, se mejoraron los indicadores en los rubros de salud y educación.⁵¹ Estas mejoras en la calidad de vida ayudaron a consolidar la importancia de la clase media que, cada vez más, se caracterizaba por ser un grupo de presión organizado, con más información y mayores demandas.

Paralelamente, junto con el crecimiento poblacional, no sólo aumentó la población con derecho a voto, sino que se ampliaron los derechos políticos de la ciudadanía: después del trascendente movimiento estudiantil del 68 se comenzaron a respetar los derechos de asociación y expresión, y fue disminuyendo gradualmente la censura del gobierno.

En resumen, las características del sistema fueron las siguientes. Entre 1946 y 1982, las particularidades del sistema eran el presidencialismo, el régimen autoritario, la subordinación de los estados al gobierno federal, el régimen de partidos hegemónico; la relación de subordinación de la sociedad al Estado; la relación simbiótica entre el gobierno y el PRI, la existencia de órganos electorales dependientes del Ejecutivo y de leyes electorales generales y con pocas especificaciones técnicas.

⁵¹ Se aumentó la esperanza promedio de vida y el número de un años escolares que un individuo cursaba (www.inegi.gob.mx).

En el segundo periodo que estudiamos (1982-1994), distinguimos dos momentos. El sexenio de Miguel de la Madrid es un gobierno de transición; por tanto, encontramos características de los dos sistemas (1946-1982 y 1994-2000). En cambio, durante la administración salinista, se reformaron muchas de las estructuras tradicionales del sistema posibilitando la culminación de la transición. En síntesis, diremos que las características del sistema entre 1982 a 1994 eran: presidencialismo, autoritarismo liberal, subordinación acotada de los estados al centro, sistema de partidos plural pero claramente inequitativo (esto se puede ver desde 1977), subordinación acotada de la sociedad al Estado, relación del gobierno con el PRI conflictiva, existencia de órganos electorales autónomos, pero dependiente de la federación (1991) y de leyes electorales con mayor especificidad.

Finalmente, de 1994 al 2000, encontramos un sistema presidencial y democrático, en el que las relaciones de los estados con la federación ya no son de subordinación, con un sistema de partidos competitivo, y una sociedad organizada en equilibrio con el Estado. En estos años, la relación del Presidente con el PRI se rigió con la máxima de la "sana distancia"; y se redefinió el órgano electoral para que fuera realmente autónomo y, a partir de 1996, independiente del gobierno federal. Con la última reforma electoral que se realizó en el siglo XX se especializaron y especificaron enormemente cada uno de los pasos del proceso.

El tránsito del México "conocido" al México "nuevo" fue un proceso de cambio gradual que sólo pudo llevarse a cabo por el aprendizaje colectivo que paulatinamente repercutió en la modificación de las *estrategias* (oportunidades y capacidades) y *zonas de incertidumbre* de los actores, en el *entorno* y, por tanto, en la redefinición de los *juegos*.

Cada punto de inflexión que modificó las reglas del juego respondió a momentos y presiones distintas. Sin embargo, un suceso constante en la readecuación del sistema fueron las recurrentes crisis económicas: cuando el crecimiento era considerablemente

bueno, los actores asumían los costos de que la arena política permaneciera vetada porque el gobierno contaba con recursos disponibles para intercambiar. Pero, al percibir una economía rezagada, por no decir estancada, se redujeron los incentivos de los grupos de presión para consentir que la esfera política acotada continuara.⁵²

Los actores

Una de las dos caras fundamentales del planteamiento de Crozier es la que tiene que ver con los actores. En este apartado, se estudian algunos de los conceptos del análisis estratégico que tienen que ver con éstos y se hace un primer acercamiento a los actores colectivos más importantes con los que interactuó Gobernación.

Para Crozier, el actor siempre tiene algún grado de libertad, pero ésta nunca es absoluta; su libertad está limitada por su interacción con los otros actores. El poder es una característica común a todos los actores: es relacional, no esencialista (no es un atributo que se posee). Por tanto, el poder no es absoluto ni eterno, sino algo cambiante, que depende de las características de las relaciones existentes. Tampoco es transitivo: si A ejerce poder sobre B, y B puede influenciar a C; no necesariamente A tiene poder sobre C (la relación de poder de A y C dependerá de los recursos que ambos puedan operar en un contexto dado).⁵³

⁵² Durante la transición existieron dos lógicas enfrentándose: "democracia o corporativismo; derechos de los ciudadanos o fueros de las corporaciones; división de poderes o presidencialismo omnímodo; cultura electoral de votos libres o cultura clientelar de votos asignados; mercado y precios reales o economía de subsidios; agricultura capitalista o reforma agraria; liberalización comercial o proteccionismo industrial; integración con el exterior o aislacionismo productivo; Estado débil, subsidiario, recortado o Estado fuerte, rector asistencial" (Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 10° ed., 1994, p. 36).

⁵³ "El poder no es el simple reflejo y producto de una estructura de autoridad, organizativa o social, como tampoco es un atributo o una propiedad de cuyos medios uno se pudiera apropiar. [...] En el fondo no es otra cosa que el resultado, siempre contingente, de la movilización, por los actores, de las fuentes de incertidumbre pertinentes que ellos controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con los otros participantes en ese juego. Es, pues, una relación que en tanto mediación específica y autónoma de los objetivos divergentes de los actores está siempre ligada a una estructura de juego" (Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, pp. 25 y 26).

El poder del actor depende, en mucho, de las estrategias que plantea y los juegos en los que participa. Su fuerza en estos juegos está determinada por los recursos con los que cuenta, sus oportunidades y capacidades. Estos recursos pueden ser: 1) la profesionalización o el *expertise*, 2) el conocimiento profundo de la organización; 3) el posicionamiento en la organización (si es privilegiado o no); 4) el dominio sobre los flujos de información o las redes de comunicación y 5) el conocimiento real del entorno.⁵⁴

En el análisis estratégico, existe una relación directa entre el poder y la incertidumbre de los actores: entre más poder tiene un actor, más amplio es su margen de acción. En el caso que se estudia, debido a las características del sistema, durante muchas décadas la Secretaría de Gobernación interactuó en la mayoría de los juegos y, con ello, fortaleció su posición y se mantuvo como un actor protagónico.

Crozier explica, también, que el poder es recíproco: para que exista una relación de poder entre dos actores, ambos deben de tener capacidades y oportunidades para negociar (en el momento en el que alguno deja de tener elementos que intercambiar en la relación, deja de tener poder y, entonces, se concluyen las relaciones entre esos actores). Sin embargo, las relaciones de poder son desiguales: las fuerzas de los actores no están equilibradas, alguno posee más recursos que le permiten ampliar el margen de imprevisibilidad de sus estrategias.

Esto es muy importante en el caso que estudiamos. Si bien la Secretaría de Gobernación tenía una relación con los actores colectivos, sus estrategias no eran las mismas con cada uno de los integrantes de estos grupos porque sus relaciones variaban.

Tomando en cuenta las particularidades del sistema que se institucionalizó en la primera mitad del siglo pasado, dividimos a los actores entre aquellos que pertenecían al bloque PRI-gobierno (la Presidencia de la República, la Administración Pública Federal y

⁵⁴ *Ibid.*, p. 69.

el partido en el gobierno, incluyendo en él a las distintas corporaciones), y aquellos que no pertenecían.

Debido a que, durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, los *juegos electorales* se realizaron al interior de las instituciones “gubernamentales”, en este capítulo sólo se pone atención en estos actores colectivos.⁵⁵ En los siguientes capítulos, conforme los grupos opositores al sistema van incrementando sus capacidades, se ahonda el análisis de estos actores.

La Presidencia de la República

Históricamente, los mexicanos han percibido el personalismo en sus estructuras de autoridad: tlatoanis, virreyes, caciques, caudillos y presidentes han sido figuras con una amplia capacidad de decisión y con un poder considerablemente mayor al del resto de los actores.

En 1917, los constituyentes dotaron al Poder Ejecutivo de facultades que lo fortalecían frente al Legislativo y al Judicial. Así, de entrada, las estructuras formales posicionaban al Presidente en un lugar privilegiado del entramado institucional. El presidencialismo era el garante de la estabilidad política y social.⁵⁶

⁵⁵ En *El sistema político mexicano* Daniel Cosío Villegas explica que las piezas centrales del sistema son la Presidencia de la República, el partido oficial y el avance económico (México, Editorial Joaquín Mortiz, 8 ed., 1975).

⁵⁶ En 1978 Jorge Carpizo explicaba que las fortalezas del presidencialismo mexicano radicaban en: 1. que el Presidente era el jefe del partido oficial; 2. la debilidad y la falta de pluralismo del Poder Legislativo; 3. la afinidad del Presidente con los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 4. la influencia del Ejecutivo Federal en la economía nacional; 5. que el Presidente era el jefe de las fuerzas armadas; 6. la influencia del inquilino de Los Pinos en la opinión pública a través de los controles sobre los medios masivos de comunicación; 7. la concentración en el Ejecutivo de los recursos económicos de la federación; 8. las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales del mandatario; 9. el manejo de la política exterior desde Los Pinos sin el contrapeso del Senado; 10. que el Ejecutivo Federal gobernaba el Distrito Federal; y 11. que por las características de la cultura mexicana nadie cuestionaba la supremacía del Presidente (*El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 14° ed., 1998, pp. 25 y 26). Véanse también Manuel Villa Aguilera, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1987; y Jeffrey Weldon, “The political Sources of

Sin embargo, es importante anotar que, a pesar del poder que tenía, el titular del Ejecutivo nunca fue esa figura mítica que durante muchos años se supuso: no era la persona que lo podía todo.⁵⁷ Si el Presidente quería lograr un escenario viable para gobernar, era preciso el previo entendimiento entre las distintas fuerzas. Para ejemplificar este punto utilizamos el diálogo de uno de los personajes de la novela política de Aguilar Camín de mayor trascendencia:

—Ustedes parecen creer que basta con que el Presidente quiera para que sucedan las cosas —dijo el Secretario. —Ojala fuera así de fácil. Pero las cosas no son así. Este sistema está muy bien construido, no hay teclas solas. Usted golpea fuerte en el do y no sale el do, sale una sinfonía completa, desafinada, desconocida y generalmente llena de mentadas de madre.⁵⁸

Fueron varias las consecuencias del exacerbado presidencialismo mexicano. La primera, que el pacto federal plasmado en la Constitución se desvirtuó porque la federación concentró facultades a costa de la autonomía de los estados.⁵⁹

La segunda consistió en que los poderes Legislativo y Judicial se subordinaron al Ejecutivo. En tanto el sistema de contrapesos que teóricamente debía existir en un sistema presidencial democrático, como lo era formalmente México, era inexistente, la rendición de cuentas del gobierno a la “ciudadanía” era una quimera.

La tercera secuela se puede resumir en el protagonismo de la Administración Pública Federal en el sistema político mexicano que, junto con el partido, materializaba las decisiones presidenciales.

Estos elementos influyeron en la creación y consolidación de prácticas informales que, con el tiempo, se institucionalizaron: 1. durante seis años, el titular del Ejecutivo

Presidencialismo in Mexico” en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, op. cit., pp. 225-258.

⁵⁷ Juan Espíndola Mata analiza el mito presidencial en *El hombre que lo podía todo, todo, todo. Ensayo sobre el mito presidencial en México*, México, El Colegio de México, 2004, (Jornadas 144).

⁵⁸ *La guerra de Galio*, México, Cal y Arena, 1991, p.155.

⁵⁹ Véase Alonso Lujambio, “Presidencialismo, federalismo y los dilemas de la transición a la democracia en México” en Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995. En los siguientes capítulos veremos como la injerencia de la Secretaría de Gobernación en las elecciones locales fue uno de los recursos que, primero, aumentó su poder y, con el tiempo, jugó en su contra.

concentraba el poder y la capacidad de decisión; pero, una vez que concluía su periodo, se retiraba de la vida pública renunciando a su reinado de la “monarquía sexenal absoluta”;⁶⁰ 2. el Presidente saliente seleccionaba a su sucesor, acción conocida como “dedazo”; y 3. desde 1957, la selección del próximo mandatario permanecía en secreto hasta el último momento, acto denominado como “tapadismo”.⁶¹ Al convertirse en las reglas no escritas del sistema, estas “leyes” durante la sucesión eran consideradas por los actores a la hora de diseñar sus *estrategias*; así, en las épocas electorales la redistribución de las piezas del ajedrez político se realizaba al interior del partido oficial y tras bambalinas.

Con el paso del tiempo, aunque la importancia del Presidente en el sistema político continuó, poco a poco el Poder Ejecutivo Federal fue encontrando límites a su actuación discrecional. La figura presidencial en el México moderno, en donde la sociedad comenzaba a ser, no sólo más participativa, sino que tenía una puerta abierta hacia las ideas progresistas del exterior, no se podía mantener sin cambios.

Las causas concretas de la transformación del titular del Poder Ejecutivo fueron el crecimiento y la diversificación de la élite, hasta que se volvió un contrapeso político y económico real para el gobierno; esto se reflejó en la autonomía creciente de los

⁶⁰ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, *op. cit.*

⁶¹ En 1987 Luis Javier Garrido escribía que eran quince las reglas de la sucesión presidencial. Trece las debía cumplir el Presidente: 1. delimitar la sucesión al escoger a sus principales colaboradores; 2. tener presente la sucesión desde su primer día de mandato; 3. recordarles indirectamente a las fuerzas del partido que el ejercicio de esa facultad “no escrita” es legítimo e irrenunciable; 4. crear las condiciones para que su decisión final sea recibida sin importantes cuestionamientos; 5. ignorar las presiones reales con el fin de conservar su autoridad; 6. decidir, en la soledad, quién será su sucesor; 7. comunicar la decisión tomada con cierta antelación al elegido; 8. tomar las medidas necesarias para evitar que algún grupo interfiera o entorpezca su designación; 9. rechazar que alguien intente vetar a sus precandidatos; 10. preparar y supervisar personalmente el acto del destape; 11. recordar que una vez que su elección es pública ésta no se puede echar atrás; 12. disponerse a compartir el poder con su sucesor; y 13. aceptar que al dejar la Presidencia será “traicionado” por su delfín. Las otras dos consistían en que la Convención Nacional del PRI únicamente ratificaba y legitimaba una decisión presidencial y que los expresidentes rara vez tenían fuerza para influir en la elección de los elegidos de sus sucesores (“Las quince reglas de la sucesión presidencial” en Abraham Nuncio (coord.), *La sucesión presidencial en 1988*, México, Grijalbo, 1987, pp. 85-106).

miembros de los otros Poderes y de la Administración Pública Federal, amenazando el control del Ejecutivo. Además, con el fortalecimiento de algunas regiones, se modificó la relación entre el centro y la periferia. Finalmente, como consecuencia del desgaste cotidiano de las funciones de gobierno y de la cercanía con el partido hegemónico, la figura presidencial fue perdiendo legitimidad, convirtiéndose en una imagen deteriorada.

Las transformaciones del papel que jugaba el Presidente en el sistema modificaron las *estrategias* del resto de los actores (incluyendo las del propio gobierno) en los juegos electorales.

La Administración Pública Federal

Para garantizar el orden y limitar el ejercicio discrecional del poder, el Estado moderno, basado en que “el poder detiene al poder”, supuso un sistema de pesos y contrapesos en la atribución de competencias entre los diferentes órganos estatales. En el esquema de separación de poderes, el Ejecutivo sería el encargado de desarrollar la actividad concreta del Estado, de administrar.⁶² Teóricamente, por su compromiso con la gestión y la solución de los problemas públicos, la administración estatal se erigió en intermediario privilegiado entre gobierno y sociedad, convirtiéndose en el espacio virtual de la institucionalización del conflicto social.⁶³

Desde su origen, la administración mexicana se compuso de Secretarías de

⁶² La definición de administración pública depende de la circunstancia histórica de cada Estado; sin embargo, una definición aceptada es: “acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos”. (*Diccionario de la Real Academia Española*, <http://www.rae.es/>). Véase también Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 15, 16. Para el estudio detallado de la administración pública como profesión y disciplina en México véase Méndez, José Luis (Comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000; María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1995; Luis Aguilar Villanueva, “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, *Revista de Administración Pública*, 1993, núm. 54, pp. 361-384; Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997.

⁶³ Esto se debe porque, como sabemos, el conflicto social es irreductible en cualquier sistema social; las instituciones, al generar soluciones parciales y temporales, suspenden la fractura social mediante la negociación del conflicto.

Estados y Departamentos Administrativos.⁶⁴ Por ley, éstos le rendirían cuentas directamente al titular del Ejecutivo Federal, característica que influyó determinadamente en el tipo de relaciones que imperarían en el sistema político-administrativo, ya que tanto la designación, como el mantenimiento y la destitución de los funcionarios públicos eran atribución del Presidente de la República.⁶⁵ Con lo anterior, la rendición de cuentas de los secretarios de Estado fue, y sigue siendo, únicamente a su jefe.⁶⁶

Isabelle Rousseau explica que “La organización administrativa es reflejo de la institución presidencial mexicana. Contrariamente al ejemplo francés o estadounidense, el Ejecutivo está compuesto por secretarías de Estado y no por ministerios. La diferencia terminológica subraya una diferencia de valor: ésta marca la enorme dependencia de los miembros del gabinete ante el jefe de la nación. No hay “consejo de ministros”: cada secretaría de Estado está ligada de manera directa al presidente. No obstante, esa sumisión es relativa: por ejemplo, para validar un decreto presidencial es necesaria su cosignatura”.⁶⁷

Al comenzar la segunda mitad del siglo XX, eran cinco las particularidades de la Administración Pública Federal mexicana: 1. tanto el personal administrativo como los políticos eran designados “funcionarios” por medio de negociaciones entre los actores

⁶⁴ Cfr. *Historia, génesis y evolución de las dependencias de la administración pública federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996; Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984; Omar Guerrero, *El Estado y la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 517; Roberto Chellet Osante, *Organización administrativa y política de la República Mexicana*, México, SHCP, 1955; José Attolini, “Administración pública en México” en Dirección General de Estudios Administrativos, *Aportaciones al crecimiento de la Administración Pública Federal*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, vol. 2, pp. 65-69; y Karl Wendell, “La administración pública mexicana” en *ibid.*, vol. 1, pp. 199-303.

⁶⁵ Con excepción de los casos expresamente marcados en la Constitución: embajadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente y los Consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE), el Presidente y los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y el Gobernador del Banco de México.

⁶⁶ En el gobierno de Echeverría empiezan a generalizarse las comparecencias de los miembros del gabinete ante el Poder Legislativo. Sin embargo, este cuerpo colegiado no tiene la facultad para destituir a estos funcionarios públicos.

⁶⁷ *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, op. cit., p. 59.

importantes; 2. la administración, no los partidos, era el campo prioritario en el que se formaba la élite política; 3. la composición de la administración pública, federal y estatal, reflejaban el poder real de los sectores corporativos al interior del partido; 4. para ocupar el cargo más importante político-administrativamente hablando, la Presidencia de la República, se debía transitar con anterioridad por alguna de las secretarías de Estado; 5. debido a que, en la designación de los secretarios, la lealtad y la disciplina eran altamente valoradas, se incrementó la subordinación de éstos a su jefe inmediato, restándoles autonomía y capacidad de decisión;⁶⁸ y 6. la falta de rendición de cuentas de los secretarios de Estado a la ciudadanía.

En su explicación del análisis estratégico, Michel Crozier expone cómo, al irse liberalizando los sistemas, se van aumentando las estructuras organizativas; el caso mexicano no fue la excepción. Con la apertura gradual del sistema político, y las crecientes complejidades del mundo económico y social, la Administración Pública Federal fue creciendo, especializándose y profesionalizándose. Estas transformaciones repercutieron directamente en las peculiaridades del sistema político-administrativo, volviéndolo más autónomo y complejo.

Al mismo tiempo, al aumentar la “sana distancia” entre el gobierno y el partido, la administración se convirtió en el receptáculo de las demandas sociales. Con el fortalecimiento de la Administración Pública Federal en detrimento del partido, y su nuevo papel en el entramado institucional, serían estos nuevos intermediarios -los funcionarios— los que decidirían el futuro de los recursos públicos, redefiniendo las lealtades y las clientelas del sistema político mexicano.⁶⁹

⁶⁸ Para conocer más sobre el tema de la formación, designación, trayectoria y remoción de los Secretarios de Estado véanse los trabajos de Rogelio Hernández Rodríguez que se citan en la nota 3 de este capítulo.

⁶⁹ “En el curso de esa absorción de la vida política, las agencias federales y los funcionarios de la Ciudad de México cumplieron, sin percatarse quizá, una tarea de demolición de los antiguos mecanismos políticos. Empezaron a otorgar en forma directa lo que antes gestionaban los

Desde que se creó la norma que regulaba el comportamiento de la administración mexicana, se estableció que todas las Secretarías eran iguales. Sin embargo, en la práctica, dependiendo de las funciones de cada una, había dependencias que eran más importantes. En palabras de Jorge Carpizo, “durante varios sexenios la Secretaría de Gobernación, por la índole de su propia competencia, [tuvo] una especial fuerza, y el Secretario de Gobernación [actuó] como jefe del gabinete o como segundo hombre fuerte del país, después de la Presidencia de la República”.⁷⁰

La Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores se creó el 14 de diciembre de 1821, con la finalidad de encargarse de los asuntos de la política interior y exterior: su competencia abarcaba desde la observancia de la Constitución y el manejo de las relaciones exteriores, hasta la salubridad.⁷¹ En su estudio sobre esta dependencia, Fernando Escalante llama la atención sobre las razones que tenía agrupar el manejo de asuntos tan dispares en una sola entidad, concluyendo que “[...] la aglomeración de funciones no respondía a una previsión administrativa deficiente, sino a una lógica política bien identificable”; explica que “Fuera de los asuntos jurídicos, fiscales y militares, todos aquellos que implicasen una presencia política del Estado eran reunidos para que su manejo pudiera ser rígidamente coordinado”.⁷² Con los recursos que

intermediarios locales –los dirigentes priístas, los líderes de los sectores, los delegados del partido.” (Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, *op. cit.*, p. 136).

⁷⁰ Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 74.

⁷¹ De 1821 a 1917 las dependencias encargadas de los asuntos internos y del exterior se estuvieron fundiendo y separando continuamente. No fue hasta el 31 de diciembre de 1917, con la publicación de la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en el Diario Oficial de la Federación*, que la Secretaría de Gobernación se encargó únicamente del despacho de los asuntos internos. Para un análisis histórico de Gobernación véanse *Historia, génesis y evolución de las dependencias de la administración pública federal*, *op. cit.*; así como los libros publicados en la colección editada por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana señalados en la bibliografía.

⁷² *Historia de las relaciones exteriores*, mimeo, sa., p. 4. El análisis de la variación de las facultades y competencias de Bucareli, que se detalla en los siguientes capítulos, se hizo comparando los artículos -referentes a esta dependencia— de las leyes sobre las secretarías de Estado y los manuales de la Administración Pública Federal, así como los distintos reglamentos internos de la Secretaría de Gobernación enlistados en la bibliografía de esta tesis.

implicaban estas facultades, Gobernación se posicionó como la entidad de la administración pública más importante.

A partir de la década de los setenta, comenzó a priorizarse la economía sobre la política: “Esos cambios transforman poco a poco la distribución de las diferentes piezas del tablero político administrativo –señala Isabelle Rousseau— Si bien la Secretaría de Gobernación, verdadero brazo administrativo del partido, había desempeñado hasta entonces un papel preponderante en la administración, con el desarrollo económico la Secretaría de Hacienda igualará en importancia a la de Gobernación”.⁷³

En los próximos capítulos, veremos cómo el reacomodo de las fuerzas gubernamentales (Administración Pública Federal y partido) y no gubernamentales modifica considerablemente la posición y, por tanto, las *estrategias* de la Secretaría de Gobernación con miras a mantener su poder.

El Partido

Durante muchos años, el PRI fue una de las piezas claves del sistema porque, en esa arena, se llevaban a cabo los acuerdos corporativos del Estado con el capital, el campo y los trabajadores. Cada uno de estos acuerdos tenía sus propias reglas, en las que se especificaban las relaciones entre los distintos actores.

Las funciones básicas que desempeñó el partido en la mayor parte del siglo XX fueron: encargarse de las negociaciones con la sociedad y representarla; capacitar a la élite y garantizar la movilidad social de los políticos; transmitir las reglas no escritas y fomentar la disciplina de la élite; gestionar las demandas de la sociedad hasta ser, en ocasiones controlador de los sindicatos; y, por último, legitimar al sistema por medio de elecciones simbólicas. Así, el partido fungió como agente de control e intermediario

⁷³ México: *¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, op. cit., p. 68.

efectivo entre el Estado y la sociedad garantizando una triple lealtad: al sistema, al Presidente y al partido. Al cumplir con esas funciones, el PRI se convirtió en el cauce por el que se procesaban los conflictos políticos y sociales.

La simbiótica relación entre el partido y el gobierno tuvo como consecuencia que, posteriormente, fuera difícil diferenciar entre estas dos instituciones. Sin embargo, no hay que dejar de lado que, aunque la figura presidencial tenía un peso muy importante al interior del partido, los miembros de éste gozaban de cierta autonomía y, en no pocas ocasiones, las decisiones presidenciales encontraban resistencia al interior del PRI, aunque por las características de la relación entre las dos instituciones, los conflictos se solucionaban al interior de la familia revolucionaria, dando la impresión de que el partido era una entidad homogénea en la que se compartía los mismos intereses.⁷⁴

Con el paso de los años, al surgir otras opciones reales de gobierno, el partido único ve amenazado el desempeño de muchas de las funciones que históricamente había realizado.⁷⁵ En primer lugar, perdió capacidad de negociación y representación porque en un régimen que empezaba a liberalizarse y, posteriormente, democratizarse era más difícil lograr consensos debido a que ya no se pactaba con una sociedad “homogénea”, acostumbrada a seguir órdenes. En segundo lugar, con el tránsito de un gobierno autoritario a uno democrático, el partido dejó de ser el único canal de reclutamiento y movilización de la élite política; con esto, comenzó a perder la posibilidad de manipular o controlar el marco normativo aprobado en el Legislativo y las políticas públicas implementadas en la Administración Pública Federal. De la mano con la pérdida anterior, el partido dejó de ser la escuela política por excelencia: perdió capacidad para moldear

⁷⁴ Después del intento de Henríquez de competir contra sus antiguos colegas en las urnas (fuera del sistema), se cerró la opción de salida en el PRI hasta que la Corriente democrática la volvió a abrir. Durante muchos años la única alternativa, si se quería competir, y ganar, en las elecciones, era ese partido (véase Albert O. Hirschmann, *Salida, voz y lealtad*, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1977).

⁷⁵ Véase Jacqueline Peschard, “El fin del sistema de partido hegemónico” *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 97-117; y Leopoldo Gómez y John Bailey, “La transición política y los dilemas del PRI”, *Foro Internacional*, 21 (1990), pp. 57-87.

las actuaciones de los distintos grupos con los que debía negociar para garantizar la gobernabilidad. Asimismo, al desdibujarse los acuerdos corporativos se redujeron sus capacidades de mediador; y con el surgimiento de nuevas clientelas, la estructura partidista y los acuerdos corporativos dejaron de ser el único cauce para procesar el conflicto.

Las pérdidas reales de poder del partido en el gobierno son factores muy importantes en este estudio debido a la correlación directa que éstas tienen con el fortalecimiento de los partidos de oposición. Al incrementarse las oportunidades de los otros partidos, las reglas del juego van cambiando y, con ellas, el *constructo social* en el que se desarrollan las estrategias electorales de la Secretaría de Gobernación.

Otros actores

El corporativismo fue el mecanismo que le permitió al Estado conocer y atender las demandas de algunos grupos sociales. Para simplificar el estudio, diremos que, en las primeras décadas del siglo XX, los actores que negociaban con el gobierno eran: los campesinos, los obreros, el ejército y la iglesia. Unos cuantos años después, se unieron a este grupo -que llamaremos tradicional— la incipiente clase media, los estudiantes y los empresarios.

La organización corporativista de la sociedad se realizó a través de tres instituciones que se integraron al partido oficial: la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). *Grosso modo*, a la CNC, le correspondió garantizar la paz y el orden en el campo, y proveer el voto duro del partido a cambio de la facultad de distribuir la tierra. La CTM se encargaría de subordinar la clase obrera al Estado a cambio del mantenimiento de la capacidad adquisitiva del salario; en la CNOP

se integraba a las clases medias (los funcionarios, los profesionistas, los comerciantes, etc.).⁷⁶

El gobierno, por medio de las dos entidades operativas (la Administración Pública Federal y el partido) monitoreaba y daba seguimiento a las necesidades y demandas de los distintos grupos. En cada uno de sus acuerdos con los sectores se establecieron los elementos que se intercambiarían para garantizar la estabilidad del régimen. En esencia se cambiaban prebendas económicas y políticas por el apoyo incondicional al sistema:

“Los campesinos tuvieron tierra, tutela, piso de subsistencia familiar, protección contra el mercado y un presidente grande y proveedor cuya sombra mitológica, dadora de la tierra, no han podido separarse todavía. Los obreros tuvieron salarios seguros, leyes favorables, sindicatos fuertes, peso político y un futuro eterno, siempre por realizarse, cifrado en el artículo 123 constitucional. Los empresarios tuvieron reconocimiento, organización cupular escuchada, perdón revolucionario, tolerancia y complicidad económica, repudio político en público, acuerdo económico en privado –buenos negocios y mala política. Las clases populares urbanas tuvieron organización, gestoría, reconocimiento gubernamental a su indigencia y su heterogeneidad social, y fueron el pretexto funcional, -el sector del partido adecuado— para dar promoción política a las profesiones liberales y, en general, a la población políticamente activa de las clases medias, llamadas a ocupar el gobierno y a convertir la política en espacio de movilidad social más fluido de la vida mexicana. Las viejas corporaciones no tuvieron menos. El ejército: puestos políticos, presupuestos generosos, circulación de mandos, progresiva subordinación civilista. La iglesia: reconciliación cristera, laicismo declarativo, tolerancia religiosa práctica, seguridad patrimonial, moderación jacobina, carta de naturalización social, educativa, evangélica, financiera –poca política, mucha conciliación”.⁷⁷

Este tipo de relaciones clientelares del gobierno con los distintos actores se basó en el crecimiento económico. Así, como lo escribió Cosío Villegas, la economía mexicana durante el desarrollo estabilizador fue el tercer pilar del sistema junto con el Presidente y el partido: sólo contando con recursos económicos y políticos suficientes para intercambiar con los campesinos, los obreros, los empresarios, los militares y los eclesiásticos, el gobierno garantizaba su respaldo y su valioso silencio: los actores no

⁷⁶ Para Octavio Paz “La base del sistema mexicano es el control de las organizaciones obreras, campesinas y populares. Pero la palabra control contiene la idea de dominación y mando; la relación entre esas organizaciones y el sistema es más sutil y libre. Habría que hablar más bien de cooptación de los dirigentes obreros, campesinos y populares” (“Hora cumplida (1929-1985)”, en Octavio Paz, *Obras completas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2da reimpresión, 1996, vol. 8, p. 385).

⁷⁷ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, op. cit., p. 241.

manifestaban públicamente sus desacuerdos con el gobierno, siempre y cuando éste cumpliera con los pactos preestablecidos.

Los conflictos políticos se canalizaban al interior del partido y allí se decidía cómo se resolverían. Una de las reglas no escritas del sistema fue que las diferencias entre los actores se arreglaban tras bambalinas, ya fuera en el partido o en Bucareli. Nunca se deberían dirimir en los escenarios públicos porque la estabilidad y el orden eran las pruebas que el partido evidenciaba para convencer al interior y al exterior de que no sólo era una buena opción de gobierno, sino la mejor. La distribución de funciones entre el Partido y la Administración Pública Federal, brazos operativos del Poder Ejecutivo, dependía del Presidente de la República. Cabe mencionar que, por muchos años, la Secretaría de Gobernación, fue la entidad que se encargaba prioritariamente de la conducción política.⁷⁸

Este arreglo institucional funcionó muy bien para la población mexicana de la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, conforme México se fue transformando, estos pactos dejaron de ser suficientes para canalizar y solucionar el conflicto. Bien lo señaló Héctor Aguilar Camín: “En una sociedad poco estratificada como la mexicana de la primera mitad del siglo, un presidente [o un partido] podía barajar la ilusión de que, en efecto, representaba a toda la nación. Podía lucir proempresarial a los empresarios, obrerista a los obreros, agrarista a los campesinos y modernizador e ilustrado a los sectores emergentes de la clase media. [...] No obstante, conforme las clases sociales se [perfilaron] y las desigualdades se [ahondaron], la figura presidencial pluriclasista, capaz de convocar la solidaridad de todos, [perdió] credibilidad”.⁷⁹

De este modo, los acuerdos corporativos también se desvirtuaron: las prebendas que repartía el partido en el gobierno fueron escaseando con las crisis económicas y la

⁷⁸ Esto cambió en la administración de Carlos Salinas de Gortari. Véase el tercer capítulo de estas tesis.

⁷⁹ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, op. cit., p. 123.

transición a la democracia abrió el espacio a las competencias reales, por lo que lealtad y disciplina *per se* dejaron de ser estrategias racionales.

Así, los grupos con los que el gobierno tenía acuerdos corporativos cambiaron las reglas de sus relaciones gubernamentales: la iglesia católica permutó el silencio por las apariciones en público confrontando al gobierno; los empresarios pasaron de la negociación a “puertas adentro” a una oposición abierta, financiando otras opciones de gobierno y presentándose como candidatos independientes en las nacientes elecciones competitivas.⁸⁰ Por su parte, los sectores duros del PRI, la CTM, la CNC y la CNOP, empezaron a mostrar en público sus desacuerdos con el gobierno. Un ejemplo concreto de esto es el “desacato” de la CTM al negar su apoyo a la candidatura de Miguel de la Madrid Hurtado.

La consolidación de las clases medias como grupo de presión fue uno de los elementos que redefinieron la relación entre el Estado y la sociedad, mostrando que los cauces institucionales existentes ya no eran suficientes para procesar y solucionar las demandas “ciudadanas”; en este escenario, los procesos electorales se mostraron como el canal por el que gobierno y oposición podrían comunicarse y negociar pacíficamente.

Durante la transición, al fortalecerse los sistemas electoral y de partidos, gradualmente, los acuerdos informales que se realizaban por medio de las corporaciones, se fueron desplazando hacia el sistema electoral. Esto ayudó a que los partidos políticos de oposición continuaran fortaleciéndose y demandando la democratización del sistema. En los próximos capítulos se analizan las estrategias que tanto la izquierda como la derecha plantearon al percibir que sus posiciones en el sistema habían cambiado.

⁸⁰ Héctor Aguilar Camín explica que Roderic Ai Camp “registró un cambio notorio en las actitudes de la tribu empresarial ante el Estado. En particular los empresarios jóvenes habían pasado de una actitud de subordinación restringida a una de rechazo y desafío; su tono había dejado de ser cordial, incluso diferente en sus formas, para tornarse agresivo, irritado, de abierto recelo político y frecuente rudeza verbal” (*ibid.*, p. 57).

A partir de la década de los setenta, al liberalizarse el sistema, los medios de comunicación, en especial los masivos, se convirtieron en un actor muy poderoso que el resto de los actores tenían que considerar al diseñar sus estrategias. La interacción de este nuevo actor con la Secretaría de Gobernación se estudia, también, más adelante.

¿Cuáles fueron las estrategias de Gobernación en cada uno de los periodos que se estudian? ¿Cómo cambian? En el primero (1946-1982), su participación en el tema electoral fue proactiva. Lo electoral le permitió dotar de legitimidad al régimen, garantizando al mismo tiempo el mantenimiento del *status quo*. En esta época, la Secretaría de Gobernación era la única entidad gubernamental encargada de la operación política del Ejecutivo Federal –tarea que compartía con el PRI—. Su injerencia en las cuestiones electorales no era mal vista por la mayoría de los actores y aumentaba considerablemente sus zonas de incertidumbre. En ese momento, tomando en cuenta que la participación de la sociedad no era vista positivamente, su estrategia “electoral” consistió en orquestar la liberalización del sistema limitando su democratización. Canalizar los conflictos a través del PRI era la actuación más racional si lo que se buscaba era mantener un ambiente adecuado para la gobernabilidad.

De 1982 a 1994, la participación del gobierno en la arena electoral se volvió reactiva: como resultado de la liberalización, los partidos políticos poco a poco se fortalecieron y se adueñaron del tema electoral, presionando al gobierno para que se permitiera la transición del autoritarismo a la democracia. La Secretaría de Gobernación dejó de tener el monopolio de la operación política gubernamental. Este hecho debilitó considerablemente su posición en el sistema y, años después, mostró sus externalidades negativas para las estrategias colectivas del gobierno: al marginar a Gobernación se perdió un espacio de negociación y consenso en el momento en el que éste era esencial debido al reacomodo de fuerzas y a la pluralización de la élite. En estos años la estrategia

del gobierno, ya no sólo de Bucareli, fue fortalecer el discurso democratizador, utilizando las elecciones para encausar el creciente conflicto social, sin soltar el control de los comicios. Las reformas a la legislación electoral siguieron siendo uno de los principales recursos que le permitieron al gobierno aplazar la transición del régimen político.

Al ser un periodo de transición, esta etapa se caracterizó por los reajustes que se fueron dando entre las piezas protagónicas del ajedrez político. La incertidumbre fue la regla, pero contrario a la etapa anterior ésta existía para todos los actores, no sólo para los que se habían acomodado en las distintas organizaciones gubernamentales. El gobierno no supo cómo actuar frente al aumento de las zonas de incertidumbre de sus interlocutores. Gobernación, institución que históricamente se había encargado de las negociaciones, no contaba con los recursos que le permitían leer adecuadamente el entorno y la posición del resto de los actores.

De 1994 al 2000, el papel del gobierno en los asuntos electorales volvió a ser proactivo. Su estrategia fue utilizar las reformas electorales con el fin de consolidar la democracia. La buena lectura del entorno dejó claro que los costos de no sumarse a las demandas democratizadoras eran insostenibles. Paralelamente, los actores individuales en algunos de los puestos claves del gobierno se habían apropiado de los valores que regían los gobiernos occidentales primermundistas.

Lo electoral como eje central del cambio

Durante la segunda mitad del siglo XX, los juegos que transformaron el tipo de régimen fueron electorales. Los distintos actores vieron en el terreno electoral sus oportunidades y capacidades y, a partir de esto, diseñaron sus estrategias. Para entender estos juegos introducimos los conceptos básicos de los sistemas de partidos y electoral que se utilizan en esta tesis.

En las leyes electorales se definen las características particulares de cada sistema electoral. Éstas determinan cuáles son las etapas del proceso y en qué consisten: quiénes votan, por quiénes se vota, la forma en la que se vota y se cuentan los votos; quiénes y cómo ganan, y quiénes y cómo resuelven las impugnaciones electorales. En síntesis, con la ley se definen las etapas del proceso electoral, así como los actores que participan en él, regulando las relaciones de poder entre los contendientes del sistema político.⁸¹

Son muchas las variables que determinan el tipo de sistema electoral de un país, entre ellas podemos contar: las características del territorio y la población; la historia, y por lo tanto la cultura y las tradiciones; las condiciones socioeconómicas; la distribución del poder entre las élites; la forma del gobierno; y, las peculiaridades del sistema político. Dieter Nolhen y Mario Fernández definen un *sistema electoral* como aquel que determina las reglas que establecen la forma en que los electores pueden expresar sus preferencias políticas y cómo se convierten los votos en escaños o en cargos de elección pública.⁸²

Los tres aspectos más importantes del sistema electoral son: la fórmula de decisión, el tamaño de las circunscripciones y los requisitos que se establecen para las

⁸¹ Históricamente, el debate acerca de la importancia de los sistemas electorales se ha centrado en saber si éstos son causa o efecto del sistema de partidos. Maurice Duverger veía los sistemas electorales como una variable dependiente, como una causa del sistema de partidos. En cambio, para Giovanni Sartori existe una correlación entre los dos sistemas; los sistemas electorales son parte esencial del sistema de partidos (dan forma al sistema de partidos y afectan la amplitud de la representación), pero no es el único factor que lo determina. (Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 16° reimpresión, 2000; Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, trad. Fernando Santos Fontenla, Madrid, Alianza, 2° ed., 1992; y, del mismo autor, *Ingeniería constitucional comparada*, op. cit.). En este trabajo se argumenta que existe una correlación entre ambos sistemas y, por lo tanto, las modificaciones que se realizan en uno repercuten en el otro. A su vez, el tipo de régimen está determinado por los procesos que se realizan siguiendo las reglas establecidas en los sistemas electoral y de partidos. Véase Mauricio Merino, "Régimen político vs. sistema electoral" en *Propuesta*, 10(2000), pp. 11-24.

⁸² *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991. Véase también Dieter Nohlen, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993. Para Leonardo Valdés, el sistema electoral es "el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. [...] recibe votos y arroja órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En ese sentido, es una estructura intermedia del proceso a través del cual una sociedad democrática designa a sus gobernantes". (*Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, *passim*, [Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 7]).

candidaturas. Básicamente, existen tres tipos de sistemas electorales: de mayoría, de representación proporcional y mixto.⁸³

Un *sistema de partidos* “es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político. [...] El sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. Las funciones del sistema son la confrontación de opciones, la lucha democrática por el poder, la obtención legítima de puestos de representación y de gobierno y, finalmente, el ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas”.⁸⁴

Giovanni Sartori clasifica el sistema de partidos de acuerdo a criterios numéricos y de competitividad. Para el autor, es muy importante marcar la diferencia entre unipartidismo y pluripartidismo, así como distinguir entre los conceptos *sistema de partidos* y *Estado-partido*, cuya diferencia radica en el nivel de polarización (competitividad entre los partidos). Para este autor, hay siete tipos de sistemas: partido único, partido hegemónico, partido predominante, bipartidista, pluralismo limitado, pluralismo extremo y atomización. Los primeros tres no competitivos y los últimos cuatro competitivos.

Por muchos años, el sistema mexicano fue clasificado como uno de partido hegemónico pragmático: un sistema no competitivo estructurado en dos niveles. En el primero, se ubica el partido hegemónico (dominante) y, en el segundo, el resto de los

⁸³ El sistema de mayoría puede ser de mayoría absoluta o relativa; está compuesto por distritos uninominales y tiene como consecuencia un mandato claro y mayoritario del Ejecutivo; una de las críticas a este sistema es que fomenta la fragmentación del voto y suele haber sub y sobre representación del mismo. El sistema de representación proporcional está compuesto por distritos plurinominales; consiste en igualar el porcentaje de votos con el porcentaje de representantes; y está formado por una lista de candidatos que se votan en bloques; una crítica recurrente a este arreglo es que con este sistema se rompe el vínculo entre gobernante y gobernado. En el sistema mixto se agrupan los dos anteriores y se utiliza una fórmula para distribuir los puestos del Congreso (José Antonio Crespo, *Elecciones y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, [Cuadernos de Divulgación Democrática, núm. 5]).

⁸⁴ Leonardo Valdés, *op. cit.*, p. 30.

partidos (partidos satélites). El partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder; se tolera que existan otros partidos mientras pertenezcan al segundo grupo. En este tipo de sistemas, se excluye la alternancia en el poder: aunque se llegan a compartir puestos políticos, no se divide el poder. Su pragmatismo radica en que, si bien no existe una competencia real, sí se simula un mercado de partidos en el que se escuchan las demandas, pero no se satisfacen. En 1980, en México, el PRI era “generoso” con los puestos del Congreso porque la relevancia política de este cuerpo era casi nula. Escribe Sartori que México estaba gobernado por un Presidente que recordaba al dictador de tipo romano: “<<los mexicanos evitan la dictadura personal al retirar a sus dictadores cada seis años>>”.⁸⁵

¿Por qué en el México de la segunda mitad del siglo XX el tema electoral se volvió tan importante? En palabras de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: “en el caso mexicano, «lo electoral» era algo más que electoral: era una esfera que al desarrollarse y expandirse, al cobrar vida propia, alteró y sigue alterando otros ámbitos de la vida nacional: la discusión pública, la forma en la que funciona el gobierno, la relación entre los estados y las regiones del país, el prestigio político de la nación ante el mundo, las conductas, las ideologías, las estrategias de los actores, la cultura y la cultura política”.⁸⁶

Por más de medio siglo, para el común de los mexicanos, la democracia fue un concepto carente de significado concreto. Al no existir un interés real y generalizado en

⁸⁵ *Partidos y sistemas de partidos, op .cit.*, pp. 275-287. Sobre el mismo tema, Octavio Paz anotaba: La institución presidencial mexicana se parece, más que al presidencialismo norteamericano que la inspiró, a la dictadura de la antigua Roma. Como el dictador constitucional romano, el presidente mexicano tiene un mandato limitado, sólo que en el caso del primero el mandato era de seis meses y en el del segundo de seis años. El dictador romano era elegido cuando se declaraba el estado de sitio, no podía promulgar nuevas leyes y tenía a su lado, lugarteniente y censor, al jefe de la caballería. En México no existen esas limitaciones: ni el Poder Legislativo, ni el Poder Judicial tienen poder alguno. Los presidentes son, durante seis años, todopoderosos. No obstante, aunque muchos han abusado de sus atribuciones (oro y/o sangre), no hemos tenido ni un Calígula, ni un Trujillo” (“El escritor y el poder”, en Octavio Paz, *op. cit.*, p. 547).

⁸⁶ *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2° ed., 2000, p. 54.

los procesos electorales, el hecho de cumplir o no con lo establecido en la Constitución sobre el tipo de gobierno que formalmente debía tener México no impactaba realmente en la estabilidad del régimen. En este contexto, se toleraba el fraude electoral porque, de antemano, se sabía que el acceso a un puesto de elección popular no dependía, en lo absoluto, de los resultados de los comicios.

Desde que se centralizó la organización y supervisión de las elecciones federales en el último año de la administración de Manuel Ávila Camacho (1946), las reformas a las leyes que normaron los comicios fueron una constante. Sin embargo, hasta los años ochenta, la influencia real del sistema electoral en la vida de los mexicanos fue prácticamente imperceptible.

Aunque, durante el siglo XX, los procesos electorales federales se efectuaron conforme a la norma -sin interrupciones— no fue hasta los ochenta cuando la definición procedimental de la democracia comenzó a ser valorada. En consecuencia, las elecciones empezaron a estar acompañadas de prácticas que buscaban la igualdad de condiciones en las contiendas y la transparencia de las votaciones. Antes del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), las elecciones únicamente eran procesos simbólicos que legitimaban al régimen.

En ese momento, las reformas electorales, y no tanto las elecciones, fueron el principal recurso del gobierno para determinar las reglas del juego. Con esto, se establecieron las bases de las negociaciones entre los actores.⁸⁷ Lo anterior se lograba porque, al aprobar la legislación electoral, se determinaba el carácter de los comicios (democráticos o autoritarios, abiertos o cerrados, etc.).

⁸⁷ Su estudio, explica Rafael Segovia es para “[...] la comprensión del equilibrio interno del sistema político y los conflictos que se dan dentro de la “familia revolucionaria”, tan importante como los propios resultados de las elecciones” (“Elecciones y electores” en *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 244).

No son pocos los documentos que analizan las distintas reformas electorales. En estos textos, se clasifican las modificaciones a la legislación en distintas tipologías que explican las causas y consecuencias de los cambios electorales.⁸⁸ Una clasificación que nos ayuda para recrear las *estrategias* y los *juegos* de los distintos actores durante las negociaciones electorales que se realizaron en la segunda mitad del siglo XX es la siguiente: “En términos generales el reformismo de los últimos cincuenta años puede dividirse en dos grandes periodos: el de las reformas electorales otorgadas y el de las negociadas. Las primeras las conceden gobiernos a los que favorece la correlación de fuerzas y por lo tanto se sienten lo suficientemente fuertes para dictar las reglas del juego a una oposición minoritaria y limitada; las segundas habrán de iniciarse a partir de 1988 a raíz de una serie de problemas electorales en la elección presidencial de ese año y un contexto internacional y nacional marcados por una preocupación creciente, casi obsesiva, de la suerte de la democracia en el mundo, particularmente en Iberoamérica”.⁸⁹

Esta clasificación nos sirve porque divide el momento en el que cambió la postura del gobierno. Al pluralizarse el escenario político, las instituciones que habían sido construidas para una sociedad “homogénea” se encontraron frente al dilema de mutar y

⁸⁸ Véanse “Bibliografía temática sobre la reforma electoral en México” en *Justicia electoral*, 12(1999), pp.133-148; Paulina Fernández Christlieb, *Procesos electorales en México. Investigación bibliográfica*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2000; y José Antonio Crespo, *Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político*, México, CIDE, División de Estudios Políticos, Documento de trabajo No. 53, 1996. En febrero de 1999 *Voz y voto* publicó un índice de los artículos publicados en esa revista de 1993 a 1999, véase el apartado de los temas electorales. Un recuento de las diversas reformas se puede encontrar en los trabajos de Leonardo Valdés Zurita, *Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: 1978-1991*, tesis, México, El Colegio de México, 1993; Eduardo Castellanos Hernández (*Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, México, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo A.C., 1996, 3 vol.) y María del Carmen Alanís (“Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación” en *Justicia electoral*, 5(1995), pp.5-25.

⁸⁹ José Varela Ortega, José y Luis Medina Peña, *Elecciones, alternancia y democracia*, Madrid, Editorial Biblioteca nueva, p. 255. Véanse también las clasificaciones de Soledad Loaeza (“Elecciones y partidos en México en el siglo XX”, en Josefina Zoraida Vázquez [coord.], *Gran historia de México Ilustrada*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2002, pp. 81-100); Juan Molinar (*El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991); Jorge Alcocer (“El ciclo de las reformas electorales”, en *Voz y Voto*, 1996, núm. 45, pp. 6-11) y Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (*La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, *op. cit.*, p. 378).

adaptarse a los nuevos tiempos o permanecer sin cambios, asumiendo el desgaste constante que acarreaba el fungir como las entidades encargadas de procesar, y resolver, los conflictos que en los últimos sexenios era más difícil y costoso solucionar. Las *estrategias* que utilizó la Secretaría de Gobernación en las reformas concedidas fueron muy diferentes a aquellas que implementó en la época de las reformas consensadas.

Esto se debió a que las *zonas de incertidumbre* de esta organización se modificaron considerablemente en el momento en el que sus recursos y oportunidades se equilibraron con los de los demás actores. En un primer momento, su estrategia consistió en perpetuar las *reglas no escritas del sistema*, garantizando a través del proceso de liberalización que el gobierno siguiera contando con la legitimidad necesaria. Con las transformaciones del sistema y del entorno, Gobernación se vio forzada a soltar algunos de los controles que, por medio de la ley electoral, le habían permitido retardar el proceso de democratización. Su estrategia, en ese momento, fue permitir la autonomía total del órgano encargado de las elecciones federales.

A continuación, estudiaremos la transformación del papel de la Secretaría de Gobernación. Las preguntas que se responderán en cada uno de los próximos capítulos son: ¿cuál era la posición de Gobernación en el Sistema?; ¿cuáles eran los recursos que tenía a su alcance en ese momento?, y ¿cuáles fueron las estrategias que planteó?

CAPÍTULO II. LA FICCIÓN DEMOCRÁTICA: 1946-1982

Fortalecer el *status quo* es fortalecer un sistema que crece y se extiende a expensas de los hombres que lo alimentan: a medida que aumenta su realidad, aumenta nuestra irrealidad. La ataraxia, el estado de ecuánime insensibilidad que los estoicos creían alcanzar por el dominio de las pasiones, la sociedad tecnológica la distribuye entre todos como una panacea. No nos cura de la desdicha que es ser hombres pero nos ratifica con un estupor hecho de resignación satisfecha y que no excluye la acción febril. Sólo que la realidad aparece cada vez con mayor furia y frecuencia: crisis, violencias, explosiones.

Octavio Paz

Introducción

Mientras el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estuvo en el gobierno, su principal objetivo fue, como el de cualquier partido político, conservar el poder. El crecimiento económico sostenido y la realización de elecciones ficticias fueron recursos que posibilitaron al gobierno imponer su estrategia al resto de los actores. En este capítulo se asume que, entre 1946 y 1982, estas variables lograron, mal que bien, mantenerse (aunque el sostenimiento del modelo económico durante los gobiernos de Echeverría y López Portillo tuviera consecuencias catastróficas para el país).

En 1958, comienza la época conocida como el “desarrollo estabilizador”.¹ El buen manejo de las cifras macroeconómicas posibilitó la creación de riqueza y el mejoramiento en los niveles de vida. La clase media empezó a tener acceso a productos hasta entonces considerados de lujo, como la televisión. Esto ayudó a consolidar lo que Héctor Aguilar Camín denominó “nuevo pueblo”.² La capacidad de respuesta del gobierno en lo económico lo legitimó frente a los distintos sectores de la sociedad. El desarrollo

¹ Con Antonio Ortiz Mena a la cabeza de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se logran 12 años con un crecimiento económico promedio anual de 6.8% basado en el modelo de sustitución de importaciones, la estabilidad de precios (2.5 % de inflación) y el tipo de cambio fijo (de 12.5 pesos por dólar).

² *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 10° ed., 1994. Véase el primer capítulo de esta tesis.

estabilizador estuvo acompañado de resultados, repartos, prestigio en el exterior y estabilidad.³ El círculo virtuoso que impulsaba el crecimiento económico se cerraba con el ritual electoral: las elecciones posibilitaron el cambio en la élite, con la continuidad del grupo gobernante.

El “milagro mexicano” se basó en la existencia de un régimen autoritario que, debido al amplio margen que tenía para negociar alianzas con los distintos actores del sistema, consensaba sus decisiones antes de imponerlas. Las reglas, en este orden, eran: inclusión, distribución, negociación, captación y, en última instancia, represión. En las administraciones de Ávila Camacho y Ruiz Cortines se optó por comprar; se trataba de evitar la represión a toda costa. Sin embargo, con Díaz Ordaz, las cosas cambiaron.

Inserta en la lógica del sistema hegemónico, la Secretaría de Gobernación fue una de las instituciones que posibilitó que se aplazara la apertura del sistema político. Por su naturaleza, le correspondió el control político, garantizando en todo momento la gobernabilidad en el territorio nacional. Aunque la Administración Pública Federal creció y se especializó, la lógica con la que se especificaron los asuntos que le competirían a Bucareli no cambió. Analizándolos, podemos ver que el factor común de todos ellos es que influían en la estabilidad nacional.⁴

A pesar de que la vigilancia de los procesos electorales era una de las tareas prioritarias de la Secretaría de Gobernación, esto no se reflejaba en su organigrama; formalmente la relevancia de las elecciones al interior de la dependencia era la misma que la de los otros asuntos que trataba.⁵

³ Sin embargo, este desarrollo fue desigual debido a los límites estructurales del sistema. Mientras que las clases medias vivían la bonanza económica, el campo se polarizaba y para uno de los polos, el de mayor tamaño, las condiciones de vida se deterioraban, fomentando la migración a las ciudades.

⁴ Véanse las leyes y reglamentos de la época enlistados en la bibliografía.

⁵ Al interior de la Secretaría de Gobernación, la oficina encargada de estas cuestiones fue, durante muchos años, sólo la Dirección General de Gobierno. No fue hasta el gobierno de Carlos Salinas que se crean las Direcciones de Desarrollo Político (1989), de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas (1993) y de Enlace Político (1994), véanse los capítulos tercero y cuarto

Si bien, entre los gobiernos de Ávila Camacho y Luis Echeverría, importó poco que la democracia sólo fuera un discurso legitimador, los partidos de oposición que, debido a la hegemonía del PRI, no habían podido acceder a los puestos en los que se tomaban las decisiones de gobierno, vieron en el reformismo electoral la clave para llevar a cabo la transformación política. Paradójicamente, frente a las crecientes presiones para reformar el sistema, la legislación electoral fue la herramienta que le permitió al gobierno retardar la apertura para garantizar el mantenimiento del *status quo*.⁶

Esta doble función de la ley electoral en México, freno y factor del cambio al mismo tiempo, tuvo como consecuencia que los procesos de democratización y liberalización fueran graduales y lentos; la transición a la democracia fue un periodo largo en el que se redefinieron las reglas del juego.

En este capítulo, se quiere demostrar que, de 1946 a 1982, una de las estrategias de la Secretaría de Gobernación para mantener el poder consistió en orquestar los procesos y las reformas electorales, garantizando así la apertura del sistema, pero no la transición del régimen. Aunque en esta época la ley se reforma en cuatro ocasiones, esto no modificó ni los juegos ni las estrategias de los actores.

Para mostrar lo anterior, se estudian cuatro momentos que, a juicio de la autora, influyeron en la modificación de las reglas del juego. El primero fue 1946, año en el que se

de esta tesis. Antes de eso, las acciones que se realizaban en el terreno electoral eran prácticas informales que no tenían un referente concreto en las instituciones. Véase el artículo de Juan José Ríos Estavillo en el que se hace un análisis histórico de las facultades del Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación ("Las funciones de la Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, como depositaria de actos de gobierno del Ejecutivo Federal" en María del Refugio González (coord.), *Gobierno y legitimidad, México*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000, [La Secretaría de Gobernación: acción política del gobierno mexicano, v. I], pp. 73-93).

⁶ Entre otras cosas esto se debió a que: 1) no había un sistema de partidos competitivo, ni una cultura democrática; 2) todos los conflictos se procesaban al interior del PRI; 3) no se concebía necesario el cambio porque, hasta el momento, los arreglos políticos llegaron incluso a la mayoría de la población, 4) los costos de retrasar la apertura no eran demasiado onerosos y 5) no existía una presión significativa del exterior para iniciar la transición política.

definen las características centrales del sistema político-electoral que imperaría en México durante las siguientes décadas.

El segundo, lo constituyen las reformas constitucionales y electorales que se llevaron a cabo en los primeros años de la década de los sesenta; se escogió esta reforma porque, aunque para algunos es insignificante, la introducción de los diputados de partido en el Congreso de la Unión permitió el acceso de otros grupos en este cuerpo monocromático, modificando las relaciones de los actores en el sistema.

Las respuestas deficientes del gobierno de Echeverría a los trágicos movimientos estudiantiles son el tercer momento; se analizan las reformas de 1970 y 1973 porque estas medidas, aunque continúan liberalizando el sistema, ya no sirven para legitimar al régimen, ¿qué nos dice esto de las transformaciones del sistema?

La creación de la *Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Políticos Electorales* (LFOPPE), consecuencia de las elecciones presidenciales sin competencia, que evidencian contundentemente la crisis del sistema político instaurado 30 años antes, es el cuarto momento de estudio. La reforma de López Portillo y Reyes Heróles es considerada para algunos el punto de inflexión que posibilita la instauración de un sistema electoral democrático en México.

En estas páginas se busca responder en qué medida la participación de la Secretaría de Gobernación en los temas electorales le permitió afianzar su posición en el sistema y hasta qué punto las reformas a la ley electoral ayudan a que se abra el sistema, sin que se modifique el régimen. También se busca entender cómo estas reformas, aunque fomentan la apertura, retardan la democratización.

1946: la centralización del régimen político-electoral

El sistema y el entorno previo a la reforma

Los componentes del sistema político mexicano que se institucionalizó en los gobiernos de Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas fueron: un régimen autoritario; un presidencialismo absolutista; un sistema de partido hegemónico; un federalismo altamente acotado; una Administración Pública Federal protagónica, vertical y centralizada; y una sociedad subordinada al Estado por medio de acuerdos corporativos.⁷

La legislación que reguló los comicios federales en las primeras décadas del siglo XX determinaba que la organización y vigilancia de éstos era competencia, casi absoluta, de las autoridades municipales y estatales.⁸ La discrecionalidad con la que se formaron los órganos electorales tuvo como consecuencia que los presidentes municipales pudieran manejar la jornada electoral de acuerdo a sus intereses. Al cederles la organización de las elecciones, la ley ponía en sus manos un medio de influencia muy importante: con este control, los líderes regionales le disputaron el poder a la federación, poniendo en entredicho la gobernabilidad.

En el escenario político turbulento de la primera mitad del siglo pasado, se estabilizó al país creando instituciones que fortalecieron el poder del centro. En los años veinte, se fundaron las organizaciones que garantizarían el paso de un país de armas a

⁷ Rafael Segovia expone que: "Las institucionalizaciones de Obregón y Calles, las reformas cardenistas fueron una modernización acelerada de donde sale el México actual. Políticamente es un Estado en transición, lleno de contradicciones y por ello de un futuro político difícilmente previsible. Pero se puede concluir: *i*) el Estado mexicano tiene una construcción y formas democráticas, pero el contenido de gran parte de sus instituciones es autoritario; *ii*) el partido oficial permite la vida de otros partidos, pero éstos tienen un valor político muy bajo; *iii*) la participación política voluntaria y libre es muy escasa, pero la participación a través de las organizaciones estatales y paraestatales es cada vez más amplia, y *iv*) los intentos de liberalizar la vida política son escasos y en muchos casos terminan en el fracaso" ("Cambios estructurales (1968)" en *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 19-27).

⁸ En la *Ley para la elección de poderes federales* del 2 de julio de 1918, los municipios eran los encargados de dar las credenciales e imprimir las boletas, así como nombrar a los instaladores de casilla. El escrutinio de la votación era responsabilidad de los presidentes de casilla.

uno de instituciones.⁹ Con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), se agrupó a la mayoría de los partidos que se habían formado alrededor de un cacique,¹⁰ y con el tránsito del PNR al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), se organizó a los militares en uno de los cuatro sectores, dando el primer paso para civilizar la arena política.¹¹

Aunque, en la década de los cuarenta, México comenzaba a ser un país de instituciones y no de caudillos, los procesos electorales, controlados por los ayuntamientos, estaban lejos de ser prácticas que fomentaran la estabilidad y el orden. Un ejemplo de esto son las elecciones presidenciales de 1940, en las que compitieron Manuel Ávila Camacho, Juan Andrew Almazán y Rafael Sánchez Tapia, que culminaron con el movimiento armado de los almazanistas.

Después de ser testigo de los problemas causados por un sistema electoral totalmente ajeno a su administración, Manuel Ávila Camacho mandó al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que proponía que el control de las elecciones recayera en el gobierno federal. A partir de este momento, le correspondió legalmente al Secretario de Gobernación la tutela de los procedimientos formales con los que el poder político cambiaría de manos.

⁹ En 1928, Plutarco Elías Calles declaraba el tránsito de la “época de los caudillos” al gobierno de la “serenidad perpetua y augusta de las instituciones”.

¹⁰ “Sería cuento de nunca acabar enumerar a todos y cada uno de los partidos locales que surgieron y actuaron en estos años [veinte]. Baste decir que abundan los clubes y sociedades políticos, la mayoría con alcance de barrio, ciudad y municipio. No pocos de ellos fueron organizados por caciques, otros por gobernadores; unos no iban más allá de los límites del terruño, otros alcanzaban proyección estatal. Muchos fueron efímeros, otros aparecieron en las épocas electorales federales o locales para desaparecer después y regresar en los siguientes comicios. El personalismo dominó la vida política y alentó la abundancia de agrupaciones. Se ha llegado a identificar a cerca de ocho mil partidos de este género en vísperas de la fundación del PNR” (Luis Medina, *Hacia un nuevo Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2º reimpresión, 2000, p. 59 y s.).

¹¹ Al referirse a las reformas que sufrió el PRM, José Luis Reyna señala que “Esa reestructuración implicó, entre otras cosas, que las decisiones relacionadas con la designación de candidatos de representación popular tuvieran un carácter más centralizado y menos participativo, lo que significó que los procesos y los conflictos fueran más eficazmente regulados” (“Las elecciones en el México institucionalizado, 1946-1976”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 102).

Uno de los determinantes que propició la creación de la ley que aprobó el Congreso de la Unión en enero de 1946, fue el entorno internacional. Después de la Segunda Guerra Mundial, era necesario que el gobierno mexicano proyectara la imagen de un régimen que se ceñía a los principios democráticos.¹² A partir de esta fecha, la celebración de las elecciones buscaba, entre otras cosas, posicionar a México como un país que aceptaba la ideología del momento.¹³

El proceso de reforma en 1946

El sistema que se creó al centralizarse las elecciones federales interrelacionó a la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación, y los partidos políticos. ¿En qué consistió? Gobernación se convirtió en un pilar central de las elecciones, pero no dejó de ser el brazo político del titular del Ejecutivo. Y, aunque las elecciones eran un recurso importante de Bucareli en sus negociaciones con el resto de los actores, su importancia formal en el organigrama era igual a la que tenían los otros asuntos que le competían.

Como sucedería con la gran mayoría de las leyes electorales que se aprobaron en la segunda mitad del siglo XX, la iniciativa gubernamental que el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados el 5 de diciembre de 1945, fue redactada en la Secretaría de

¹² El 1° de mayo de 1947, Miguel Alemán Valdés, quien como Secretario de Gobernación en la administración de Ávila Camacho fue co responsable de la redacción de la *Ley electoral* de 1946, ya como Presidente iniciaba su discurso frente al Congreso norteamericano, agradeciendo que lo invitaran a la institución que expresaba la democracia norteamericana y se definía “presidente de un país que ha luchado sin cesar por la democracia y que ve, en la democracia, no sólo una solución para los problemas de su existencia, sino la única base durable del entendimiento para la paz internacional” (*Los presidentes de México ante la nación*, México, Cámara de diputados, 1966, vol. V, p. 829).

¹³ En palabras de Lorenzo Meyer “[...] el ritual electoral fue desde un principio un elemento indispensable para dar y sostener la legitimidad del sistema, tanto internamente como ante la comunidad internacional” (“La Revolución mexicana y sus elecciones presidenciales” en Pablo González Casanova [Coord.], *op. cit.*, p. 69).

Gobernación, por instrucciones del Presidente de la República, su titular era Primo Villa Michel.¹⁴

El proyecto electoral del gobierno de Ávila Camacho les quitó el control de las elecciones a los ayuntamientos. En su exposición de motivos, el Presidente de la República resumía las razones: “La Ley Electoral vigente encomienda a los ayuntamientos y autoridades de carácter municipal las funciones principales en el proceso electoral. Este sistema, que es lógico e inobjetable, ha merecido, sin embargo, las principales censuras de sectores políticos que consideran a los organismos municipales como susceptibles de influencia partidista o sometidos a insinuaciones de funcionarios que puedan estar interesados en la contienda política”.¹⁵

La iniciativa presidencial se discutió los días 19, 20 y 22 de diciembre de 1945. El dictamen de las comisiones fue favorable. El proyecto se aprobó en lo general con 76 votos a favor y 15 en contra.

Los principales asuntos que se debatieron en torno a la propuesta de Ávila Camacho —muchos de ellos serían demandas recurrentes de los grupos opositores en las siguientes reformas— fueron los requisitos que se establecerían para conseguir el registro como partido político nacional, la definición del elector, el voto de los mexicanos en el extranjero, la intervención de los poderes Legislativo y Judicial en el proceso y la integración de los organismos electorales.

El primer órgano electoral federal mexicano, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), estuvo integrado por dos miembros del Poder Ejecutivo (el Secretario

¹⁴ Primo Villa Michel asumió la titularidad de la Secretaría de Gobernación cuando su jefe, Miguel Alemán, renunció para ser el candidato presidencial del PRI. Su carrera política combinó distintos puestos administrativos con representaciones del servicio exterior. Trabajó en Bucareli en distintos momentos, como Subsecretario en 1925, Oficial Mayor en 1944 y Encargado del Despacho en 1945 (Guadalupe Rivera Marín [coord.], *Los hombres de la política interior*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000, [La Secretaría de Gobernación: acción política del gobierno mexicano, v. V]).

¹⁵ *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados*, Legislatura XXXIX, año legislativo III, diario núm. 19, 7 de diciembre de 1945.

de Gobernación y otro miembro del gabinete), dos del Poder Legislativo (un diputado y un senador) y dos representantes de los partidos políticos nacionales.

La ley establecía que los partidos políticos tendrían que decidir entre ellos a quién mandar a la Comisión y que, en caso de no llegar a un acuerdo, serían los integrantes de ésta los que decidirían quiénes representarían a los partidos. La principal crítica a este método de designación fue que este artículo suponía que los partidos políticos llegarían a algún acuerdo, aun cuando esto implicara que no contarían con un representante en el órgano que determinaría la mayoría de las acciones del proceso electoral; hecho que, de entrada, parecía poco probable. Así, se podía suponer que, en la mayoría de las ocasiones, se llegaría a la situación límite que posibilitaría al titular del órgano federal para elegir a los representantes partidistas de todos los organismos electorales.

Después de discutidos los artículos que los diputados reservaron para tratar en lo particular, la iniciativa presidencial de Ávila Camacho fue aprobada el 22 de diciembre por 66 votos a favor y 14 en contra.¹⁶

Desde 1946, se planteó la posibilidad de que el órgano electoral fuera ciudadano. Es decir, que se excluyera al Estado de estas tareas. Frente a esta petición, el Presidente de la República respondía que los cambios deberían ser graduales porque la ciudadanía aún no estaba lista para un sistema de la naturaleza que un órgano electoral autónomo suponía. En sus palabras: “El Ejecutivo de mi cargo ha adoptado el camino de una prudente evolución, y considera que la presente iniciativa significa un paso de adelanto considerable en nuestro desarrollo político, sin arrastrar innecesariamente riesgos que podrían poner en peligro la tranquilidad y el progreso del país. [...] La iniciativa, con un

¹⁶ Los votos en contra fueron de los diputados del sector obrero del partido oficial, argumentando que la nueva ley convertiría al Presidente en el gran elector. Esta oposición no es *pecata minuta* si tomamos en cuenta que el gobierno de Ávila Camacho era considerado, contrario a la administración del General Lázaro Cárdenas, un gobierno preocupado principalmente por los empresarios. Sobra decir que desde su creación, el presidente de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) fue uno de los actores relevantes con los que el gobierno tuvo que negociar. En ese año Fidel Velázquez era ya el titular de esta organización -Vicente Lombardo Toledano era Presidente del Partido Popular Socialista (PPS)—.

sentido realista de las posibilidades y con un concepto claro de responsabilidad, procura mantenerse dentro del campo limitado de renovación que le permiten, el breve plazo que falta para la función electoral, el sistema jurídico definido por preceptos constitucionales que no sería posible por ahora reformar y el deficiente desarrollo de la organización de nuestros ciudadanos en partidos políticos”.¹⁷

El “gradualismo” y la “prudente evolución” del sistema electoral fueron argumentos que aparecieron reiteradamente en los discursos de los gobernantes mexicanos. Desde que Porfirio Díaz, en una entrevista con James Creelman, confesaba que “el pueblo mexicano, al fin, está maduro y apto para la democracia”, los presidentes argumentaron que el grado y la intensidad de las reformas electorales respondieron a la madurez de la sociedad mexicana. La lógica detrás de esta explicación fue que el Estado debía liderar el proceso de modernización garantizando que éste no pusiera en riesgo los logros obtenidos hasta el momento. Soledad Loaeza lo expone claramente:

“[...] el autoritarismo mexicano del periodo de crecimiento se justificaba como etapa transitoria de una evolución ascendente hacia la modernidad, que hubiera podido verse obstaculizada por una participación política libre y plural. Los riesgos de inestabilidad derivados de posibles conflictos y fragmentaciones producto de la competencia por el poder eran excusa suficiente para que la despolitización se instalara como rasgo característico de la sociedad mexicana en los años del crecimiento. Así, la función de las elecciones no era expresar la complejidad política de la sociedad, ni siquiera sus preferencias ideológicas, sino renovar simbólicamente el compromiso de largo plazo del sistema con la democracia”.¹⁸

Frente al discurso gubernamental, la pregunta de los grupos opositores, cada vez más recurrente, era cómo iban a transformarse las instituciones si el gobierno sólo

¹⁷ *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados*, Legislatura XXXIX, año legislativo III, diario núm. 24, 19 de diciembre de 1945.

¹⁸ “México: 1968: los orígenes de la transición”, en Ilán Semo, Soledad Loaeza, *et. al.*, *La transición interrumpida. México 1968-1988*, México, Universidad Iberoamericana-Editorial Patria, 2ª ed., 1994, p.23.

concebía un sistema en el que las relaciones de la sociedad con el Estado fueran de subordinación.¹⁹

Las características de la ley de 1946 y su impacto en la Secretaría de Gobernación

La ley del 46 sembró la semilla para diferenciar los aspectos técnicos de los procesos electorales, de las cuestiones políticas. En la práctica, desde ese momento, la política electoral sería competencia de Gobernación y las cuestiones técnicas del proceso del órgano electoral; supuestamente, esto garantizaría que no se tomaran decisiones sobre los resultados electorales basándose en cuestiones políticas.²⁰ El problema básico consistió en que, al no haber una cultura de apego al Estado de derecho, esta diferenciación no se llevó a cabo. Durante las elecciones se aplicaba la máxima de Juárez que señalaba “a los amigos justicia y gracia; a los enemigos, la ley”. O, como escribió Aguilar Camín, “A los seguidores, prebendas y puesto; a los opositores la ley del hielo”.²¹ Así, el otorgamiento o el mantenimiento de los registros de los partidos políticos y los resultados de las elecciones mismas, se decidía por cuestiones políticas.²²

Es muy importante anotar que esta diferenciación no significó que el Secretario de Gobernación no pudiera intervenir en los aspectos técnicos de los comicios. Al contrario,

¹⁹ Véanse las declaraciones del diputado Suárez Téllez sobre la capacidad cívica de los partidos políticos en la discusión de la ley del 46 (*Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados*, Legislatura XXXIX, año legislativo III, diario núm. 24, 19 de diciembre de 1945).

²⁰ Se creó una oficina interinstitucional, el Consejo del Padrón Electoral (CPE), integrado por los Directores Generales de Población, de Estadística y de Correos que se encargaría de dividir el territorio en distritos electorales. EL CPE le rendiría cuentas directamente a la CFVE; así, aunque las direcciones señaladas dependían de otras dependencia de la administración federal, en el tema electoral dependían directamente de la CFVE que estaba presidida por el Secretario de Gobernación, incrementando los recursos de Bucareli.

²¹ *La guerra de Galio*, México, Cal y Arena, 1991, p. 154.

²² Las elecciones federales del 2006 demostraron que, lamentablemente, para algunos actores protagónicos, esto sigue hasta el día de hoy. Parecería que cuatro décadas después las garantías técnicas de las instituciones electorales, que por supuesto son infinitamente superiores a las de esa época, sólo son confiables cuando gana el candidato que se auto asume portador de la “legitimidad moral”.

la ley establecía como atribuciones del titular del órgano electoral que verificara que se realizaran adecuadamente los aspectos técnicos del proceso.

Los recursos que la Ley electoral de 1946 otorgó a la Secretaría de Gobernación fueron: 1. la presidencia del órgano electoral, y por lo tanto, el voto de calidad en ese cuerpo colegiado; 2. la facultad del Presidente de la CFVE para nombrar a los titulares de las Comisiones Locales Electorales (CLE) y los Comités Electorales Distritales (CED);²³ 3. La posibilidad de que Bucareli eligiera a los interlocutores del gobierno decidiendo a qué fuerzas se les daba el registro como partido político; y 4. los recursos adicionales con los que contaba la CFVE. En los siguientes párrafos analizaremos cómo estas atribuciones aumentaron las oportunidades de Gobernación en el juego político-electoral.

Con respecto a la composición del órgano electoral, señalaremos que, aunque con la integración “plural” de la CFVE se perseguía que las decisiones de este cuerpo tuvieran que pactarse, y que este básico sistema de contrapesos (gobierno y partidos políticos) garantizara que los procesos electorales se realizaran democráticamente, las características del sistema político mexicano redundaron en que la mayoría de las decisiones que se tomaban en la Comisión sólo consideraran los puntos de vista del grupo en el poder.

Si, a lo anterior, le agregamos que el PRI creó una estructura electoral que se encargaría de darle seguimiento a las cuestiones electorales del partido en las regiones, y que para esto utilizaba recursos públicos, es claro que la simbiótica relación del gobierno con el PRI violentaba el principio democrático de los procesos electorales. De igual forma, mientras el presidente del órgano electoral convocaba a los miembros de la CFVE para

²³ La *Ley Electoral Federal* de 1946 señalaba que los órganos que participarían en las distintas etapas del proceso electoral serían la CFVE, las CLE, los CED, las Mesas Directivas de Casilla (MDC), el CPE y las Juntas Computadoras (integrada por los presidentes de casilla de cada distrito electoral). Como toda la administración pública mexicana, el nuevo sistema electoral se organizó de una forma evidentemente vertical. Las Juntas Computadoras les rendirían cuentas a los CED y estos, a su vez, le reportarían sus acciones a las CLE. El último responsable de la realización de las elecciones era la CFVE, de quien dependían directamente las CLE y el CPE.

que empezaran a organizar la contienda de acuerdo a lo que normaba la ley, el Secretario de Gobernación se reunía con el Presidente de la República y los altos mandos del PRI para decidir sus candidaturas.

Es de notar que la persona encargada de garantizar la equidad y transparencia de los comicios era la misma que negociaba el futuro de sus allegados políticos en el partido.²⁴

Sobre el nombramiento de los funcionarios electorales, la ley que centralizó las elecciones federales determinó que la CFVE podría decidir quiénes integrarían las CLE. A su vez, estos cuerpos eran responsables de nombrar a los funcionarios de los CDE. Con esta facultad, el Secretario de Gobernación se apoderó de una de las armas más importantes con las que contó a la hora de negociar con el resto de los actores políticos. En efecto, los cargos en el aparato electoral se convirtieron en prebendas que el titular de Bucareli negociaría con los miembros del PRI, los gobernadores, los presidentes municipales y, eventualmente, con los partidos políticos minoritarios.

Sobra decir que los personajes que ocupaban los puestos electorales no eran designados por el Secretario de Gobernación sin consultar al resto de los actores políticos. La designación unilateral de los funcionarios electorales hubiera acarreado una serie de conflictos políticos que, justamente, Bucareli debía minimizar -su papel en el tema electoral era proveer los arreglos que garantizaran el buen entendimiento entre los distintos actores del mapa político)—.

A la facultad del Secretario de Gobernación de designar a los funcionarios, le debemos sumar que la CFVE no contaba con una estructura administrativa propia y, por tanto, las tareas que le correspondían a éste órgano se trasladaron a Bucareli. Podemos

²⁴ En una de las etapas más importantes del proceso de selección en el PRI (la recopilación de información), el Secretario de Gobernación era una de las fuentes principales. Véase Joy Langston, "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", *Política y Gobierno*, 2(1998), p. 465.

así concluir que, aunque *de jure* la intervención de Gobernación en los procesos estaba limitada, *de facto*, esta dependencia fue la responsable de organizar las elecciones, convirtiéndose en un actor fundamental durante las mismas.²⁵

La Ley electoral del 46 facultaba a la Secretaría de Gobernación para intervenir sólo en dos etapas del proceso electoral (en el registro de los partidos políticos y en la investigación sobre la violación del voto). Sin embargo, como en ese momento la CFVE no gozaba de autonomía, y tenía injerencia directa o indirecta en todas las etapas del proceso, indirectamente la Secretaría de Gobernación, a través de su titular, era responsable de que las elecciones federales se realizaran de acuerdo a la norma.²⁶ Al no existir una diferencia clara entre la CFVE y la dependencia de Bucareli, las actividades que le correspondían a la CFVE terminaban realizándose en Gobernación —esta Comisión no contaba con recursos humanos de planta que se encargaran de que las elecciones se realizaran; tampoco tenía la infraestructura necesaria, ni siquiera tenía un espacio físico propio en el que sesionar—.

Esta nueva responsabilidad de Bucareli estuvo acompañada por un aumento de recursos de la federación. Uno de los artículos transitorios de la Ley facultaba al Ejecutivo para “[...] introducir en el presupuesto de egresos las partidas necesarias para cubrir las erogaciones que demande el cumplimiento de la presente ley”. A partir de este momento,

²⁵ Un dato relevante es que, antes de la reforma de 1943 que se le hizo a la ley electoral de 1918, Gobernación no estaba facultada por estas normas para intervenir en los procesos electorales. Sin embargo, en la práctica, participaba en las elecciones federales y locales cuando la realización de los comicios acarrearba conflictos. Ejemplos de esto se pueden encontrar en Luis Medina Peña, *Hacia un nuevo Estado. México 1920-1994*, *op. cit.*, p. 62, y en los artículos de Saúl Jerónimo Romero, Georgette José Valenzuela, Javier Mac Gregor Campuzano, Luis Alberto de la Garza, Nicolás Cárdenas García y Jorge Javier Romero publicados en la colección de libros editados por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana que analiza el actuar de la Secretaría de Gobernación. Sobre los procesos electorales en el siglo XIX véanse los trabajos de Francois-Xavier Guerra y Luis Medina Peña citados en el primer capítulo de esta tesis.

²⁶ Los preparativos de las elecciones, las prerrogativas de los partidos, la votación y cómputo eran responsabilidad directa de órganos locales y municipales.

Gobernación contó con el presupuesto necesario para orquestar la puesta en marcha de los comicios.²⁷

Es importante anotar que, pese al incremento en las responsabilidades de la Secretaría de Gobernación, su estructura no cambió con la entrada en vigor de la ley electoral. Esto nos muestra como, al ser prácticas informales, no fue necesario crear procedimientos que delimitaran los cauces institucionales con los que se realizarían. Al no existir referentes concretos para la organización de las elecciones, el poder de Bucareli para manejarlas aumentaba y, con ello, sus zonas de incertidumbre.²⁸ Como los distintos actores no tenían certezas sobre sus derechos y obligaciones en el terreno electoral, Gobernación no siempre le daba la misma lectura a la legislación y tampoco seguía los mismos procedimientos, les era difícil pronosticar cuáles serían las estrategias del gobierno e incorporar esa información en la definición de sus propias acciones, crear estrategias defensivas.²⁹

Con la obligación para los partidos políticos de registrarse en la Secretaría de Gobernación para poder participar en las contiendas, se ampliaron los márgenes de acción de Bucareli. Aunque la ley establecía claramente cuáles eran los requisitos que un partido político debía cumplir para obtener y mantener su registro, en la práctica el titular de Gobernación concedía y quitaba los registros de acuerdo al contexto: si se consideraba que la participación de un grupo político arriesgaría el funcionamiento del

²⁷ En un próximo estudio sería conveniente incluir un análisis de la evolución del monto de los recursos públicos asignados a esta tarea.

²⁸ El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación del 25 de octubre de 1938 no sufrió modificaciones hasta el sexenio de Luis Echeverría. En este texto, aún cuando no se habían centralizado las elecciones, estaba estipulado que era responsabilidad del Departamento de Gobierno: vigilar que se cumplieran los preceptos constitucionales; registrar a los partidos políticos; vigilar la formación y el funcionamiento de los Consejos Electorales; y vigilar las elecciones locales “para asegurar el exacto cumplimiento de las Constituciones Federales y de los estados”. En esos años la estructura de Gobernación –en comparación con el tamaño que llegó a tener al concluir el siglo XX— era bastante reducida; únicamente contaba con una Subsecretaría, la Oficialía Mayor, un Secretario Particular, una Dirección, ocho departamentos y dos oficinas; las tareas que les correspondían tampoco estaban claramente delimitadas.

²⁹ Por las características del sistema político mexicano, la intervención del Poder Judicial en materia electoral tampoco se llevaba a cabo.

sistema monopólico, independientemente de si cumplía o no con los requerimientos, se le negaba el registro. En cambio, si se requería la participación de algún partido minoritario para que avivara la llama del mito democrático, se flexibilizaban los requisitos y se mantenía su registro.³⁰

Paoli Bolio expone las consecuencias negativas de que los partidos políticos tuvieran que registrarse: “La Ley de 1946 dio al régimen suficientes elementos para intervenir a tiempo en los procesos políticos, para frenar, desestimular o de plano impedir ciertas candidaturas independientes. En adelante no habría que esperar a las elecciones para contrarrestar fuerzas políticas contrarias al gobierno. La intervención de éste en la vida de los partidos, la anticipación para que estos pusieran todas sus cartas sobre la mesa, daban una ventaja al gobierno, muy superior a la que tuvo en procesos electorales anteriores, con un fruto mucho más apetecido: mayor legitimidad”.³¹

Otras atribuciones de la Secretaría de Gobernación que no hablaban directamente de lo electoral, pero que influían en el tema, eran: 1. la facultad de encargarse de las relaciones del Ejecutivo con el resto de los Poderes de la Unión, con los otros niveles de gobierno y con las otras dependencias de la Administración Pública Federal; 2. el desafuero y la remoción de los gobernadores y; 3. proponer las ternas para la designación de los gobernadores. Esto ponía en entredicho el federalismo y daba pie al título que, posteriormente se ganó Bucareli: “controladora de gobernadores”.³² Sin embargo, la

³⁰ En específico, véanse los casos de del Frente de Partidos del Pueblo Mexicano y el Frente Electoral del Pueblo que estudia Juan Molinar en *El tiempo de la legitimidad (México, Cal y Arena, 1991)*. Véase también el texto de Saúl Jerónimo Romero en el que se revisan las Memorias de la Secretaría de Gobernación de 1944 y 1945 donde se informaba acerca del registro de diversos partidos en la Secretaría de Gobernación (“Representación política y la Secretaría de Gobernación”, en Carlos Martínez Assad [coord.], *La representación política en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000, [La Secretaría de Gobernación: acción política del gobierno mexicano, v. II]).

³¹ “Legislación electoral y proceso político, 1917-1982” en González Casanova, *op. cit.*, p.147.

³² En 1987, Martínez Assad y Arriola escribieron que “a más de siglo y medio de existencia formal del federalismo en México, la soberanía de los estados continúa parapetada frente al centralismo de las decisiones políticas. Al menos en lo que concierne a la elección de sus gobernadores, las entidades federativas son obligadas a acatar la imposición de candidatos avalados por el PRI,

evidencia muestra que su intromisión en los distintos estados sólo era posible cuando el poder de las élites locales estaba muy disminuido y cómo, al tomar estas medidas, la federación tenía que asumir los costos políticos.³³

A lo dicho, hay que añadir que, en esa época, aparte de sus facultades electorales, Gobernación ya manejaba, entre otras cosas, las relaciones del gobierno con el PRI, los flujos de información, los órganos de inteligencia estatal, los cuerpos de seguridad pública y las relaciones con los medios de comunicación. Estas facultades posicionaban a Bucareli en un lugar estratégico del sistema por las siguientes razones: 1. debido a la amplia gama de temas que le correspondía atender con todos los actores, participaba en muchos juegos; 2. era un actor relevante en los momentos en los que, formalmente, se transmitía el poder político; 3. manejaba los canales, los flujos y la información misma; y 4. además, contaba con las armas coercitivas (la información proporcionada por las agencias de investigación y los cuerpos de seguridad) para chantajear, sobornar o amenazar a los otros actores en las negociaciones, actos recurrentes en un gobierno autoritario.³⁴

previo acuerdo con el presidente de la República” (Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola Ayala, “El poder de los gobernadores”, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, Colegio de México, 1987, p. 107).

³³ Luis Medina Peña expone un ejemplo. En las elecciones de 1924-1925, “el gobierno callista trató de asegurar el dominio central en los estados con el pretexto de corregir irregularidades electorales. En los siete casos de defenestración de gobernadores en 1924 se arguyeron vicios en las elecciones. Pero en una época en que todos hacían trampas electorales a todos los demás, el propósito presidencial de hacer respetar el sufragio no podía llevar más intención que el de afirmar el dominio central” y continúa diciendo que los costos de esta decisión fueron altos “pues el gobierno tuvo que intervenir directamente en la vida interna de los estados afectados vía la Secretaría de Gobernación, con el desgaste político consecuente para el gobierno federal [...]” (*Hacia un nuevo Estado. México 1920-1994, op. cit.*, p. 62).

³⁴ En el Manual de Organización de 1948 de la Secretaría de Gobernación, se mencionaba que a la Dirección Federal de Seguridad le correspondían “las investigaciones relacionadas con la situación social y política del país; así como la investigación de delitos de espionaje y disolución social. [...] Investigación y vigilancia sobre elecciones, casos de orden político, de naturalizaciones, de cultos, juegos, comestibles y productos bélicos, transportes aéreos, marítimos y terrestres, y de actividades sociales de organismos sindicales. [También de] Informes y control sobre las notas informativas de la prensa en general y de todas las publicaciones y propaganda”. Estas facultades posibilitaron que el titular de esta Dirección concentrara información valiosísima, convirtiéndolo en un actor estratégico del sistema. Haber ocupado este cargo durante muchos años posicionó a Fernando

Al ser el responsable de la conducción de la política interior –con todas las capacidades que esto implicaba— y el titular del órgano federal electoral, el Secretario de Gobernación se consolidó como una de las piezas claves del aparato-político administrativo.

En el análisis estratégico, cuando un actor tiene relaciones de poder con muchos engranes del sistema, su posición se fortalece debido a que incrementa sus oportunidades y puede realizar mejores juegos ofensivos al utilizar los recursos que obtiene de sus diferentes relaciones de poder. Si tomamos en cuenta también que, para Crozier, tres de las cuatro principales fuentes de poder son el conocimiento del sistema y el entorno, la ubicación de los actores en el ajedrez institucional y el manejo de los flujos de información, podemos concluir que los distintos recursos con los que contaba la Secretaría de Gobernación incrementaban considerablemente sus oportunidades porque conocía las zonas de incertidumbre de los otros actores.³⁵

Un ejemplo de esto es que, en la época que se estudia en este capítulo, el titular de esta dependencia fue uno de los contendientes más importantes en la carrera presidencial: de las seis elecciones que se realizaron de 1946 a 1976, en cuatro ocasiones el Secretario de Gobernación fue candidato presidencial del PRI y, unos meses después, Jefe del Estado y del gobierno mexicano. Este hecho también desvirtuó la supuesta imparcialidad que la existencia de un cuerpo colegiado como la CFVE garantizaba: cuando el Secretario de Gobernación dejaba Bucareli para ocuparse de su

Gutiérrez Barrios como un actor protagónico en el ajedrez político-administrativo de la segunda mitad del siglo XX, véase el capítulo siguiente.

³⁵ En palabras de Rafael Segovia, “el político en México es el hombre de la información, sobre todo de una información que no está al alcance de todos; es la persona que maneja conocimientos no reservados pero sí restringidos, compartidos con quienes también comparte una cultura común. Es también poseedor del código que le permite interpretar no sólo la noticia, sino incluso el rumor” (“El fastidio electoral”, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, *op. cit.*, p.14).

campana electoral, sus subordinados se encargaban de organizar las elecciones, sabiendo de antemano que su futuro político dependía de que su exjefe ganara.³⁶

Efectos de la ley de 1946

La ley electoral de 1946 y la reorganización del partido oficial cambiaron radicalmente la composición del sistema político mexicano. Por un lado, se estableció un marco legal y político que posicionaba al Poder Ejecutivo en un lugar privilegiado y, por el otro, al institucionalizarse la política al interior del PRI se termina con el poder de los caciques.³⁷ A partir de este momento, el PRI y la Secretaría de Gobernación se convirtieron en los principales operadores de la Presidencia de la República.³⁸

¿Cuál era la relación del PRI con la Secretaría de Gobernación? En palabras de Joy Langston, "El PRI compartía incluso el papel de guardián de la política con el Secretario de Gobernación, quien realmente dirigía la política interna de la nación, negociando con los funcionarios electos del PRI, lisonjeándolos, amenazándolos o reemplazándolos, así como con otros actores políticos, como la Iglesia católica y la prensa".³⁹

Las modificaciones sustanciales de esta ley -con respecto a la de 1918- fueron: que el control de las elecciones recaía en un órgano electoral que se crearía para tales

³⁶ En los próximos capítulos, observaremos cómo el hecho de que el Secretario de Gobernación dejara de ser el precandidato seleccionado nos muestra un cambio en la posición de esta dependencia en el sistema.

³⁷ En palabras de Luis Medina, con el cambio en el partido oficial: "[...] los gobernadores quedan de entrada como líderes reales del partido en sus jurisdicciones, al igual que el Presidente de la República a nivel nacional. Los sectores obrero, campesino y popular, a su vez se ven sujetos en la conducción política, al CEN del PRI, y en tales condiciones participan en la puja, junto con los gobernadores, en la decisión de las candidaturas federales y locales a puestos de elección popular" (José Varela y Luis Medina, *Elecciones, alternancia y democracia*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2000, p. 257).

³⁸ Uno de los grandes problemas que se han enfrentado durante la realización de esta investigación es que, en palabras de Rafael Segovia, "La identificación que media entre el partido oficial y el gobierno mexicano, la sumisión del primero al segundo, induce a confundir dos estructuras en principio distintas" ("La reforma política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973 (1974)" en *Lapidaria política, op. cit.*, pp. 118).

³⁹ Joy Langston, *op. cit.*, p. 465.

finés, la CFVE; la obligación de que las candidaturas a los puestos de elección se hicieran a través de partidos políticos nacionales previamente registrados; la facultad que se otorgó a la Secretaría de Gobernación para intervenir en el proceso electoral; el control indirecto de la CFVE de los otros órganos electorales; y la participación de los Poderes Legislativo y Judicial en los procesos.

De 1946 a 1949, la ley facultaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que averiguara las denuncias de violación al voto electoral. Al Poder Legislativo, le correspondía aprobar y reformar las leyes electorales y calificar las contiendas políticas. No obstante, la participación de estos dos Poderes no fue relevante.

Contrario a la ley de 1918, con la norma que centraliza las elecciones, se encauza la participación de las regiones a través de los órganos estatales y municipales que dependen directamente de la CFVE. En los siguientes cuadros vemos que los gobiernos estatales y municipales dejan de participar en el proceso y el Poder Ejecutivo Federal es facultado por la ley para asumir estas tareas.

Niveles de gobierno facultados por la ley electoral para intervenir en las elecciones

Ley Electoral del 2 de julio de 1918

Poderes / Niveles	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Federal		*	
Estatal	*	*	
Municipal	*		

Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946

Poderes / Niveles	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Federal	*	*	*
Estatal		*	
Municipal			

Fuente: elaboración propia.

Con la centralización de las elecciones federales, se crearon órganos electorales estatales y municipales obligados a seguir las pautas establecidas por la CFVE durante las elecciones. Con esta medida, las autoridades locales disminuyeron sus recursos y, por

tanto, su margen de acción en sus negociaciones con el centro. Aunque, en la práctica, no desapareció su intervención durante los comicios, esta modificación convirtió los puestos del aparato electoral y las candidaturas del PRI en una de las armas más importantes que se intercambiaban con la Secretaría de Gobernación y el partido oficial respectivamente.

Adicional al desequilibrio del pacto federal, otra de las repercusiones de la ley del 46 es que, en ese año, se le dio, por primera vez en la historia, el registro a los partidos políticos nacionales. Esta reforma abrió paso a una serie de cambios que se establecerían en las leyes subsecuentes, hasta instaurar que los partidos serían corresponsables, junto con el gobierno y los ciudadanos, del proceso electoral. Juan Molinar lo resume de la siguiente manera:

“Las características torales del [sistema que se creó al centralizarse las elecciones] son: la fuerte centralización de todos los procesos políticos y electorales en órganos del Ejecutivo Federal, como la Secretaría de Gobernación, o dominados por él, como la Comisión Federal Electoral y el Registro Federal de Electores; la autocalificación de los procesos electorales por miembros del partido oficial, sin que a la oposición le queden recursos efectivos de apelación, pues la Suprema Corte de Justicia decidió, desde 1949, no intervenir en materia política electoral; la fusión, sobre todo en tiempos de elecciones, del partido del Estado y la administración pública, que pone al servicio de aquél sus recursos humanos y materiales; la coexistencia de partidos de oposición y partidos de ‘apoyo crítico’ a la izquierda y a la derecha del partido del Estado; y, destacadamente, la aplicación sistemática de procedimientos de manipulación electoral por parte del PRI y de las agencias electorales gubernamentales”.⁴⁰

En síntesis, la reforma electoral de 1946 fue una estrategia gubernamental para posicionar al Ejecutivo en el centro del ajedrez político-electoral. A partir de ese momento, la Secretaría de Gobernación concentró distintos recursos que la posibilitaron para aplazar la apertura política. Con esta reforma se incrementó considerablemente el control del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, se controló el acceso de nuevos grupos al sistema de partidos y se subordinaron las regiones al centro.

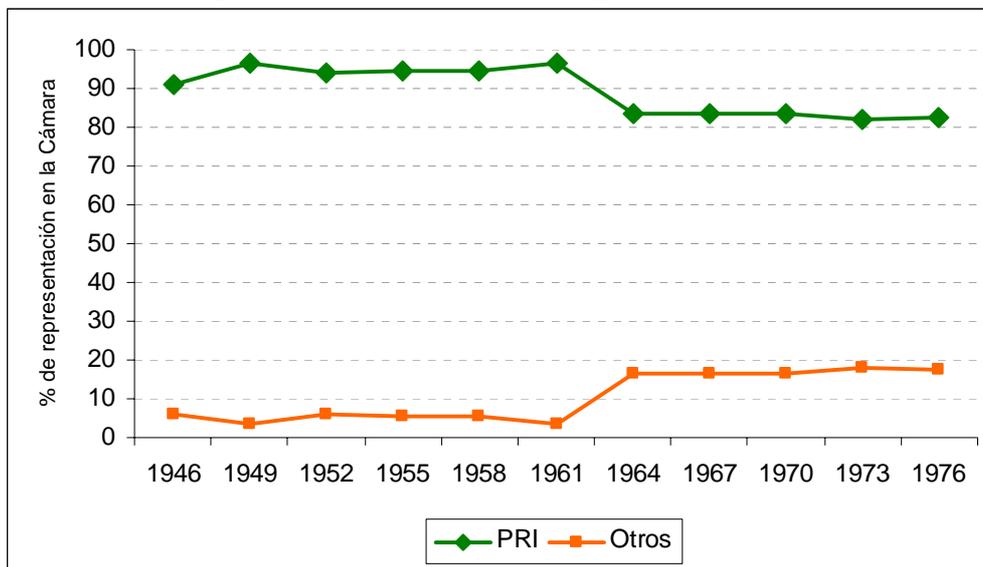
⁴⁰ Juan Molinar, *op. cit.*, p. 28.

1962: los diputados de partido

El contexto de la reforma

En 1946, había cinco grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. Sin embargo, uno de ellos (el PRI) contaba con el 91.2% de los escaños mientras los otros cuatro partidos tenían únicamente 9 diputados que expresaban sus diversas (y en muchas ocasiones antagónicas) opiniones. Esta composición de la cámara baja se replicó durante cuatro décadas.

Composición de la Cámara de Diputados 1946-1976



Fuente: elaboración propia con datos de Benito Nacif, "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002, pp. 79-115; y Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México 1964-1994*, México, El Colegio de México, 2ª ed., 2001.

A partir de 1964 y hasta 1979 sólo existieron cuatro partidos políticos nacionales: el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN),⁴¹ el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS). De éstos, únicamente el PRI contaba con

⁴¹ Sobre este partido véanse los trabajos de Carlos Arriola (*Ensayos sobre el PAN*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994) y Soledad Loaeza (*El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, 2000).

los recursos para postular candidatos a todos los puestos de elección popular.⁴² Si agregamos que, para el PARM y el PPS, la estrategia más rentable era apoyar al partido oficial, encontramos que durante muchos años el único partido de oposición real fue el PAN.⁴³

Estos años se caracterizaron por el “dentrismo”; los distintos actores sabían que, para influir en las decisiones del gobierno, debían integrarse al grupo “revolucionario”.⁴⁴ Las elecciones de 1952, en las que compitieron Adolfo Ruiz Cortines (PRI), Efraín González Luna (PAN), Vicente Lombardo Toledano (PPS), y Miguel Henríquez Guzmán (Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, FPPM), fueron los últimos comicios en los que se vivió, a nivel federal, el conflicto electoral.⁴⁵

Los resultados del desarrollo estabilizador (el tránsito de un país rural a uno urbano, el aumento en la calidad de vida de los mexicanos y el crecimiento de las clases medias) tuvieron como consecuencia inmediata que la sociedad creada por el Estado, lo rebasara. Al finalizar la década de los cincuenta, las instituciones existentes ya no eran suficientes para canalizar adecuadamente el conflicto social; el sistema de partidos hegemónico no representaba más a ese México plural.

Durante el sexenio de Adolfo López Mateos, pese a la estabilidad económica, aumentaron las voces que cuestionaban la arena política restringida. En esos años, se registraron distintos movimientos sociales (ferrocarrileros, médicos, maestros). La respuesta gubernamental fue reprimir a los disidentes y alentar la creación de nuevos grupos sindicales tutelados por el Estado.⁴⁶

⁴² Véase un estudio detallado en Juan Molinar, *op. cit.*

⁴³ El Partido Comunista Mexicano, la fuerza que representaba a la izquierda, no obtuvo su registro hasta 1977.

⁴⁴ Véase Francisco José Paoli Bolio, *op. cit.*, p. 149.

⁴⁵ José Luis Reyna explica que “A partir de 1952, aunque existentes, las tensiones políticas no se manifestaron como antes, o lo que es lo mismo, toda pugna tendió a resolverse dentro de los límites impuestos por el Poder Ejecutivo; las pugnas que se dieron ya no salieron a la luz pública” (*op. cit.*, p. 102). Esto cambió en las elecciones de 1988.

⁴⁶ Estos son los casos de Gómez Ceta y Hernández Galicia “La quina”.

Asimismo, se inició la estrategia gubernamental de utilizar las reformas electorales como una muestra de apertura del sistema y, al mismo tiempo, como un recurso que posibilitara retardar la transición del régimen. En su análisis de los debates en el Congreso de la Unión sobre las leyes electorales del 46 al 86, Jean-François Prud'homme explica que en esta época, “por un lado, se trataba de mantener un alto nivel de control gubernamental sobre la competencia partidista; por otro lado, había que mantener estímulos para alentar la participación de las fuerzas de oposición en un juego que éstas no podían ganar” y continúa argumentando que “Esta situación obligó a adaptar periódicamente las leyes electorales: primero, cuando los partidos de oposición perdían razones para seguir compitiendo y luego, cuando la capacidad de control del gobierno sobre la competencia partidista empezó a disminuir”.⁴⁷

Así, Gobernación sumó a su arsenal el arma “electoral” más importante: la redacción de las leyes electorales. Su relevancia radicó en que, por medio de éstas, se determinaron las reglas del juego.

Sobre la importancia de la redefinición de las reglas del juego, O'Donnell y Schmitter señalan que las reglas “No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. En verdad,

⁴⁷ Jean-François Prud'homme, “Crónica legislativa: cuatro reformas electorales, 1946-1986” en Francisco Gil Villegas M. y Rogelio Hernández Rodríguez (comp.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México – Cámara de Diputados, 2001, p. 157 y s.

estas reglas emergentes definirán en gran medida los recursos que legítimamente puedan aplicarse en la arena política y los actores a los que se permitirá participar en ella”.⁴⁸

El proceso de reforma

El 22 de diciembre de 1962, la Presidencia de la República envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar los artículos 54 y 63 constitucionales. Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez redactaron la reforma del Ejecutivo. López Mateos encabezaba el Poder Ejecutivo, Díaz Ordaz era el Secretario de Gobernación y Echeverría el Subsecretario. El Presidente de la Cámara era Rodolfo Echeverría Álvarez, hermano de uno de los hombres que redactaron las reformas.

Sobre la apertura del sistema electoral con la inclusión de la figura de los diputados de partido, en la exposición de motivos, López Mateos, explicaba que se buscaba “[...] que el sistema de protección a las minorías, dándoles una legítima representación en el Congreso, permita una oposición organizada que no solamente se concrete a hacer labor de crítica, sino que, además, por el número de miembros con que cuente, pueda formar equipos de trabajo y esté en capacidad de formular proyectos que sirvan para el mejor gobierno del país”.⁴⁹

Un día después de la primera lectura de la iniciativa presidencial, las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales presentaron su dictamen. Representantes de tres partidos políticos (PRI, PAN y PPS) discutieron el proyecto, acordando que la propuesta gubernamental era de gran trascendencia porque modernizaba el sistema político.

⁴⁸ Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, trad. Leandro Wolfson, Barcelona, Paidós, 1994 [vol. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas], pp.19 y 20.

⁴⁹ Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados, Legislatura XLV, año legislativo II, diario núm. 37, 23 de diciembre de 1962.

Carlos Chavira Becerra del PAN exponía que “Las reformas no deben tener como finalidad limitada la de que las minorías sean simplemente escuchadas, sino, fundamentalmente, la de que sean atendidas cuando la razón las asista”. Y continuaba, “En una democracia, si bien queda a la responsabilidad de la mayoría la dirección de un gobierno, es también responsabilidad de las mayorías respetar y garantizar las libertades de los grupos minoritarios, tanto en lo humano como en lo político”.⁵⁰

El único representante del PPS, Manuel Stephens García, aclaraba el sentir de su partido con respecto a la iniciativa: “[...] es una medida revolucionaria y patriótica del Presidente Adolfo López Mateos; porque sólo, dentro de un sistema político que respete la realidad, las diversas clases sociales y los partidos que las representan pueden contribuir, comparando sus ideas y sus programas, al progreso sistemático de la nación y a la transformación avanzada de sus instituciones”.⁵¹

La respuesta del PRI estuvo en boca de Jesús Reyes Heróles, quien desde la tribuna expresaba el sentir de su partido: “Entiéndase bien, las mayorías no tienen que compartir el poder político. La decisión es suya. Las minorías mantienen el derecho innegable de convertirse en mayorías mediante la persuasión, el convencimiento. [...] Luche la minoría por convertirse en mayoría. Nosotros, por nuestra parte, lucharemos, denodadamente, por seguir siendo mayoría. [...] Hoy, el Presidente López Mateos, sabedor de que lo que resiste apoya, ha querido dotar de un nuevo apoyo a la Revolución: la resistencia de una oposición orgánica. La verdadera plenitud del poder político demanda, casi por igual, la existencia de quienes lo apoyen y de quienes, responsablemente, se le opongan. [...] Este no es un paso pequeño. Que reflexionen,

⁵⁰ *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados*, Legislatura XLV, año legislativo II, diario núm. 39, 26 de diciembre de 1962.

⁵¹ *Ibid.*

serena y severamente, los partidos de oposición si ellos lo habrían dado, de constituir el partido mayoritario y ejercer el poder".⁵²

El 26 de diciembre de 1962, se procede a la segunda lectura del dictamen y se aprueba por unanimidad la reforma presentada por el Ejecutivo Federal. El 7 de noviembre de 1963, el Presidente de la República envía al Congreso su propuesta para modificar la Ley electoral.⁵³ En ese mismo mes, dos iniciativas más fueron presentadas por el grupo parlamentario del PAN y por el representante del PPS.

Mientras que la iniciativa presidencial se limitaba a reformar la Ley electoral para hacerla congruente con los cambios constitucionales aprobados un año antes, las iniciativas de los partidos de oposición buscaban corregir los vicios que, a su juicio, aún tenía la normatividad electoral. La mayoría de las reformas sugeridas por los grupos opositores buscaban reducir el margen que la ley dejaba para la discrecionalidad durante los procesos. Las propuestas coincidentes de las reformas del PAN y el PPS fueron que:

1. la credencial para votar sirviera como identificación y tuviera fotografía;
2. ningún partido pudiera utilizar los colores de la bandera;
3. si se extraviaba la credencial sólo se pudiera votar con un repuesto otorgado por el Registro Nacional de Electores (RNE); y
4. se modificara la integración de los órganos electorales.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Es importante mencionar que la iniciativa fue enviada por Luis Echeverría, quien al asumir Díaz Ordaz la candidatura se quedó como Subsecretario y como Encargado del Despacho. Echeverría inició su carrera política en 1946 en el Comité Ejecutivo Regional del PRI del DF como Secretario particular de Rodolfo Sánchez Taboada. De 1953 a 1957, trabajó como Director en la Secretaría de Marina y como Oficial Mayor en la Secretaría de Educación Pública (SEP). En esos años, intensificó sus actividades partidistas. El 18 de diciembre de 1958, Adolfo López Mateos lo nombró Subsecretario de Gobernación. Cuando Díaz Ordaz dejó la Secretaría para ser candidato presidencial del PRI, Echeverría se quedó como Encargado del Despacho por instrucciones presidenciales. El 1º de diciembre de 1964, fue designado para conducir la política interior, cargo que desempeñó hasta el 31 de octubre de 1969, fecha en la que se convirtió en el candidato Presidencial del PRI. En 1970, ganó las elecciones federales. La carrera de Echeverría en Gobernación se debió a su relación con López Mateos, no con Díaz Ordaz. Fue un tema relevante durante la sucesión presidencial de 1976: el Presidente en turno trató de cambiar al candidato que había elegido al darse cuenta que éste intentaría desligarse de su gobierno. Un hecho que marcó esa sucesión fue el minuto de silencio que guardó Echeverría en la Universidad de Michoacán ya siendo candidato. Mario Moya y Manuel Bartlett, Secretarios de Gobernación de 1970 a 1976 y de 1982 a 1988 respectivamente, redactan el discurso con el que Echeverría hizo las paces con el ejército.

El 21 de diciembre de 1963, se procedió a la segunda lectura del dictamen conjunto de las tres iniciativas que presentaron las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos constitucionales. En este texto, se aceptaba el proyecto presidencial, adicionándole unas ligeras modificaciones de las reformas sugeridas por el PPS y el PAN.⁵⁴

Si bien la integración de la XLV Legislatura distaba de ser plural, el debate de la Cámara de Diputados de las reformas constitucionales y electorales de 1962 y 1963 mostró a tres “grupos” parlamentarios discutiendo reformas que mejorarían el sistema político mexicano, aprobando por unanimidad los cambios.

Las reformas y adiciones a la Ley electoral se aprobaron en lo general por 128 votos a favor y 6 en contra: los diputados del PAN y del PPS expresaron su protesta porque muchas de las propuestas que presentaban en sus iniciativas no se tomaron en cuenta. Después de discutirse en lo particular algunos artículos en los que las Comisiones aceptaron algunas modificaciones propuestas por el PAN, se aprobó la reforma a la Ley Electoral con 115 votos a favor y ninguno en contra.

Entre los temas que se quedaron en el tintero, encontramos la modificación de la composición de los órganos electorales, la creación de la credencial para votar con fotografía, el establecimiento de la ciudadanía a partir de los 18 años y la definición del régimen fiscal de los partidos. Sobra decir que estas reformas aplazadas le posibilitaban el control de los procesos electorales al Ejecutivo, al excluir de la comisión a algunos

⁵⁴ La iniciativa del PAN proponía, entre otras cosas, modificar la integración de la CFE, las CLE y los CDE; determinar el régimen fiscal de los partidos; establecer el funcionamiento permanente del RNE; crear la credencial de elector permanente y con fotografía; prohibir que los partidos utilizaran los colores de la bandera; establecer cómo deberían identificarse los electores para votar; y prohibir que quienes perdieran su credencial votaran y quienes lo hicieran en otra casilla no expresaran sus preferencias para diputados para evitar que se distorsionara la relación entre los votos y la asignación de los diputados de partido. El proyecto de Manuel Stephens García proponía, en lo general, bajar la edad para votar (18 años); que el sistema fuera únicamente proporcional; que la CFE calificara las elecciones; que ningún partido pudiera ocupar los colores de la bandera y que todos los partidos con registro estuvieran representados en los distintos órganos electorales.

partidos políticos -y con eso garantizar que la votación en ese cuerpo favoreciera las posturas del gobierno—, y que los pocos recursos con los que contaban los partidos opositores siguieran siendo escasos.

Al igual que en las reformas de 1946, 1947, 1949 y 1951, muchas de las demandas de los grupos opositores se aplazaron. En esta ocasión, los dos argumentos principales del PRI para no incluir estas modificaciones eran que la ley, como estaba, garantizaba el buen devenir de los procesos electorales y que los mexicanos aún no alcanzaban la madurez cívica para que las reformas fueran más allá; regresaba el argumento de la transición a la democracia tutelada: sí la liberalización; no, todavía, la democratización.

Sobre el debate que se dio este día en la Cámara de Diputados, destacaremos que en tribuna se reflejó la idea de la correlación de fuerzas que tenían los distintos grupos políticos. Antonio Vargas MacDonald, representante del PRI, argumentaba que el Presidente de la República, con esta iniciativa, les había concedido la “mayoría de edad” a los partidos políticos.

Frente a este argumento, los diputados del PAN dejaban claro que no se les estaba haciendo un favor: lo que ese día se aprobaba en la Cámara era un derecho y no un regalo. Carlos Chavirra Becerra exponía: “No aceptamos ningún regalo en charola de plata, lo que nos corresponde como derecho. [...] De manera que esta iniciativa, que ha presentado el señor Presidente de la República, merece nuestra aprobación; pero, de ninguna manera, la consideramos una dádiva, porque es un hecho que hemos ganado a pulso”.⁵⁵

Por su parte, Javier Blanco Sánchez agregaba “Tenemos derecho a discrepar y ese derecho nos asiste. No es ni bandeja de plata ni gracioso favor el hecho de que el

⁵⁵ *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados*, Legislatura XXXIX, año legislativo III, diario núm. 24, 19 de diciembre de 1945.

actual Presidente de la República inicie esta magnífica reforma constitucional; es serena y obligada acción gubernamental que escucha el clamor y el reclamo de todos los sectores del pueblo de México, de los que piensan como la mayoría en esta Cámara y de los que se oponen o discrepan en aspectos con ellos. [...] No, la actitud del Presidente no es de perdonavidas; no es de a ver qué puedo hacer; a ver si ahora sí puedes llegar al Poder. No, fue levantada y patriótica actitud que hace caso de las aspiraciones democráticas del pueblo, actitud que se pone a tono y acorde con el ambiente y el panorama internacional. Esa actitud nosotros la hemos calificado justa y la hemos apoyado”.⁵⁶

Aparecía, otra vez en la historia de la democracia en México, la idea de que la participación política era una concesión de gobiernos generosos. Este tema es esencial si tomamos en cuenta que la forma en la que Gobernación percibía a sus interlocutores, determinaba en mucho la naturaleza de sus estrategias. Mientras que el gobierno considerara que los partidos políticos de oposición no tenían recursos relevantes que intercambiar en los juegos electorales, el control en esta arena se facilitaba.

Por muchos años la deficiencia de los partidos políticos fue una de las variables que permitieron el *status quo*. Rafael Segovia lo explica de la siguiente forma: “Finalmente la implantación de una democracia electoral plena depende tanto del partido hegemónico como de los partidos de oposición, cuya debilidad organizativa no se puede esconder. Sólo consolidando su disciplina interna, ampliando sus funciones socializadoras y pensando en términos más cuidadosos su imagen pública y su propaganda, saliendo de sus posturas puramente críticas y proponiendo alternativas políticas reales, podrán atraer a los ciudadanos que, hasta ahora, prefieren anular su voto que entregárselo a cualquiera de los cuatro contendientes”.⁵⁷

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ “La reforma política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973 (1974)”, *op. cit.*, pp. 118.

Con relación al poco arrastre de las fuerzas políticas de oposición, podemos decir que, en gran medida, esto se debió a algunas disposiciones electorales, como la carencia de recursos públicos para los partidos y las deficientes prerrogativas con las que contaban estas organizaciones. Pero debemos anotar que, también, influía la incapacidad organizativa de dichos grupos. Los autores de *La mecánica del cambio político en México* señalan que “[...] hasta los setenta el primer problema de la transición era que el país no contaba con partidos políticos nacionales (en el sentido moderno): había que construirlos”. Así, “La debilidad de la vida electoral era un producto de la ausencia de partidos y organizaciones nacionales capaces de presentar una alternativa y un desafío real a la coalición gobernante”.⁵⁸

Efectos de la reforma en la Secretaría Gobernación

Aunque la reforma de 1962 no modificó los recursos “electorales” con los que contaba la Secretaría de Gobernación ni las etapas del sistema en las que podía intervenir, el aumento en la proporción de los curules para los partidos de oposición en la Cámara de Diputados fortaleció las instituciones que, según la ley, debían ser garantes del sistema de contrapesos, con lo que aumentó su autonomía frente al Ejecutivo.⁵⁹ Con este cambio, los congresistas, y ya no sólo los partidos, se vuelven un interlocutor de creciente importancia para la Secretaría de Gobernación.

Esta reforma no redefine a los interlocutores pero sí los cauces en los que se van a hacer las negociaciones y los recursos con los que cuenta cada uno de los actores.

⁵⁸ Becerra, Salazar y Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2° ed., 2000, p. 19 y s.

⁵⁹ En 1951 se hace una Reforma que transforma la CFVE en la Comisión Federal Electoral (CFE) cuyo principal cambio es que se reduce el número de representantes del Poder Ejecutivo en la Comisión, de dos a uno. Con esto, desde ese año, el Secretario de Gobernación se convierte en el único miembro del gabinete con injerencia directa en los comicios. Esta medida fortaleció al titular de Bucareli frente al resto de los secretarios de Estado. Sobre la discusión de los representantes del Poder Ejecutivo que deberían participar en este cuerpo colegiado véanse las declaraciones del diputado Victoriano Anguiano en la cámara baja (febrero de 1949).

Cuando las negociaciones se realizan fuera del marco institucional, las *zonas de incertidumbre* de Gobernación se amplían porque tiene la facultad de modificar fácilmente las reglas del juego a su conveniencia. Cuando se realizan por los “cauces legales” se acotan los márgenes de maniobra de Gobernación porque al institucionalizarse las prácticas se reduce la discrecionalidad y, con eso, aumentan los recursos y las certezas de los actores no gubernamentales.

Sumado a lo anterior, en la reforma de López Mateos se incluye un artículo que, aunque aún era insuficiente, sentaba las bases de las prerrogativas con las que contarían los partidos políticos. Esto es muy importante porque con el tiempo se equilibran los recursos que los distintos actores tendrían a su disposición.⁶⁰

Una de las grandes diferencias del debate del 62 con los que le seguirían es que, si bien la redacción de la iniciativa presidencial fue responsabilidad de los hombres de Bucareli, salvo la discusión del artículo 151 que facultaba a la Secretaría de Gobernación para cancelar el registro de los partidos políticos, la presencia de ésta en los procesos electorales no era un tema que preocupaba a los grupos opositores.⁶¹ Así, durante los debates, los diputados hacían referencia al Presidente de la República, no al Secretario de Gobernación. En estos años, el titular de Bucareli, aún no adquiría el protagonismo electoral que llegó a tener en los siguientes sexenios. En parte, esto se debía a que las elecciones todavía no eran el tema esencial de la política mexicana.

Es importante mencionar que una de las externalidades de la creciente importancia del tema electoral en la agenda nacional es que las negociaciones políticas,

⁶⁰ Véanse los capítulos tercero y cuarto.

⁶¹ Sobre el tema, Javier Blanco Sánchez declaraba: “El artículo 151 parece ser que entraña una grave violación a lo establecido por la Constitución y a nuestro régimen político de gobierno. Se da a la Secretaría de Gobernación una facultad que es jurisdiccional, que es propia del Poder Judicial y se sujeta a los partidos políticos a un juicio con previa garantía de audiencia que deberá tener en la Suprema Corte, no ante el propio Secretario de Gobernación, que viene a poner al reo en el caso de un asesinato, a que lo juzgue y lo sancione el hermano del difunto. Creo, sinceramente, que este artículo viola la Constitución; por supuesto, al impedir el derecho de los partidos a ser juzgados, a ser oídos, pero por la autoridad competente” (*Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados*, Legislatura XXXIX, año legislativo III, diario núm. 24, 19 de diciembre de 1945).

cada vez más, se hacían en ese terreno. Así, al interior de Gobernación, la experiencia profesional en esta esfera se convirtió en una constante en los perfiles de sus funcionarios. Si analizamos las carreras de los Secretarios de Gobernación, podemos ver que la mayoría de ellos ocupó algún cargo de elección popular antes o después de ser el encargado de la política interior.⁶² Esto es relevante porque, en estos años, la dependencia se fue convirtiendo en una institución en la que se podía hacer una carrera administrativa. Al comparar el índice de permanencia de los mandos superiores de la Secretaría con el del resto de las dependencias de la Administración Pública Federal podemos ver que las cifras son similares. Esto fomentaba que existiera al interior de la Secretaría un tipo de “servicio civil de carrera” que garantizara el *expertise* de sus oficinas.

De 1946 al 2000, 18 Secretarios de Gobernación estuvieron en funciones.⁶³ El promedio de edad a la que asumieron el cargo fue de 49 años. Si tomamos en cuenta que la mayoría de ellos empezaron su carrera a los 23, podemos ver que llevaban 26 años de estar en sistema administrativo cuando se hicieron cargo de la conducción de la política interior mexicana.⁶⁴

⁶² De 1940 al 2000, 11 de los 18 titulares de Gobernación tuvieron algún puesto de elección popular antes de ser Secretarios (61.1%): cuatro senadores, diez gobernadores, cinco diputados federales, uno diputado local y uno presidente municipal (la suma rebasa el número de Secretarios nombrados porque hay quienes tuvieron más de un cargo). Si tomamos en cuenta los puestos de elección que tuvieron después de su paso por Bucareli, la cifra se incrementa a 78%. Únicamente cuatro Secretarios no compitieron en las elecciones formales por un puesto de elección popular a lo largo de sus carreras: Primo Villa Michel, Mario Moya Palencia, Jesús Reyes Heróles y Jorge Carpizo Mac Gregor. De estos, Moya sí compitió, pero lo hizo al interior del PRI en las elecciones internas. Las fuentes de estos datos fueron los directorios y diccionarios biográficos, así como los libros de Camp, Musacchio y Rivera, enlistados en la bibliografía.

⁶³ El promedio de los años de servicio en la administración pública de 1946 a 1988 fue de 24. Para Gobernación en ese mismo periodo, fue de 22. Las comparaciones que se hacen con los funcionarios del resto de la Administración Pública Federal se basan en los trabajos de Rogelio Hernández citados en esta tesis.

⁶⁴ El funcionario con mayor edad que asumió el cargo fue Fernando Gutiérrez Barrios, con 61 años; y el más joven fue Mario Moya (37). Los años de servicio van de seis, en el caso de Jorge Carpizo dedicado a la academia; a 37, tiempo que José Patrocinio González estuvo en el sector público antes de convertirse en Secretario de Gobernación. El promedio de edad de los Subsecretarios cuando fueron nombrados es de 45 años. En promedio, empezaron su carrera a los 29 años (llevaban trabajando 17 años cuando ocuparon el segundo puesto más importante en la Secretaría

Asimismo, si revisamos las otras dependencias de la administración en las que trabajaron estos funcionarios podemos ver que adquirieron su experiencia en otras instituciones que, junto con Gobernación, se encargaban del control político, y que algunos politólogos denominaron “gabinete político”: por ejemplo el PRI y la Procuraduría General de la República (PGR).⁶⁵

Lo anterior hizo que la Secretaría de Gobernación fuera considerada como una de las dependencias en las que los políticos podían aprender el oficio de gobernar. Isabelle Rousseau explica que “Por eso, de 1946 a 1976 la gran mayoría de los candidatos del PRI a la presidencia provenía de Gobernación: saber dirigir hábilmente la política interior del país era la prueba suprema de la capacidad para gobernar. Ello también dotó a esa posición de un poder considerable. Gobernación era la secretaría más poderosa del gobierno y, al mismo tiempo, un centro de entrenamiento ideal para la función presidencial”.⁶⁶

El sistema después de la reforma

Las elecciones de 1964 fueron las primeras que se realizaron con la ley electoral reformada en 1963. El resultado fue que los partidos políticos de oposición contaron con más representantes en el Congreso de la Unión. La integración de la XLVI Legislatura fue la siguiente: PRI 83.3%, PAN 9.5%, PPS 4.8% y PARM 2.4%. Una vez insertado el

de Gobernación). En cuanto al tiempo que los Subsecretarios llevaban trabajando en la Administración Pública Federal, el rango es más amplio; hay quienes ni siquiera llevaban un año de experiencia en el sector público, como es el caso de Luis Fernando Aguilar Villanueva y Rodolfo Echeverría; mientras que Dionisio Pérez Jácome llevaba 40 años siendo servidor público. Cabe resaltar que hay ejemplos en los que se interrumpió la carrera administrativa. El más importante es el de Jorge Alcocer Villanueva que tuvo su primer cargo en la administración gubernamental en los setenta y no volvió a trabajar en el sector público hasta los noventa.

⁶⁵ Eduardo Guerrero señala que “Formalmente no existe un “gabinete político” en México sino un “gabinete de seguridad nacional” compuesto por los Secretarios de Gobernación, de Defensa Nacional y de Marina, y por el procurador General de la República” (“Competencia partidista e inestabilidad del gabinete político en México”, en *Política y Gobierno*, 1[2001], pp. 13).

⁶⁶ *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 [Élites gubernamentales y proyecto de modernización]*, op. cit., pp. 68-69.

sistema proporcional en la Cámara de Diputados, los partidos políticos se fueron fortaleciendo, con esto, aumentaron sus demandas de apertura, así como su capacidad y oportunidad para negociar con el gobierno.

Con la constitución de un *nuevo pueblo*, se redefinió la relación entre el Estado y la sociedad. Como la legitimidad gubernamental, basada en los resultados de la economía, empezaba a agotarse, el Estado debía entender que su papel en el sistema debía modificarse: no podía ser más el fiel de la balanza que equilibrara las relaciones de los distintos grupos, a las estructuras estatales; ahora, para conciliar, debía aceptar la diversidad; no ignorarla y someterla.

La sociedad ya no quería concesiones; quería que la incluyeran en las negociaciones. Demandaba que el autoritarismo estatal se acotara, porque sólo así sería posible que existiera una sociedad con iniciativa y demandas reales. Se quería que el gobierno reflejara realmente la diversidad social que existía en México.

La lectura del gobierno de Díaz Ordaz sobre el sistema y el entorno no fue adecuada.⁶⁷ Frente a la pluralización de la sociedad y la inclusión de nuevos actores, no sólo no incorporó la conciliación en sus estrategias, sino que utilizó los recursos coercitivos que en los sexenios anteriores habían sido considerados la última opción. En los primeros años de los sesenta, se fomentó la liberalización del sistema en las estrategias gubernamentales: los diputados de partido fueron la respuesta institucional al

⁶⁷ La carrera de Díaz Ordaz ejemplifica el perfil de los Secretarios de Gobernación, salvo contadas excepciones, éstos, antes de ocupar la titularidad de Bucareli, contaban con una larga carrera en el área política de la administración pública, el Partido o los puestos de elección popular que les brindaban el *expertise* y las redes necesarias para hacerse cargo de la política interior. Díaz Ordaz empezó su carrera política en la administración estatal poblana como Presidente de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, Magistrado y Presidente del Tribunal Superior de Justicia y como Secretario de Gobierno. De 1943 a 1946 fue diputado federal y de 1946 a 1952 senador por el estado de Puebla; en esa legislatura coincidió con Adolfo López Mateos y Alfonso Corona del Rosal (el primero le ofreció la titularidad de la Secretaría de Gobernación en 1958; el segundo fue Jefe del Departamento del Distrito Federal durante su administración). En 1953 empezó su carrera en la Secretaría de Gobernación como Director Jurídico; tres años después fue designado Oficial Mayor, puesto que ocupó hasta que en 1958 fue nombrado Secretario. De 1964 a 1970 fue Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (Guadalupe Rivera Marín [coord.], *op. cit.*).

incremento de las demandas de participación. Al finalizar la década, el gobierno negó la pluralización que las reformas electorales acarrearón y trató de desaparecer la movilización de la sociedad. Esta estrategia gubernamental tuvo costos enormes para el país: 1968 fue una herida incurable.⁶⁸

En los 140 días que duró del movimiento estudiantil de 1968, se conoció la cara más represiva del gobierno. En su informe de gobierno del 1º de septiembre de 1968, Díaz Ordaz declaraba: “No quisiéramos vernos en el caso de tomar medidas que no deseamos, pero que tomaremos si es necesario. Lo que sea nuestro deber hacer, lo haremos. Hasta donde estemos obligados a llegar, llegaremos”.⁶⁹

El 2 de octubre de 1968, en un hecho histórico que marcó profundamente el sistema político mexicano, los universitarios fueron terriblemente atacados. En los días siguientes a la matanza, se detuvieron a estudiantes y maestros. Heberto Castillo, Luis González de Alba y Gilberto Rincón Gallardo, entre otros personajes protagónicos de lo que después sería la izquierda organizada, fueron encarcelados.

La respuesta del gobierno durante el tiempo que duró el movimiento estudiantil comprobó el abismo existente entre éste y la sociedad a la que representaba. Frente a las demandas legítimas de apertura del sistema político, las acciones gubernamentales, basadas en la lógica de que los movimientos estudiantiles eran una conspiración comunista para desestabilizar a las instituciones en el contexto de la inauguración de los juegos olímpicos, mostraron su intolerancia con los crecientes grupos que exponían su

⁶⁸ En palabras de Octavio Paz: “Acostumbrados al monólogo e intoxicados por una retórica altisonante que los envuelve como una nube, nuestros presidentes y dirigentes difícilmente pueden aceptar que existen voluntades y opiniones distintas a las suyas. Ellos son el pasado, el presente y el futuro de México. El PRI no es sólo un partido político mayoritario: es la Unanimidad. El presidente no sólo es la autoridad política máxima: es la encarnación de la historia mexicana, el Poder como substancia mágica transmitida desde el primer tlatoani a través de virreyes y presidentes. El presidencialismo mexicano, a diferencia del caudillismo hispánico y latinoamericano, es legalista y las raíces de ese legalismo son religiosas. De ahí la terrible violencia que descendió sobre los estudiantes” (“A cinco años de Tlatelolco”, en Octavio Paz, *Obras completas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2da reimpresión, 1996, vol. 8, p. 329).

⁶⁹ *México a través de los informes presidenciales*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de la Presidencia, 1976, (vol. La política interior), *passim*.

descontento con las reglas del juego, y su obsesión de que la sociedad mexicana siguiera aceptando el mito de la unanimidad política.

Al referirse al gobierno de Díaz Ordaz, Raúl Álvarez Garín, líder del movimiento estudiantil de 1968, hace notar que “El régimen autoritario tenía dos caras. Es un gigante con pies de barro. Solamente puede conceder como un acto de generosidad, como un acto unilateral. El Presidente de la República no admite presiones. No admite que se cuestione su autoridad. Y entonces, solamente admite una relación política en donde existe la subordinación, y el agradecimiento, y hasta el servilismo; o si no actúa con toda severidad, reprimiendo brutalmente”.⁷⁰

Las estrategias del gobierno en curso no fueron exitosas; la administración de Díaz Ordaz no pudo ver que la lógica había cambiado: la participación de la sociedad había dejado de ser un factor de inestabilidad y, por lo mismo, era necesario encausarla a través de instituciones que reflejaran la diversidad de la sociedad, fruto de las exitosas medidas gubernamentales de las décadas anteriores.

El trágico desenlace de la movilización estudiantil, con la masacre en la plaza de las tres culturas de Tlatelolco, demostró con creces que la ficción democrática mexicana estaba lejos de ser una realidad. Este hecho agrupó a políticos, empresarios, académicos e intelectuales de diversas ideologías.⁷¹

⁷⁰ Ricardo Becerra, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, “México convulso (1968-1976)”, en *México: la historia de su democracia*, México, Televisa, 2004, DVD. En la serie “El poder”, Enrique Krauze relata una historia que muestra el “estilo personal de gobernar” de Díaz Ordaz: en 1958, al asumir la titularidad de Bucareli, en respuesta a la petición de un fotógrafo para tomarle mejores retratos, el Secretario de Gobernación comentó: “No soy coca-cola. No tengo ángulo. Soy feo. Al Secretario de Gobernación no sólo se le tiene que tener respeto, sino un poco de miedo” (*Gustavo Díaz Ordaz y el 68 [Sexenio]*, México, Clío, VHS). Con esta estrategia, se condujo Bucareli de 1958 a 1964 y la Presidencia de la República de 1964 a 1970.

⁷¹ Como ejemplo: Fernández de Cevallos protestó en la tribuna de la Cámara por lo sucedido en Tlatelolco; Octavio Paz renunció a la embajada en la India; y Cosío Villegas escribió que este acto sería un hecho indeleble de la historia de México.

1970 y 1973: la respuesta gubernamental al conflicto estudiantil

El contexto de las reformas

El movimiento del 68 y sus consecuencias confirmaron que el acceso a las esferas en las que se tomaban las decisiones continuaba restringido. El incremento de las demandas de apertura política y democracia; el surgimiento de nuevos liderazgos de izquierda y la creencia generalizada de que el gobierno era ilegítimo, eran síntomas de la necesidad de que las reglas del juego se transformaran.

Los actores que no estaban insertos en las redes corporativas y clientelares del sistema, al rebelarse demostraron que el régimen comenzaba a quedar anacrónico frente a una sociedad que, poco a poco, consolidaba su fuerza. El 68 le abrió la puerta a la revolución cultural.

Después del movimiento estudiantil, se redefinieron las relaciones entre los actores. Los grupos de izquierda tomaron dos caminos: los más, optaron por la vía legal para continuar expresando sus demandas. Y, los menos, vieron en las armas la única posibilidad real para hacerse escuchar.⁷² La derecha cuestionaba constantemente al gobierno desde las instituciones. Los empresarios se convirtieron en un importante grupo de presión, que utilizaba la fuga de capitales y la inversión privada para armar sus estrategias de negociación con el gobierno.⁷³

⁷² La Liga Comunista del 23 de septiembre, y las guerrillas de Lucio Cabañas y de Genaro Vázquez, ocuparon lo que ellos llamaban “expropiaciones revolucionarias” para hacerse del financiamiento que les permitiera sostener estos grupos. Estas expropiaciones básicamente eran robos a bancos y secuestros de políticos y empresarios. En su informe de gobierno del 1º de septiembre de 1974, Luis Echeverría, lamentaba los secuestros del senador de Guerrero Rubén Figueroa y el Lic. José Guadalupe Zuno; y los asesinatos de Eugenio García Sada, empresario regiomontano, y Fernando Arangure, empresario jalisciense (Ricardo Becerra, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, “México convulso [1968-1976]”, *op. cit.*).

⁷³ En los últimos años de la administración de Echeverría volvió a tensarse la relación entre el gobierno y el capital. Un hecho que particularmente enojó a los empresarios fueron las expropiaciones que se hicieron en el Valle del Yaqui. Entre los empresarios afectados encontramos a Clouthier, quien años después fungió un papel primordial en la movilización electoral de los sectores de la derecha.

Al iniciar la década de los setenta, eran claros los síntomas de agotamiento de los modelos económico y político. La población crecía a un ritmo desproporcionado; se habían agotado las posibilidades de financiar el crecimiento económico aumentando la deuda pública; y, sobre todo, las evidentes desigualdades entre las regiones y los habitantes se ahondaban.

En 1970, Luis Echeverría Álvarez asumió la titularidad de la Presidencia de la República. Sus respuestas frente a las señales de que, tanto el modelo económico, como el político, se habían agotado fueron la “apertura democrática” y el “desarrollo compartido”.

En el terreno económico, según Echeverría, los empresarios habían dejado de jugar su papel como impulsores del crecimiento. Sucedió entonces que la economía se manejara desde Los Pinos. Con esta medida, no sólo se cerraron los ojos frente a los indicios que mostraban que era necesario cambiar el modelo, sino que se fortaleció la presencia del Estado en la economía, incrementando considerablemente el gasto público, con el consecuente aumento del déficit.

En lo político, la década de los setenta empezó con una extraña fórmula gubernamental: por un lado, se ofrecía la apertura política, plasmada en acciones como la liberación de los presos políticos y la propuesta de dos iniciativas electorales que buscaban incorporar a los nuevos grupos a los procesos institucionales. Sin embargo, desde los sótanos del sistema, el gobierno continuaba utilizando, como en el sexenio anterior, la represión selectiva que volvió a su máxima expresión con el ataque del grupo halcones a los estudiantes, en junio de 1971.

Efectos de las reformas

Preocupado por el clima político y social, por los movimientos armados en el campo y la ciudad que ponían entredicho la estabilidad y el orden, Echeverría instruyó a su Secretario de Gobernación, Mario Moya, para que lograra un acercamiento con los grupos de izquierda, ofreciéndoles el registro como partidos políticos. Sin embargo, éstos no aceptaron porque tenían la percepción de que la apertura democrática era sólo una estrategia para perpetuar el sistema político vigente.⁷⁴

Después del sexenio de Díaz Ordaz, era obvio que los canales de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía estaban cerrados; la ley electoral continuaba siendo un arma de doble filo. Por un lado, era la válvula de escape de las tensiones sociales a través de las reformas “concedidas” por el gobierno; pero, por el otro, servía “[...] para clausurar las opciones políticas de los electores, en beneficio de un sistema de partidos en que la notoria hegemonía gubernamental anula de hecho a los restantes”.⁷⁵

Las discusiones de las reformas a la legislación en la Cámara de Diputados, en 1970 y 1973, modificaron sustancialmente el papel de la Secretaría de Gobernación. A partir de allí, las leyes electorales fueron vistas como iniciativas del Secretario, convirtiéndolo en el interlocutor protagónico de los temas electorales.

En 1970 y 1973, Mario Moya fue a la Cámara de Diputados para presentar los proyectos de ley. Tanto en sus intervenciones en tribuna, como en la exposición de

⁷⁴ Mario Moya se afilió al PRI en 1954. Sus primeros puestos en la administración fueron en Ferronales. En 1964 inició su carrera en Gobernación como Director de Cinematografía. En 1968 lo hicieron Director General de Productora e Importadora de Papel (PIPSA), y en 1970 fue designado Subsecretario. Al igual que Echeverría se quedó como encargado del Despacho cuando éste compitió en las elecciones de 1970. Fue Secretario de Gobernación de 1970 a 1976. Moya ha sido la persona que más tiempo se ha encargado de la conducción de la política interior estando al frente de la Secretaría más de un sexenio. En 1982 fue director de Fonatur-Nafinsa y después de 1985 representante de México en distintas embajadas (Guadalupe Rivera Marín [coord.], *op. cit.*). Revisando su trayectoria podemos notar como, poco a poco, las direcciones encargadas de las relaciones con los medios masivos de comunicación y el cine adquirieron importancia al interior de Gobernación. La Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía, puesto clave para el control político, fue ocupado por Margarita López Portillo en el sexenio de José López Portillo. PIPSA era el órgano encargado de dotar de papel a los periódicos.

⁷⁵ Miguel Ángel Granados Chapa, *Estudios políticos*, 1975, núm. 3-4, p. 19.

motivos, el mensaje siguió siendo, al igual que en las administraciones anteriores, a favor de un régimen democrático. Sin embargo, el discurso oficial comenzaba a aceptar que el entorno había cambiado y que era necesario modernizar las instituciones gubernamentales para reducir la distancia que se había creado entre la administración y la sociedad a la que servía. En una de sus comparecencias en la Cámara, Moya declaraba: “Cambiar es transformar. Cambiar es pensar diferente. Cambiar es enfrentarse a nuevas situaciones con nuevas soluciones. Es recibir la herencia histórica para convertirla en acción presente y en visionaria previsión”; con este mensaje trataba de convencer a los distintos grupos de que el diagnóstico de la realidad que había hecho el gobierno estaba acertado y que era genuina la intención de la administración echeverriísta de continuar con la liberalización y fomentar la democratización del régimen.⁷⁶

La ley electoral, creada en el sexenio de Luís Echeverría Álvarez, formaba parte de un proceso de reforma política más amplio, que buscaba aumentar los cauces institucionales de comunicación con distintos grupos políticos para contrarrestar la aparición de los grupos armados como la vía para reformar el régimen.

Cuatro son las principales aportaciones de la reforma de 1973: el acceso a los partidos políticos a la radio y la televisión; que éstos pudieran tener representantes en los órganos en los que presentaran candidatos; que se disminuyera la edad para poder votar y competir por los puestos de elección popular; y que con el 1.5% de la votación nacional se pudieran tener hasta 25 diputados de partidos. Claramente, las reformas iban dirigidas a los jóvenes que habían irrumpido en la anquilosada vida política. Aunque el tema de la disminución de edad para la ciudadanía se había discutido en reformas anteriores, no fue

⁷⁶ Las visitas de Moya al Congreso fueran vistas por los legisladores como un gesto de generosidad del Presidente por permitir que sus colaboradores se dirigieran a ese cuerpo. Esto refleja que la lógica que imperaba era la de subordinación del Legislativo al Ejecutivo, característica de un régimen autoritario, no de uno democrático. Véanse las sesiones de la Cámara de Diputados del 25 de noviembre de 1971 y el 15 de noviembre de 1972. (Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados, Legislatura XLVIII, año legislativo II, diario no. 26 y año legislativo III, diario No. 22).

hasta que los universitarios arrebataron la palabra en el monólogo oficial, que se permitió este cambio.

Aun cuando estas modificaciones estaban en el mismo tenor de las reformas anteriores –mostrar la disposición del gobierno para incluir a los grupos que no tenían cabida en los acuerdos existentes— tanto la derecha, como la izquierda, ya no se conformaron con la estrategia gubernamental de presentar los cambios electorales como generosos regalos; estaban conscientes de que sus recursos habían aumentado, y que ahora tenían posibilidades reales de presionar al gobierno para que se realizaran las reformas necesarias para pluralizar el sistema y, con esto, modificar las posiciones de los actores en el ajedrez político-institucional.

Con respecto a las modificaciones que impactaron en el actuar de la Secretaría de Gobernación, destacaremos la reforma que posibilitó a los partidos políticos el acceso a la radio y la televisión. Aunque en ese momento las campañas políticas todavía se hacían a “ras de suelo”, esta modificación abre la puerta a una de las grandes transformaciones: la relevancia que adquirirían los medios masivos de comunicación en la arena electoral. Sabedor, por su trayectoria, de la importancia de estos nuevos actores, Mario Moya modificó sustancialmente la estructura de la Secretaría de Gobernación, reformando el Reglamento de la dependencia.

En 1973, se crearon la Comisión de Radiodifusión y el Consejo Nacional de Radio y Televisión; ambas estructuras dependían directamente del titular de Bucareli. Entre sus responsabilidades, la Comisión, presidida por el Secretario de Gobernación, se encargaría de “usar el 12.5% del tiempo diario de transmisión de las estaciones radiodifusoras y de televisión” que le correspondía al Estado y de “Producir los programas de los partidos políticos [...] y gestionar ante las estaciones, los tiempos, los canales y las fechas de su

transmisión”.⁷⁷ Estas nuevas atribuciones del Secretario se convertirían en recursos estratégicos durante sus negociaciones con los actores políticos. Conforme los procedimientos electorales se iban perfeccionando para garantizar la transparencia de los comicios, los controles del gobierno en el tema electoral serían aquellos que posibilitaran que los partidos políticos no compitieran en igualdad de condiciones. El acceso equitativo a los medios de comunicación sería uno de los temas más importantes en las reformas electorales de la última década del siglo XX.⁷⁸

Conforme se iban diferenciando los recursos y las atribuciones de la CFE y de la Secretaría de Gobernación, se fortalecía a su titular. El aumento en la visibilidad del Secretario tuvo varias consecuencias. La primera de ellas es que lo posicionó como uno de los principales contendientes para la candidatura presidencial del PRI. Otra es que se fortaleció su papel de negociador de las reglas del juego político, subordinando las estructuras al personalismo.⁷⁹

Es paradójico que, justamente cuando el Secretario de Gobernación tiene más fuerza, sea cuando el titular de Bucareli deja de ser el candidato presidencial del PRI. Esto se debió a que el entorno nacional cambió radicalmente. Mientras que, en las administraciones anteriores, el crecimiento económico era una constante, al finalizar el sexenio de Echeverría el modelo económico se agotó y, con él, la estabilidad macroeconómica. Por primera vez, en casi veinte años, se devaluó el peso frente al dólar, aumentó la inflación y disminuyó drásticamente el crecimiento de la economía. México enfrentaría la primera de las crisis económicas sexenales. Frente a esto, replantear el modelo se convirtió en una necesidad, lo cual implicó negociaciones de

⁷⁷ *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 16 de agosto de 1973.

⁷⁸ Este tema se estudia en el cuarto capítulo.

⁷⁹ Llama la atención que, de 1938 a 1973, no se modifique el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación. Aunque, durante esos años la población cambia considerablemente, la dependencia encargada de la estabilidad política no lo hace. Que en treinta y cinco años los temas que maneja Gobernación no se modifiquen formalmente, nos indica, en alguna medida, que la esfera política se quería mantener sin cambios.

primer orden. Se requería alguien capaz de implementar un nuevo modelo que planteara nuevas estrategias.

Al modificarse las peculiaridades del sistema, el papel de la Secretaría de Gobernación en el entramado institucional también cambió. Al incrementarse la importancia del sector financiero, la preponderancia de Gobernación en el sistema político-administrativo sobre el resto de las entidades gubernamentales se fue acotando. En el proceso de selección del candidato priísta para las elecciones presidenciales de 1976, Luis Echeverría eligió a su Secretario de Hacienda y Crédito Público, no al de Gobernación.

A la pregunta de Jorge G. Castañeda de cuándo dejó de pensar en Moya Palencia como su sucesor, Luis Echeverría contesta: “Cuando me di cuenta de que los problemas financieros eran los principales; cuando la pobreza, cuando el desempleo, cuando el comercio internacional llegan a convencerte de que son el problema esencial, más que el problema de los políticos y sus respectivas aspiraciones en sí; cuando te das cuenta de que lo otro es lo esencial, la inequidad social, la población creciente, llegas a pensar que lo financiero se vuelve parte de lo esencial. Mario Moya fue un excelente, leal secretario de Gobernación, talentoso y brillante, y fue el candidato de grupos políticos importantes del partido, del país”.⁸⁰

Llama la atención que uno de los personajes considerados eminentemente políticos, sea el que haya equilibrado la balanza de fuerzas con el sector financiero de la administración. Cuando el desarrollo económico garantizaba el crecimiento y la movilización social, la esfera política era estable. Cuando el crecimiento económico se

⁸⁰*La herencia. La arqueología de la sucesión presidencial*, México, Alfaguara, 1999, p. 77. En ese mismo libro se transcriben las palabras de Francisco Javier Alejo, Manuel Bartlett y Mario Moya que exponen otras teorías de porqué el Secretario de Gobernación no fue el candidato. Una de ellas es que “Entre más cumplía Moya, peor le iba, porque más ensanchaba su cartel en los desayunadores frecuentados por la clase política y en los medios, y menos convencía a Echeverría de ser el sucesor idóneo, al generar más celos de su parte. [...] Cada discurso de éxito de Moya era una puñalada contra sí mismo” (*ibid.*, p. 361).

estancó, el *expertise* del sector financiero prevaleció sobre el conocimiento del sistema o la posición en el entramado institucional. Esto equilibró las relaciones de poder entre las áreas “políticas” y “financieras”.⁸¹

Al considerar que lo financiero es prioritario, los presidentes salieron de las dependencias encargadas de la política económica. Sin embargo, en esos momentos la Secretaría de Gobernación mantuvo su fuerza y se posicionó como la institución encargada de las cuestiones políticas. Rousseau lo explica de la siguiente forma:

“Empero, siendo la estabilidad política del régimen la condición *sine qua non* de todo progreso económico y social, la Secretaría de Gobernación logró conservar durante todos esos años un papel y un poder predominantes. Además del control del aparato de seguridad que su dirigente siempre compartió con el ejército, esta secretaría es guardián indirecto del aparato corporativista. La intervención del secretario de Gobernación en la nominación de gobernadores, diputados locales y presidentes de consejos municipales, y su intromisión de los asuntos internos de cada estado, fortalecieron de manera considerable el poder del titular de esa secretaría, permitiéndole hacerse de una clientela de primera importancia en el seno de la ‘familia revolucionaria’”.⁸²

1977: La LFOPPE

El contexto en el que se aprueba la ley

Al finalizar el sexenio de Echeverría, el entorno nacional era caótico. El descontento ciudadano; la existencia de guerrillas urbanas y campesinas; y la pelea del gobierno con los empresarios eran tan solo algunos de los hechos que demostraban que el sistema, tal como se conocía, ya no era sostenible. La apertura democrática no tuvo los efectos esperados por el gobierno.

⁸¹ En palabras de Isabelle Rousseau, “Hacienda interviene en la dimensión de sus futuras redes clientelares; ese campo de acción le permite poner en peligro las reglas del equilibrio del sistema. En tanto que la Secretaría de Gobernación siempre ha permanecido sujeta a la Presidencia, Hacienda era, en cambio, la única secretaría capaz de desafiar abiertamente al presidente”. La SHCP poseía el monopolio de la política económica (controlaba el presupuesto y las estructuras del resto de las dependencias), y como, generalmente tuvo conocimientos que el presidente no, gozó de más autonomía: “Al contar con información que sólo él puede interpretar y por tener en sus manos el control del presupuesto, el grupo de financieros goza de un poder que crece de manera exponencial y acaba por amenazar la capacidad de decisión del jefe de la nación” (*op. cit.*, pp. 71, 72). Para confrontar la idea de que el sector financiero se erige frente al “tradicional” véase Rogelio Hernández Rodríguez, *Formación y trayectoria de los Secretarios de Estado en México, 1946-1982*, Tesis, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1985.

⁸² Isabelle Rousseau, *op. cit.*, pp. 68, 69.

Conforme la ficción de que el PRI representaba los intereses de toda la nación se fue desgastando, la legitimidad que el sistema electoral otorgaba disminuyó. Utilizando las estrategias que se conocían, se buscó darles algunas concesiones a los partidos políticos registrados para que no dejaran de participar en los comicios. Las elecciones de 1976 fueron un parte aguas: aunque resultaba obvia la efervescencia política en el territorio nacional, el candidato del PRI ganó con el 100% de la votación; esto se debió a que fue el único contendiente registrado para competir por la Presidencia de la República; el PPS y el PARM apoyaron al candidato priísta, y el PAN no postuló a nadie.⁸³

En su toma de posesión, José López Portillo mandó un mensaje conciliador; le pedía al pueblo de México que le diera tiempo para arreglar las cosas. Sin embargo, durante el primer año de su administración, aumentaron los conflictos sociales. La estrategia gubernamental se basó en la inclusión y la reconciliación. Tres fueron los proyectos prioritarios: la alianza para la producción, la reforma administrativa y la reforma electoral que posibilitara encausar los movimientos sociales a través de las instituciones.

Para lograr la cicatrización política y contrarrestar el peso de los echeverriístas en el CEN del PRI (Carlos Sansores Pérez) y en el Poder Legislativo, López Portillo eligió como conductor de la política nacional a Jesús Reyes Heróles. Isabelle Rousseau nos explica las ventajas que el Presidente le vio a este político: “su condición de hijo de extranjero (su padre es español) lo deja fuera del juego de la sucesión presidencial, y su resentimiento contra Echeverría es una muralla contra la influencia de los echeverristas que aún tienen puestos importantes. Por último, Jesús Reyes Heróles es un ideólogo cuyo prestigio personal rebasa los confines del partido en el poder y su amplia experiencia como estratega político no necesita demostración”.⁸⁴

⁸³ Valentín Campa, candidato del Partido Comunista Mexicano, no apareció en las boletas electorales porque su partido no tenía registro.

⁸⁴ *Op. cit.*, p. 122. Jesús Reyes Heróles inició su carrera política al afiliarse al PRM en 1939. Entre los cargos políticos relevantes que desempeñó, fue asesor del Secretario del Trabajo, Ignacio

La influencia de Reyes Heróles en el desarrollo del sistema se percibe desde que fue diputado federal, durante la época en la que fue presidente del PRI y por supuesto, en los años en los que fue Secretario de Gobernación y autor de la reforma que se concibe, por unanimidad, como la que cambió el perfil de las elecciones en México.⁸⁵ Este funcionario es un claro ejemplo de aquellos actores que, desde el gobierno, impulsaron la modernización del sistema político-electoral, cuyo éxito radicó en que gozaban de la aprobación de los distintos actores del sistema como orquestadores de las negociaciones.⁸⁶

La reforma para crear la LFOPPE: proceso y características

En abril de 1977, con la Ley de amnistía, José López Portillo liberó a más de 400 presos políticos. El mismo día, Jesús Reyes Heróles convoca a las audiencias públicas que se realizarían para reformar la legislación electoral.

El oficio enviado por el Presidente de la República al Secretario de Gobernación decía, a la letra: “Por ser la Comisión Federal Electoral un órgano permanente, en el cual se encuentran representados los partidos políticos nacionales, y que por sus funciones se haya vinculada a los procesos electorales, y que además cuenta con un rico acervo documental y la más variada información, ruego a usted, en su carácter de Presidente de dicho organismo, convocarlo a sesiones extraordinarias y, de así acordarlo, la Comisión

García Téllez; asesor de Ruiz Cortines en 1953, diputado federal en 1961; Director General de PEMEX en 1964, Presidente del CEN del PRI en 1972 y 1975, Director General del IMSS en 1975, Secretario de Gobernación de diciembre de 1976 a mayo de 1979 y Secretario de Educación Pública en 1982 (Rivera Marín, Guadalupe [coord.], *op. cit.*, pp. 427,428).

⁸⁵ El 29 de diciembre de 1972 como Presidente del CEN del PRI, en un discurso en Monterrey, Reyes Heróles declaraba “realizar cambios planeados, dispuestos y no impuestos por la necesidad, ordenados y compensados, no arbitrarios y desmedidos; queremos, dentro del derecho y por la vía institucional, construir una sociedad regida por normas y ordenada en instituciones” Rafael Segovia, “La reforma política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973 (1974)”, en Rafael Segovia, *op. cit.*, pp. 91-118.

⁸⁶ Se puede comparar la designación de Reyes Heróles con la de Jorge Carpizo en 1994, año en el que también se vive una enorme crisis política ocasionada por la injerencia de grupos armados que pretenden arrebatarle al gobierno el monopolio legítimo de la violencia. Véase el cuarto capítulo.

invite a las asociaciones políticas, instituciones académicas que realizan investigaciones en este terreno y ciudadanos en general, a presentar sus puntos de vista, para que en un marco de absoluta libertad se expresen y confronten todas las ideas y se revisen y estudien los diferentes aspectos que animan el propósito de la reforma destinada a vigorizar nuestras instituciones políticas”.⁸⁷

Entre los meses de abril y julio de 1977 se realizaron 12 audiencias en las que participaron los partidos políticos y algunos académicos conocedores del tema; entre ellos Rafael Segovia, Carlos Pereyra y Andrés Serra Rojas. Por parte de la Secretaría de Gobernación estaban presentes, aparte de su titular, el Director General de Gobierno, Gabino Fraga, y el Director General del Registro Nacional de Electores, Fausto Villagómez.⁸⁸

Al inaugurar las sesiones extraordinarias de la CFE, el 21 de abril de 1977, el Secretario de Gobernación decía a los asistentes: “Dialogar es tanto, al menos, oír como hablar. Nos toca, pues, dentro de las funciones que la ley orgánica de la administración pública otorga a la Secretaría de Gobernación, de promover el desarrollo político nacional, escuchar y examinar, para sin prejuicios, precisar la índole de una reforma política, cuyo objetivo es una mayor y mejor democracia, una mayor y mejor vida política nacional” y continuaba su exposición señalando “No llegamos a estas reuniones con un proyecto preconcebido; llegamos, sin embargo, con un objetivo claro: lograr una mejor representación de las minorías, hacer que la representación política abarque al país

⁸⁷ *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1977, vol. I, p. VIII.

⁸⁸ En este sexenio, al interior del PRI se creó la Secretaría de Acción Electoral. Un dato que muestra que la simbiosis entre el PRI y el gobierno podría desequilibrar los recursos con los que contaban los distintos actores es que, en más de una ocasión, funcionarios relevantes de la CFE, o Gobernación asumieron este cargo. Fausto Villagómez Cabrera estuvo encargado de esta área en el partido del 2 de diciembre de 1982 a 1988. César Augusto Santiago, Subsecretario en la Secretaría de Gobernación en el sexenio de Carlos Salinas, fue el encargado de esta acción en el PRI los primeros años del sexenio salinista. El último en asumir esta función y trabajar en la Secretaría de Gobernación fue Tristán Canales Najjar en 1994-1995 (Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí [coords.], *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000).

cabalmente en su diversidad de la mejor manera posible, perfeccionar nuestros métodos democráticos, depurar prácticas y desterrar deficiencias”.⁸⁹

Durante tres meses, los distintos actores políticos expusieron sus puntos de vista. El Secretario de Gobernación estuvo presente en todas las reuniones que se realizaron. La mayoría de las propuestas que se presentaron sobrepasaban el ámbito electoral; quizá porque era inédito que existiera un foro gubernamental en el que, los grupos ajenos al PRI, pudieran plantear sus demandas y preocupaciones sabiendo que iban a ser escuchadas. Sin duda, la presencia de Jesús Reyes Heróles influía mucho en la percepción de los actores de que el gobierno estaba dispuesto a negociar.

A pesar de que en las audiencias no hubo debate, sólo la lectura de distintas posturas, la percepción generalizada era que el gobierno estaba realmente dispuesto a modificar las instituciones para adecuarlas a la realidad, y no sólo a seguir parchando la ley para dar la impresión de que el régimen estaba cambiando, aunque no fuera cierto. En palabras de Becerra, Salazar y Woldenberg: “En realidad, todos los actores sabían que en las condiciones políticas de ese México, la voluntad gubernamental definiría en última instancia los resultados de la discusión; pero también se sabía o se intuía que el cambio era una necesidad, que estaban convocados para hacer lo que desde la óptica gubernamental era una remodelación preventiva del sistema político”.⁹⁰

Aunque las reuniones, llevadas a cabo en las instalaciones de Bucareli, significaron un gran avance, también confirmaron que el Congreso de la Unión no era el espacio en el que se analizaba la realidad nacional y se planteaban normas que la reflejaran. Frente a este vacío, la CFE se encargó de conocer los puntos de vista de los distintos actores para crear una Ley electoral que reflejara los intereses disímiles de los

⁸⁹ Ibid. p. XV y XVI. Para ahondar en la postura del Secretario de Gobernación del 1976 a 1979 véase también Jesús Reyes Heróles, *Obras completas*, México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heróles – Fondo de Cultura Económica - Secretaría de Educación Pública, 1996, tomos I, II y III.

⁹⁰ *Op. cit.* p. 91.

diversos grupos políticos. En 1977 la creación y discusión de la ley fue orquestada por el Secretario de Gobernación, asumiendo funciones que le correspondían al Congreso (legislar). Jesús Reyes Heróles llegó a declarar que se hacía más política en la CFE que en el Poder Legislativo.⁹¹

Una vez que terminaron las audiencias públicas, se formó un grupo que se encargaría de hacer una relatoría. Posteriormente, el Ejecutivo redactaría una iniciativa de ley que conciliara, en la medida de lo posible, todas las propuestas presentadas. Nuevamente, la ley se redactó en las instalaciones de Bucareli. Sería otra vez esta dependencia la encargada de crear las reglas del juego que definirían tanto la posición de los actores, como los recursos con los que contarían.

En el mes de diciembre del mismo año se votó en la Cámara de Diputados la Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Políticos Electorales (LFOPPE). Semanas antes, las reformas constitucionales que debían realizarse para que la Ley pudiera realmente modificar las instituciones existentes. Resumiendo, las principales reformas (tanto constitucionales como de la LFOPPE) fueron: 1. otorgar a los partidos políticos el carácter de entidades públicas; 2. crear la figura de registro condicionado; 3. convertir el sistema electoral en uno mixto con la introducción de los diputados de representación proporcional; 4. instaurar el método de insaculación para la elección de los funcionarios electorales; 5. redefinir la integración del Colegio Electoral que calificaría los resultados de los comicios; 6. establecer que contando con el registro nacional los partidos podían competir en las elecciones locales sin que se les solicitaran requisitos adicionales; 7. avanzar en la definición del sistema de nulidades; y, finalmente, 8. modificar la composición de la CFE.

⁹¹ Aunque supuestamente la CFE y Gobernación eran dos estructuras diferentes, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación de 1973, tanto la CFE como el Registro Nacional de Electores aparecen en el organigrama como oficinas que dependen directamente del Secretario y el Subsecretario, respectivamente.

Los resultados de la votación de las reformas constitucionales de 1977 fueron los siguientes: 191 votos a favor y 17 en contra (en esa legislatura 42 diputados no eran priístas: 20 del PAN, 12 del PPS y 10 del PARM), y la LFOPPE fue aprobada por mayoría con el voto en contra del grupo parlamentario del PAN.

Consecuencias de la LFOPPE

¿Por qué la LFOPPE fue tan importante? Porque “durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios. Estos gobernantes conservan un poder discrecional mayor o menor, según sea el caso y según la etapa en que se halle la transición, sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos que en una democracia estable pueden ser confiablemente protegidos por la Constitución y por diversas instituciones independientes. La señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos”.⁹²

En el sexenio de López Portillo, las autoridades se dieron cuenta que era indispensable crear nuevas reglas que posibilitaran la conciliación, y no el enfrentamiento, de las distintas fuerzas políticas. Así, hicieron una reforma que dio pie a que las posiciones en el ajedrez político se modificaran, posibilitando la democratización del sistema.⁹³

Una vez que se abrió la competencia política a nuevos grupos, el gobierno siguió manteniendo ciertos controles legales sobre el proceso. Uno de ellos fue el manejo de los

⁹² Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, p. 20.

⁹³ Véanse Daniel C. Levy, “Mexico: Sustained Civilian Rule Without Democracy” en Dimond Larry, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries. Latin America*, London, Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 459-497; y Kevin J. Middlebrook, “La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México” en Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, vol. 2, pp. 187-223.

recursos con los que contaban los partidos políticos. Así, con la LFOPPE, se inauguró la etapa en la que la definición, y consecuente negociación, de las prerrogativas de los partidos sería una constante.

Sin embargo, hay que anotar que, aunque sin duda la LFOPPE fue un avance esencial para la transición política mexicana, como en las reformas anteriores, algunos temas importantes volvieron a quedar pendientes. Mencionaremos uno de ellos. Si bien con la LFOPPE se aumentó el número de miembros de la CFE, dándoles voz a los partidos con registro condicionado, los partidos de oposición no quitaban el dedo del renglón: la única forma en la que este cuerpo sería confiable sería ciudadanizándolo. La estrategia gubernamental volvió a ser controlar, en la medida de lo posible, los tiempos de la transición, aplazando la instauración de un régimen democrático.

Desde que se centralizaron las elecciones, la tendencia de incrementar el poder de la Federación fue una constante. Poco a poco, debido a las crecientes facultades que le otorgaba la ley electoral, la CFE fue aumentando su prominencia en el aparato electoral. Al punto en el que, en 1977, en las sesiones de la Cámara de Diputados, los legisladores de los partidos de oposición sugerían que de nada servía tener contrapesos marcados por la norma si en la práctica una persona, el Secretario de Gobernación, podía manejar las elecciones a su conveniencia. En la sesión en la que se discutió la aprobación de la LFOPPE, Jorge Garabito Martínez declaraba:

“La ley sale sobrando, todo lo dirá la Comisión Federal Electoral, que todos sabemos que es el Secretario de Gobernación. Entonces, el Secretario de Gobernación, árbitro absoluto en el olimpo político mexicano, dirá cómo se van a celebrar las próximas elecciones; [...] no es posible aprobar una ley de este tipo que pretende ser reglamentaria de la Constitución y excede a la Constitución; que pretende ser reglamentaria de la Constitución y no reglamenta nada, porque todo lo deja al arbitrio del Secretario de Gobernación. [...] Yo no dudo en lo absoluto, no dudo de la buena fe del señor Secretario de Gobernación, es más, creo que el señor Secretario de Gobernación está lleno de las mejores intenciones, pero no podemos aprobar una Ley en donde todo se deja al arbitrio del señor Secretario de Gobernación”.⁹⁴

⁹⁴ *Diario de Debates*, Legislatura L, año legislativo II, núm. 47, 19 de diciembre de 1977.

Al igual que en la discusión de la ley electoral de 1946 aparecería el argumento de que la norma convertiría al Ejecutivo en un ente todopoderoso en el tema electoral. Sin embargo, contrario a la legislación que centralizó las elecciones y dotó a la Secretaría de Gobernación de recursos electorales que aumentarían considerablemente su poder, la LFOPPE elimina cualquier intervención directa de la Secretaría de Gobernación en el proceso electoral.

En 1977, se estableció que el registro de los partidos políticos sería competencia de la CFE, ya no de la Dirección General de Gobierno de Bucareli. Con esto, Bucareli perdió uno de los recursos más importantes con los que contó: la posibilidad de dar y quitar los registros a los partidos políticos nacionales. Véase el siguiente cuadro que muestra las competencias formales que establecía la ley electoral para cada órgano:

Etapas del procesos electoral / leyes electorales	1951	1973	1977
Registro de partidos políticos	SG CFE	SG	CFE
Integración de los organismos electorales	CFE CLE CDE	CFE CLE	CFE CDE
División del territorio en distritos y circunscripciones electorales	CFE CDE	CFE RNE	RNE
Registro de candidatos	CFE CLE CDE	CFE CLE CDE	CFE CLE CDE
Preparativos de las elecciones y prerrogativas de los partidos	CLE CDE RNE	CFE CLE RNE MDC	CFE CLE CDE RNE
Votación	CDE MDC	CFE CLE CDE MDC	CFE CLE CDE MDC
Cómputo	CLE CDE	CLE CDE	CLE CDE MDC
Calificación y entrega de constancias	CE CFE	CE CFE	CE CFE
Impugnaciones	SG CFE	CFE	CFE

Fuente: elaboración propia.

Una de las consecuencias de la LFOPPE fue que conforme la CFE ganaba más autonomía, al interior de Gobernación se creaban las oficinas que le permitieran continuar controlando las cuestiones políticas de las elecciones. Es importante anotar que, pese a que la LFOPPE decretó que los únicos órganos que podían realizar acciones electorales eran la CFE, las CLE, los CDE, el RNE y las MDC; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Manuales de Organización y Reglamentos Internos de la dependencia encargada de la política interior aún le daban facultades a Bucareli para intervenir en los procesos.

Al cambiar las estructuras organizativas de Bucareli, también se modificaron sus estrategias. Esto porque al existir cauces institucionales, la forma en la que Gobernación abordó a cada uno de los actores se modificó. En el mismo tenor, al aumentar los recursos con los que contaron los grupos opositores y las características del sistema, éstos redefinieron sus estrategias: la derecha confrontó al gobierno por la vía electoral y lo presionó en la arena económica; y la izquierda presionó a través de las movilizaciones sociales y críticas académicas. En resumen, aun siendo trascendental, la reforma de López Portillo y Reyes Heróles, cambia las reglas y siembra la semilla para que se transformen los juegos, pero no modifica su naturaleza.

Conclusiones

La reforma electoral de 1946 otorgó a la Secretaría de Gobernación distintos recursos que le permitirían, durante los siguientes treinta años, intervenir drásticamente en los procesos electorales; éstos fueron: la presidencia de la CFVE y la CFE y la facultad de registrar a los partidos políticos nacionales para que compitieran en las contiendas.

Con la creación de la CFVE se instauró una nueva fórmula para la realización de las elecciones: las cuestiones técnicas del proceso se realizarían en órganos

especializados creados para tales fines y los asuntos políticos se tratarían directamente en la Secretaría de Gobernación.

Al no existir un régimen democrático, lo electoral en México no tenía mayor significado. Así, durante mucho tiempo fue sólo una herramienta más que utilizó el gobierno para garantizar el control político. Sin embargo, conforme fue cambiando la sociedad mexicana, y aumentando sus demandas, las elecciones empezaron a ser vistas como aquellos procesos que posibilitarían la apertura y democratización del sistema.

1968 y 1976 fueron dos puntos de inflexión que sacudieron al régimen y lo obligaron a modificar sus relaciones con los distintos sectores: Tlatelolco “fue la respuesta petrificada del pasado a un movimiento que recogía las pulsaciones del porvenir, la presencia embrionaria de otro país y otra sociedad, cuyas demandas centrales han sido cada vez más difíciles de manejar con los viejos expedientes de manipulación y control”.⁹⁵ Con el freno que la reacción del gobierno impuso a la ciudadanía, se confirmó que el mito del gobierno dadivoso que otorgaba derechos era insostenible. En términos de O’Donnell, Schmitter y Dahl, estos hechos manifestaron que los costos de seguir deteniendo el proceso de democratización eran mucho mayores que aquellos que le acarrearía al gobierno un sistema político y competitivo.

Frente a esto, el gobierno mostró la inteligencia suficiente para percibir que la única forma de conservar el poder era flexibilizando el rígido control sobre los procesos electorales para permitir que los grupos opositores, poco a poco, pudieran acceder a los puestos de gobierno. La LFOPPE fue una estrategia sana. El gobierno reaccionó adecuadamente y la oposición reconoció los avances de su iniciativa.

Debido a que la relación de fuerzas entre el gobierno y la oposición de la década de los cuarenta a los años ochenta estuvo claramente ladeada hacia el primero, los grupos opositores influyeron poco en la redacción de las reglas del juego político. Al

⁹⁵ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, *op. cit.*, p. 27.

contar el PRI con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, incluso las reformas que requerían cambios constitucionales, se aprobaron sin problemas.

Pese a todos los cambios que se hicieron, no se modificaron las reglas del juego; por tanto, tampoco las estrategias. En todos estos años la posición de la Secretaría de Gobernación en el sistema siguió siendo la misma.

Un análisis básico del papel que los distintos actores jugaron en el reformismo electoral nos indica que, cuando este tema se puso sobre la mesa, aquellos que no gobernaban buscaban modificar las leyes para que éstas les posibilitaran acceder a los puestos de elección popular; y aquellos que lo hacían utilizaban la ley como candado que les garantizara mantener el *status quo*.

Las herramientas con las que contó la oposición fueron considerablemente menores que aquellas que tuvo el gobierno. Se pueden sintetizar en las distintas acciones antisistema que realizaron (como que los miembros no asistieran a las sesiones del Congreso o del órgano electoral para no legitimar al régimen o no presentar candidatos en las contiendas) y en los mecanismos que tenían a su alcance para presionar al gobierno (mítines, marchas, artículos, declaraciones de intelectuales connotados y huelgas de hambre).⁹⁶ A las anteriores, hay que añadir aquellas que se realizaron al marco de la ley: movimientos armados (guerrillas) y secuestros.

El gobierno tuvo a su alcance muchas y diversas armas que le permitieron controlar los procesos con los que se decidía quiénes gobernarían. La primera de ellas fueron los recursos humanos y financieros que tuvo a su disposición. El hecho de que el PRI pudiera echar mano de la infraestructura electoral del gobierno, y la oposición no,

⁹⁶ Para contrarrestar las estrategias antisistema de los partidos de oposición, el gobierno estableció candados que obligaban a los partidos a que sus candidatos se presentaran: “La Secretaría de Gobernación cancelará temporal o definitivamente, previa garantía de audiencia, el registro de los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resulten electos no se presenten a desempeñar su encargo [...]” (Decreto de reforma y adiciones a la Ley Electoral Federal de 1951, México, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1963, artículo 151).

supuso una enorme diferencia entre los partidos políticos. Antes de la LFOPPE las normas electorales no contemplaban que los partidos contarían con recursos gubernamentales.

Al regular el contenido de las leyes electorales, el grupo en el poder logró, entre otras cosas: 1. marginar de la competencia a los actores que consideraba *non gratos*, estableciendo requisitos excesivos para la obtención del registro como partido político nacional; 2. controlar los recursos y prerrogativas con las que contaban los partidos políticos; 3. determinar la composición y las funciones de los órganos electorales y 4. definir el tamaño de los distritos electorales.

Otra herramienta que posibilitó que el sistema continuara, fue “maquillar” los resultados electorales hasta conseguir que los votos corroboraran las decisiones tomadas con anterioridad en el PRI. Sobra decir que, en la mayoría de las elecciones que se realizaron en este periodo, no fue necesario que se manipularan las cifras —ya que los partidos políticos de oposición no contaban con la fuerza electoral suficiente que les garantizara que los ciudadanos los escogieran como opción de gobierno—, y aún así, el fraude electoral fue una constante con el objeto de inflar las votaciones, y con ello aumentar la legitimidad del régimen, disminuyendo la cifra del abstencionismo electoral o forzando que los partidos políticos satélites mantuvieran su registro para legitimar al régimen.⁹⁷

Finalmente, junto con el control de las leyes electorales y la manipulación de los votos, la autocalificación de las elecciones y el sistema de impugnaciones en la materia fueron componentes de la fórmula que garantizó que el PRI no tuviera rivales reales en

⁹⁷ Soledad Loaeza nos explica que “Aunque ni el PPS ni el PARM obtuvieron 2.5 por ciento del voto nacional que exigía la Ley [de 1973] para la atribución de diputaciones de partido, la mayoría en la cámara, en contra de la oposición del PAN, les otorgó diez y cinco escaños, respectivamente, para respetar el “espíritu de la ley”” (“Elecciones y partidos en México en el siglo XX”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *Gran historia de México Ilustrada*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2002, p. 91).

las contiendas. Si los primeros dos mecanismos fallaban, los Colegios Electorales de la Cámara de Diputados y del Senado de la República —que estuvieron integrados en su gran mayoría por miembros del PRI— tuvieron la facultad de decidir quiénes ocuparían los cargos públicos. Durante muchos años, sus decisiones fueron inapelables. Las impugnaciones se tenían que realizar en el órgano federal electoral. Así los integrantes de ese cuerpo fueron los responsables de calificar el trabajo que ellos mismos habían realizado con anterioridad.

La oposición y el gobierno contaron con el apoyo de distintos representantes de los medios de comunicación, el sector empresarial y los académicos.

Las capacidades y oportunidades de los distintos grupos, así como el entorno, fueron considerablemente diferentes conforme su poder se fue equilibrando: las reglas del juego tuvieron que pactarse. La redefinición de la relación entre los actores concluyó con la etapa de las leyes electorales “concedidas”.

En este capítulo, se demostró que al centralizar las elecciones la Secretaría de Gobernación se reforzó y se convirtió en el rector del tema electoral. En síntesis, lo que hizo Gobernación para lograr el gradualismo en el juego electoral fue convertir las elecciones en ritos que legitimaban, pero no ponían en riesgo el *status quo* del sistema. ¿Cómo le hizo?: 1. centralizó las elecciones para que el gobierno fuera rector de los comicios federales; 2. poco a poco separó las cuestiones técnicas de los procesos electorales de las políticas; y 3. cuando fue necesario, legitimó al régimen por medio de los cambios electorales que garantizaban que los otros grupos opositores continuaran utilizando este cauce institucional. ¿Cuáles fueron los recursos que utilizó? Para lograr el control político, la Secretaría de Gobernación echó mano de los recursos que tenía a su alcance: cuerpos de seguridad, control de la información (agencias de inteligencia y manejo de los medios de comunicación) y conducción de los procesos y las reformas electorales.

La estrategia de apertura gradual del gobierno fue factible cuando estuvo acompañada del crecimiento económico que posibilitó que los acuerdos corporativos pudieran seguir manteniéndose. Como mostramos en el primer capítulo, los distintos grupos opositores tenían incentivos para permitir la esfera política acotada porque intercambiaban la participación por prebendas económicas. Sin embargo, al estancarse la economía, la estabilidad política se puso en riesgo. La candidatura de José López Portillo sobre Mario Moya es un indicio de que el protagonismo en el sistema de Gobernación empezaba a cambiar.

Con la enorme crisis de legitimidad de 1982, el gobierno perdió la rectoría de los tiempos y el impacto de las reformas. Es en ese momento cuando tuvo que modificar su estrategia. Estos son los temas del siguiente capítulo.

CAPÍTULO III. LA DEMOCRACIA FORZADA.1982-1994

Un mundo que podemos explicar, aunque sea con malas razones, es un mundo familiar. Pero en cambio en un universo privado de pronto de ilusiones y de luces, el hombre se siente extranjero. Es un destierro sin remedio, pues está privado de los recuerdos de una patria perdida o de la esperanza de una tierra prometida.

Albert Camus

Introducción

En el primer año de la década de los ochenta, parecía que México había superado los problemas políticos que la candidatura única había evidenciado y que, al mismo tiempo, había encontrado el camino para sostener el crecimiento económico.

El espejismo de la bonanza petrolera, consecuencia del hallazgo de reservas y el aumento del precio del petróleo, hizo que se abandonara la disciplina fiscal. La política gubernamental fue expandir el tamaño de la administración e invertir en infraestructura.

La administración lópezportillista no quiso leer que el modelo económico se había agotado. En los primeros meses del último año de gobierno la moneda cayó de 27 a 47 pesos por dólar. La devaluación estuvo acompañada del aumento en la inflación y la deuda externa, así como de la fuga de capitales. La nueva crisis económica repercutió en la descapitalización del país.

México enfrentaba una de las crisis más profundas de su historia. Contrario a la abundancia petrolera, 1982 empezaba con una enorme desilusión de la ciudadanía: el Presidente había prometido que México sería primermundista y, al finalizar su gobierno, pedía disculpas a los más desamparados por no haberlo logrado.¹ Como última medida, el

¹ El 9 de enero de 1978, López Portillo declaraba: "Importante es que los mexicanos estemos a la altura de lo que es México. Que nos preparemos a administrar la abundancia, y administrar la abundancia es tomar conciencia de la responsabilidad. Grave, definitivo fracaso sería para México el que contando oportunamente con el petróleo no acertáramos a resolver nuestros problemas

primero de septiembre de 1982, en su sexto informe de gobierno, López Portillo anunció la nacionalización de la banca.

El clima que el equipo de Miguel de la Madrid encontró al asumir la conducción del país fue de enojo y desconfianza; el descontento de la sociedad era generalizado. En su mensaje de toma de posesión, el Presidente asemejaba la situación económica a aquella que se vivía en un escenario de guerra.

En este contexto, se redefinieron las prioridades gubernamentales y se determinó que el eje conductor de las políticas públicas serían las cuestiones financieras; con esto se le dio prioridad al gabinete económico sobre el político. El gobierno tenía que resolver su relación conflictiva con la iniciativa privada.² Esto no fue tarea fácil.

Aunque la crisis económica tuvo consecuencias negativas que el gobierno debió enfrentar prioritariamente —como el menoscabo de las finanzas públicas, el desequilibrio del sector externo, los costos en la imagen en el exterior y la multiplicación exponencial de los conflictos sociales—, el escenario caótico que encontró Miguel de la Madrid al asumir la Presidencia de la República, se convirtió en una ventana de oportunidad para plantear medidas innovadoras que no sólo contuvieran el deterioro económico, sino que renovaran las instituciones.³ Rogelio Hernández nos explica que “[...] el proyecto económico del grupo que llegó al poder en 1982 entrañó una incompatibilidad de principio con más de un aspecto del sistema político y, por tanto, su ejecución preveía una propia resistencia en la

económicos, y lo que es más grave, los sociales” (Ricardo Becerra, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, “La reforma original [1976-1982]”, en *México: la historia de su democracia*, México, Televisa, 2004, DVD).

² En esa época Ernesto Zedillo estaba trabajando en el Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA).

³ En sus memorias, Miguel de la Madrid explica que los temas esenciales en la conducción del país siempre son los mismos: nacionalismo y soberanía, democracia, justicia social y desarrollo económico. Razón por la cual, no hay que inventar el hilo negro, sino dar significado a nuevos conceptos que delimiten el tipo de políticas públicas que se realizarán en el sexenio. Para él el término fue “renovación” (Miguel de la Madrid Hurtado, *Cambio de rumbo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 789).

propia élite”.⁴ En este capítulo, analizaremos las repercusiones que los reacomodos de los grupos al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvieron en el sistema político, en específico la posición de la Secretaría de Gobernación.

Para los fines de este trabajo, destacaremos dos consecuencias de la crisis y de las soluciones que se diseñaron para contenerla. Primero, al priorizarse los temas económicos sobre los políticos, la toma de decisiones gubernamentales se llevó acabo prioritariamente en el gabinete económico.⁵ Este hecho modificó la posición de la Secretaría de Gobernación en la Administración Pública Federal. Luego, al no tener dinero, el gobierno perdió la posibilidad de sostener sus compromisos en los acuerdos corporativos y, por tanto, aumentó la movilización social: el terreno electoral se convirtió en el blanco de las protestas de la clase media.

1982 repercutió por partida doble en el papel de Gobernación en el entramado institucional. Por un lado, al incrementarse considerablemente la importancia de lo electoral, Bucareli aumentó su presencia. Pero, por el otro, al redefinirse las prioridades gubernamentales y posicionar las reformas económicas por encima de las políticas, las transformaciones electorales no fueron prioridad de los gobiernos, aunque en el discurso se enunciara lo contrario.

Veremos cómo, durante los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, la estrategia gubernamental fue priorizar las reformas económicas frente a las políticas, bajo la lógica de que las decisiones en el plano económico, con miras a manejar la crisis y fomentar el crecimiento, ayudarían a volver a encontrar un nuevo consenso en torno a lo político.

⁴ Rogelio Hernández, “La división de la élite política mexicana”, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, *et. al.* (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, v. 1, p. 252.

⁵ Esto ya se empezaba a hacer en el gobierno de López Portillo.

De 1982 a 1994, debido a los cambios en las reglas del juego, la estrategia gubernamental en el ámbito electoral dejó de ser proactiva. En esos años, los partidos políticos de oposición se adueñaron del tema electoral y el gobierno sólo reaccionó a sus presiones cuando los costos de no hacerlo superaban, por mucho, aquellos que acarrearían las transformaciones políticas.

Se va a dividir el periodo en tres momentos que explican el cambio en el papel que la Secretaría de Gobernación jugó en la época de las reformas concedidas y en la de las negociadas.⁶ En el primero, se revisará brevemente el sistema que se creó durante la presidencia de Miguel de la Madrid, poniendo especial atención en la posición de Bucareli en el entramado político-administrativo.

En un segundo momento, estudiamos cuáles fueron las causas y consecuencias de que 1988 se convirtiera en un punto de inflexión del sistema electoral. Lo electoral se convirtió en el eje de la democratización, desplazando al tema de la liberalización. Haremos hincapié en las acciones que se realizaron en la Secretaría de Gobernación para garantizar la gobernabilidad en el territorio nacional.

Finalmente, revisaremos cómo, durante el sexenio salinista, las reformas electorales de 1990 y 1993 se convirtieron en una de las estrategias que le permitieron al gobierno primero recuperar, y después afianzar, su legitimidad con el objetivo de llevar a cabo las reformas estructurales que modernizarían al país. En este apartado, nos detenemos en la transformación del órgano electoral que redefine el papel de Bucareli en los procesos y las reformas electorales.

Las grandes preguntas alrededor de las cuales girará el análisis son: ¿cuál es el papel de la Secretaría de Gobernación en el sistema con las nuevas reglas del juego?; ¿cómo cambian sus recursos?; y ¿cómo y en qué se modifican sus estrategias en el tema

⁶ Véase el primer capítulo.

electoral? En síntesis, se explicará cuál ha sido la naturaleza y el tamaño del cambio y cuáles han sido los resultados de la transformación.

El capítulo está dividido en tres apartados: *1982: una ventana de oportunidad para modificar las reglas del juego*; *1988: punto de inflexión*; y *El sexenio en el que se impone un nuevo paradigma político administrativo*. Cada uno de estos, a su vez, se subdivide en distintas secciones.

1982: una ventana de oportunidad para modificar las reglas del juego

Las preguntas que se quieren responder en este apartado son: ¿cuál era la posición de Gobernación en el sistema al iniciar el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado?; ¿por qué el tema electoral se vuelve tan relevante en los juegos entre los actores durante este sexenio?; ¿cuál fue la respuesta gubernamental a las demandas de los actores?; y, finalmente, ¿cuáles son las acciones que realiza cada grupo con miras a la elección presidencial de 1988?

Cambia la posición de la Secretaría de Gobernación en el sistema

1982 es el punto de inflexión que posibilita que, algunos años después, se instaure un nuevo paradigma político-administrativo.⁷ La profunda crisis económica obliga al gobierno a replantear tanto sus estrategias, como sus relaciones con los distintos actores.

Al asumir la Presidencia de la República, De la Madrid utiliza el contexto de crisis para diseñar nuevas reglas del juego. Isabelle Rousseau explica que las principales armas con las que contó el Presidente para que los distintos actores aceptaran las

⁷ Isabelle Rousseau define paradigma político como “una representación global que sirve de punto de referencia; ordena y jerarquiza las representaciones de los diferentes campos y sectores sociales; integra el conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias base de una sociedad, así como una serie de normas que permiten elegir entre varias conductas” (“Paradigma político”, en *Léxico de la Política. Concepto y categorías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 498).

medidas económicas de austeridad y restricción fueron el discurso, la dramatización y la planeación: “Contra la costumbre, De la Madrid rompe con las palabras conciliadoras y adopta el lenguaje crítico que normalmente es el de la oposición: se trata de un hábil recurso retórico para sensibilizar a la población, incluso a las élites, y lograr que se acepte la amarga medicina”.⁸

Para empujar su estrategia, el Presidente consolidó en el poder a un grupo homogéneo, mayoritariamente experimentado en las áreas económicas, que le permitiría imponer su modelo. Con esta medida, De la Madrid violó muchas de las reglas no escritas de la selección, promoción y acenso de la élite política mexicana.⁹

Este hecho tuvo como consecuencia la redefinición de las relaciones del gobierno con el PRI. Miguel de la Madrid Hurtado utilizó al PRI para empujar su proyecto de gobierno. La diferencia del trato de éste hacia el partido, con respecto a sus antecesores, fue que, aunque De la Madrid intentó darle más juego, reduciendo el de Gobernación, éste sólo sería posible si lo orquestaban los miembros de su grupo.¹⁰ Desde la campaña, Miguel de la Madrid se adueñó del PRI. Puso a los miembros de su equipo en los puestos

⁸ *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. Élite gubernamentales y proyecto de modernización*, México, El Colegio de México, 2001, p. 162.

⁹ De la Madrid posiciona a su gente de confianza en los puestos clave del sistema: en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) nombra a Jesús Silva Herzog, en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) a Carlos Salinas de Gortari, en la Secretaría de Gobernación a Manuel Bartlett Díaz, en la presidencia del PRI a Adolfo Lugo Verduzco y como Presidente del Senado a Miguel González Avelar. La mayoría de sus colaboradores hizo carrera a su lado en el sector financiero de la administración. Manuel Bartlett Díaz y Sergio García Ramírez son los únicos que no cumplen con ese perfil. Rogelio Hernández nos explica que: “Lo que en realidad distingue a este conjunto de políticos es, por una parte, la extraordinaria cohesión interna que en mucho dependió de las relaciones que pudieron establecer durante sus trayectorias y, por otra, que la gran mayoría de ellos procedían de una misma rama de especialización” (“La división de la élite política mexicana”, *op. cit.*, p. 249). Véase también Isabelle Rousseau, *Modernidad con pies de barro. 1988-1994*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1995.

¹⁰ Un ejemplo de esto es la selección de los candidatos a gobernadores: “Yo he querido que el proceso de auscultación política se centre en el PRI; esto es, que sea el partido quien consulte la viabilidad de los precandidatos con los líderes políticos y sociales del lugar. Gobernación realiza esta tarea en los círculos no políticos, como son los grupos empresariales y los líderes de opinión que no se acercan al partido” (Miguel de la Madrid Hurtado, *op. cit.* p. 365).

claves, con la correspondiente marginación de los otros grupos priístas.¹¹ Como Presidente, debilitó a los sectores del partido al inducir que las candidaturas para las presidencias municipales y los congresos locales se eligieran dándole más peso a la fuerza y el arraigo de los actores en las regiones, y no tanto a la distribución sectorial histórica de los puestos de elección.¹² También se adueñó de las candidaturas para el Congreso y las gubernaturas.¹³

En síntesis, de 1982 a 1988 cambió la relación bilateral entre el gobierno y el PRI: el PRI comenzó a pagar los costos de las medidas gubernamentales sin recibir a cambio un aumento en el apoyo del Ejecutivo. Al mismo tiempo, los grupos “tradicionales” fueron exiliados de la toma de decisiones; esto impactó directamente en la actuación de la Secretaría de Gobernación.

Desde la campaña, consciente de que las fortalezas de su equipo no eran precisamente las relaciones con los sectores duros del Partido, así como los manejos y negociaciones en torno a los rituales electorales, Miguel de la Madrid nombró a Manuel Bartlett coordinador de su campaña política y a Adolfo Lugo Verduzco Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI. En palabras de Rogelio Hernández: “En Gobernación designa a un hombre que aunque no goza de su íntima amistad, sí se distingue de una formación en el medio político por excelencia y que, además, había demostrado sus habilidades en un cargo que el propio candidato podía observar: la dirección de la campaña presidencial”.¹⁴

¹¹ Es relevante señalar que no todos los grupos del PRI coincidían con las políticas del Presidente. Más adelante estas diferencias resultarían en una escisión de grandes dimensiones.

¹² Según De la Madrid, se tomó esta medida por la necesidad de modificar algunas prácticas debido a la creciente competitividad de las elecciones; a diferencia de los grupos opositores que podían cooptar a los actores protagónicos de las regiones y con ello incrementar su votación, la forma tradicional de elegir a los candidatos del PRI se volvió un lastre porque el partido tenía que cargar con los compromisos establecidos (Miguel de la Madrid Hurtado, *op. cit. passim*).

¹³ Ejemplo de esto son las gubernaturas de Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz, ocupadas por Francisco Labastida, Beatriz Paredes y Fernando Gutiérrez Barrios. Los tres fueron funcionarios de alto nivel de la Secretaría de Gobernación en los siguientes sexenios.

¹⁴ “Los hombres del presidente De la Madrid”, *Foro Internacional*, 28(1987), pp. 26, 27.

Manuel Bartlett Díaz inició su carrera política al ingresar al PRI en 1963. Sus cargos en el partido fueron como Secretario Auxiliar del CEN de 1964 a 1968,¹⁵ Director de la revista *República*, Coordinador General de la Campaña Presidencial de Miguel de la Madrid, Secretario General del CEN entre 1981 y 1982 y precandidato a la Presidencia de la República en 1999. Su primer puesto en la Administración Pública Federal fue Asesor del Director General de Crédito de la SHCP en 1962. Después trabajó en la Secretaría de Gobernación como Subdirector General de Gobierno (1969) y Director General de Gobierno y Secretario de la Comisión Federal Electoral (CFE. 1970-1976). De 1976 a 1979 fue Director de Asuntos Políticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En 1979 se cambió a la SPP como asesor del Secretario. Fue nombrado Secretario de Gobernación de 1982 a 1988 y Secretario de Educación Pública de 1988 a 1992. En la arena electoral Bartlett fue gobernador del estado de Puebla (1993 a 1999) y senador por ese estado del 2003 al 2009.¹⁶ La trayectoria de Bartlett, antes de ser nombrado Secretario de Gobernación, le garantizaba el establecimiento de clientelas que le permitirían ampliar sus zonas de influencia como encargado de la conducción política. Su perfil era similar al de los Secretarios en los sexenios anteriores. Al igual que Moya Palencia, Bartlett Díaz había trabajado varios años en Bucareli antes de asumir la titularidad; sabía perfectamente cuáles eran los asuntos que competían a la Secretaría y qué recursos tenía a su disposición para empujar sus estrategias, así como las restricciones para utilizarlos.

La principal tarea que Bartlett asumió con su designación fue la de fungir como el operador político del Poder Ejecutivo Federal. Al igual que en los sexenios anteriores, el encargado de los asuntos políticos del candidato, que no siempre fue el que le coordinaba

¹⁵ Los presidentes del CEN del PRI en estos años fueron Carlos Alberto Madrazo y Lauro Ortega.

¹⁶ Guadalupe Rivera Marín (coord.), *Los hombres de la política interior*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000, (La Secretaría de Gobernación: acción política del gobierno mexicano, v. V), pp. 431-432.

la campaña, fue nombrado Secretario de Gobernación.¹⁷ Durante la administración de De la Madrid, Manuel Bartlett fue el responsable de mantener la estabilidad, la paz y el orden en el territorio nacional. Sobra decir que, en el escenario en el que se incrementó considerablemente la movilización social, el conflicto político fue una constante. Contrario a sus predecesores, Bartlett se enfrentó a una sociedad plural que demandaba la democratización de las instituciones. Si bien en los sexenios anteriores la sociedad también era plural, la estrategia gubernamental se basaba en la homogeneidad y la unidad de la población. En la administración de Miguel de la Madrid, mucho como consecuencia de la *Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Políticos Electorales* (LFOPPE), empezó a verse reflejada la pluralidad en las instituciones gubernamentales.

Como en todos los gobiernos priístas, desde el comienzo de la administración delamadridista empezó la pelea por la silla presidencial. Acorde con las reglas no escritas del sistema, tanto el Presidente como sus colaboradores armaron sus estrategias con miras al proceso sucesorio. Aunque desde 1982 podía pensarse que el candidato presidencial saldría de las entidades encargadas de la economía y las finanzas, debido a las características del régimen que señalamos en los capítulos anteriores (autoritarismo, presidencialismo y centralismo), la Secretaría de Gobernación continuó siendo una pieza esencial en el tablero político administrativo durante la sucesión. Manuel Bartlett fue uno de los tres precandidatos finales que presentaron sus propuestas de gobierno a los sectores del PRI en 1987.

Bartlett fue el último Secretario de Gobernación que duró en el encargo todo el sexenio, lo cual nos habla de la estabilidad política que reinaba. En los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, los encargados de la política

¹⁷ En términos generales, durante los sexenios que transcurrieron de la presidencia de Ávila Camacho a la administración de Miguel de la Madrid, esta tarea la compartían el presidente del partido, el Coordinador de la campaña, los líderes de las Cámaras de Diputados y de Senadores y el Secretario de Gobernación.

interior fueron removidos constantemente. En los dos próximos sexenios, dos de las cinco destituciones se hacen porque el titular de Bucareli no es percibido por los otros actores como un interlocutor fortalecido en las negociaciones y, por tanto, no logra solucionar los conflictos sociales y políticos.¹⁸ También es indicativo de las repercusiones del cambio de prioridades gubernamentales: la mayoría de las políticas públicas se encaminaron a conseguir la estabilidad económica, descuidando la arena política.

Más adelante, veremos cómo, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con la diversificación de las oficinas que se encargarían de la operación política de la Presidencia de la República, se debilitó a la dependencia que históricamente se había encargado del control de la política interior.

Al aumentar la participación de la sociedad en la política, la Secretaría de Gobernación tuvo que garantizar que esa presencia se canalizara institucionalmente. El principal problema que enfrentó, fue minimizar el conflicto social en una administración que estaba redefiniendo sus relaciones con los actores, con la afectación de intereses que esto significaba.

Para que Gobernación siguiera haciendo bien su trabajo, tenía que lograr que la estabilidad política del sistema siguiera siendo una constante. Pero la desventaja consistía en que, ahora, a diferencia de los sexenios anteriores, no sólo eran una fuente de conflicto los grupos que no estaban representados en el gobierno o en el partido, sino que las negociaciones al interior de “la familia revolucionaria” empezaron a complicarse.¹⁹

¹⁸ De 1946 a 1988 los Secretarios de Gobernación duraron en el puesto un promedio de 3.8 años. En aproximadamente 42 años (8 sexenios) 11 personas se encargaron de conducir la política interior. Únicamente la destitución de Jesús Reyes Heróles respondió a diferencias entre Bucareli y la Presidencia. Héctor Pérez Martínez murió en el puesto; Primo Villa Michel, Luis Echeverría Álvarez y Mario Moya Palencia relevaron a sus jefes (Ávila Camacho, Díaz Ordaz y Echeverría Álvarez) en la conducción de Bucareli cuando asumieron la candidatura presidencial del PRI. De 1988 al 2000 (12 años) hubo 7 secretarios de Gobernación (el análisis de estos cambios se hace en el cuarto capítulo).

¹⁹ En palabras de Héctor Aguilar Camín: “en la nueva pieza teatral los papeles han cambiado y el Estado no tiene o no puede tener el papel hegemónico. De todos los rumbos de su gran familia llegan desánimos y desafíos contra su profusa paternidad. Manotea, expropia, deshereda, promete

En ese sexenio priístas, gobernadores y funcionarios públicos, aliados naturales de los presidentes anteriores, empezaron a manifestar abiertamente su descontento con las estrategias gubernamentales.

Los cambios en las relaciones de la Secretaría de Gobernación con los estados y las otras dependencias de la Administración Pública Federal que estaban por darse afectaron la posición de Bucareli en el sistema.

Durante el gobierno delamadridista, se modificó la relación con los estados y los municipios. Por una parte, se reformó el artículo 115 constitucional con miras a fortalecer las regiones; por la otra, se intentó fortalecer la estructura territorial del PRI a costa de los sectores. En estos años, el Presidente siguió interviniendo en la designación y remoción de los mandatarios estatales. En todos los casos, el conducto para hacerlo fue el Secretario de Gobernación, respetando las estructuras partidistas. Esta facultad informal del Secretario fue un arma de doble filo. Por un lado, aumentó sus márgenes de acción en las regiones; pero, por el otro, lo obligó a asumir los costos políticos de las imposiciones del centro.²⁰ Esto tuvo costos porque cada designación presidencial implicaba dejar de lado a otros políticos. Así, De la Madrid no sólo marginó a la élite política tradicional del gabinete, sino de la dirigencia del partido y de las gubernaturas, al ser el operador político del gobierno, Bartlett, cargó con algunas de las facturas que le cobraron al Presidente.²¹

Con la compactación del Estado que se realizó en este gobierno, se modificó la relación de la Presidencia de la República con la Administración Pública Federal. Esta

e intenta cambios, pero está obligado a reconocer que la casa es demasiado grande para quedar bajo su manto y que la familia está diciendo adiós a su manto patriarcal. La convivencia forzada que todavía puede imponer no es el lugar de la unidad restaurada, sino el de la discordia universal: el reino helado del recelo y la simulación, más que la tierra áspera de la discordancia y la democracia" (*Después del milagro*, México, Cal y Arena, 10° ed., 1994, p. 37).

²⁰ Véanse los casos de Baja California, Yucatán, Chihuahua y San Luis Potosí en Miguel de la Madrid Hurtado, *op. cit.*, pp. 103,104, 235, 463 y 725. También se puede hallar un análisis en Rogelio Hernández, "La división de la élite política mexicana", *op. cit.*, p. 255.

²¹ Durante la selección del candidato presidencial priísta en 1987, distintos actores se quejaron del trato "duro" del Secretario de Gobernación. Aunque Miguel de la Madrid explicaba que eligió a Salinas porque él garantizaba la continuidad de su proyecto, hay quienes aseguran que Bartlett no fue el elegido debido a las fricciones que implicaron las negociaciones con los distintos actores.

redefinición también influyó en el diseño de las estrategias de la Secretaría de Gobernación quien, en lugar de encontrar en la administración a un aliado natural del Ejecutivo, se topó en sus negociaciones con un sector de funcionarios descontentos. Esto se sumó a la enorme crisis económica que impuso restricciones a los bolsillos de la población.²²

De la Madrid estableció como objetivos prioritarios de su administración la recuperación económica y la transformación del aparato productivo. Las dependencias que se encargarían de operar los programas gubernamentales creados para estos fines fueron la SHCP y la SPP. Con esto, al mismo tiempo que Bucareli trataba de solucionar los conflictos que acarreaban las políticas públicas delamadridistas, los sectores financieros incrementaron su protagonismo, expandiendo sus clientelas. Este replanteamiento de estrategias presidenciales concluyó en una batalla por la toma de decisiones entre estas dos secretarías, que en algunas ocasiones repercutió en el poder de Gobernación.

Estas entidades expandieron sus zonas de influencia. Un ejemplo de esto es que, con el control del gasto, la SPP fue influenciando a las clientelas que históricamente había manejado Gobernación. Aunado a lo anterior, el personal de esta Secretaría empezó a cooptar algunas de las candidaturas para los puestos de elección popular con el fin de que los miembros de este grupo estuvieran bien posicionados en los puestos claves del aparato político-administrativo. Antes, la única dependencia de la Administración Pública Federal que influía directamente en la designación de las candidaturas priístas era Bucareli.²³

²² La Secretaría de Gobernación no intervino en las negociaciones con los empresarios y los trabajadores. Los encargados de hacerlo fueron los Secretarios de Trabajo y Previsión Social y Programación y Presupuesto (Arsenio Farrell, y primero Carlos Salinas y después Pedro Aspe).

²³ Véanse los estudios sobre la SPP de Rogelio Hernández ("La administración al servicio de la política. La Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, 33(1993), pp. 145-

En un análisis *a posteriori*, se ha dicho que el sexenio de Miguel de la Madrid fue un gobierno de transición. De hecho, en este gobierno, se sentaron las bases para cambiar el paradigma político administrativo, pero no se hicieron las reformas estructurales que permitirían la transformación de los juegos. En el caso de los recursos con los que contó Gobernación en los juegos electorales, este diagnóstico se cumple: de 1982 a 1988, Bucareli siguió teniendo las capacidades y oportunidades que le permitían operar políticamente —la conducción de los cuerpos de seguridad, el control de la agencia de inteligencia, el manejo de los medios de comunicación y las relaciones con el partido, los estados y el resto de las entidades de la Administración Pública Federal—;²⁴ sus clientelas y márgenes de acción no cambiaron, aun cuando el entorno y los actores sí se transformaron. Al mutar la naturaleza de sus relaciones con los actores con los que interactuaba, gradualmente, fue cambiando su posición en el sistema.

Las elecciones se posicionan en el centro de la agenda de los actores

La entrada en vigor de la LFOPPE modificó considerablemente el mapa político nacional: más partidos políticos pudieron competir en las elecciones y, poco a poco, estas fuerzas dejaron de ser oposición en los municipios para convertirse en gobierno. Mientras que, en 1979, la oposición gobernaba 12 ayuntamientos, en los seis años del gobierno de Miguel de la Madrid partidos distintos al PRI ganaron más de 80 presidencias municipales. Otro dato relevante es el aumento de las distintas fuerzas en la Cámara de Diputados.

Al comenzar el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, era evidente que continuar con la táctica de anular a la sociedad para permitirle al Estado mantener la gobernabilidad, era inviable. El grupo en el poder debía plantear una estrategia que le

173) e Isabelle Rousseau (“La SPP y la dinámica de constitución de un equipo: 1982-1988”, *Foro Internacional*, 38 (1998), pp. 302-339).

²⁴ Un dato relevante sobre la importancia de Gobernación en el sistema es que su titular formaba parte del gabinete económico.

permitiera encausar la movilidad social institucionalmente, salvar la hiperinflación y la moratoria y lograr, al mismo tiempo, que los costos políticos de las medidas antipopulares no implicaran que el PRI perdiera sus posiciones de poder.

En 1982, la imposibilidad del gobierno para cumplir con su parte de los acuerdos corporativos y el reposicionamiento de las piezas en el mapa institucional coincidieron en un asunto que modificaría contundentemente el sistema político mexicano: el cambio de significado de los comicios. Las elecciones fueron vistas, tanto por los grupos opositores como por los priístas, como un recurso importante para equilibrar sus negociaciones con el gobierno.

Las medidas económicas instrumentadas demostraron la incompatibilidad entre el manejo ortodoxo de la crisis y el mantenimiento del *status quo* político. Pronto se vieron las repercusiones sociales de la política de austeridad: saltó a la luz la correlación directa entre la disminución del gasto público y el voto en contra del PRI.²⁵

La caída de los salarios reales quebró el pacto de muchos años con los trabajadores. La polarización del campo, la disminución de tierras que repartir a los campesinos y la merma de recursos para subsidiar a los agricultores productivos, violaron el acuerdo que el gobierno tenía con este sector. La nacionalización de la banca apresuró y agravó el divorcio con los hombres del capital. Las clases medias se organizaron y presionaron al gobierno desde distintos flancos. Y la iglesia católica abandonó el silencio para participar activamente en la arena pública.²⁶

²⁵ En palabras de Luis Medina “[...] el descontento social que se manifiesta en las elecciones de 1988 no fue motivado por incrementos radicales de la miseria, como quieren verlo algunos, sino producto de la frustración de las expectativas, personales y familiares, de los trabajadores asalariados. El PRI se enfrentó a un electorado molesto y dispuesto —como en 1940, 1945 y 1952— a mandar un mensaje por la vía electoral, y a darle una lección al gobierno y al partido (Luis Medina Peña, *Hacia un nuevo Estado. México 1920-1994*, 2º reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 262).

²⁶ Paralelamente, la influencia del exterior empezó a aumentar. Con el constante intercambio de ideas y experiencias con otras naciones se modificó la visión de lo que debería ser el país y, consecuentemente, las demandas. Si México quería ser parte de los bloques comerciales multinacionales era necesario cumplir los requisitos establecidos por las potencias mundiales, que

Al romperse la posibilidad de que los acuerdos corporativos se mantuvieran, algunos grupos volcaron sus fuerzas hacia la arena electoral. En palabras de Soledad Loaeza: “en México la presión social que generaba la crisis también impondría, si no la sustitución de las instituciones políticas, al menos su transformación. Las elecciones que hasta entonces habían jugado un papel relativamente marginal fueron vistas como el pivote del cambio”.²⁷

La importancia de las elecciones se potencializó con los efectos del proceso de liberalización: se modificaron los valores de la sociedad y, entonces, ya no sólo se buscó la apertura; la democracia, de ser únicamente un discurso legitimador, se convirtió en un reclamo crecientemente generalizado.

Con los grupos de oposición que se habían apoderado del reclamo democrático, el titular de la política interior tenía que negociar la estabilidad política, tratando de mitigar los costos en legitimidad que le acarrea seguir actuando con las reglas de un régimen autoritario. Paralelamente, al replantearse la posición de los engranes del sistema político-administrativo y, por tanto, la fuerza de sus titulares al interior del PRI, se redefinieron las relaciones del gobierno con el partido y se replantearon las relaciones del centro con la periferia. Con esto mutaron las estrategias de la Secretaría de Gobernación para relacionarse con estos actores.

Desde el primer año de la administración de Miguel de la Madrid, las elecciones empezaron a ser competitivas, los conflictos postelectorales se convirtieron en el “pan de cada día” del sexenio. Los disturbios en las ciudades de Puebla, Piedras Negras, y Chihuahua, y los estados de Sonora y Nuevo León en los que hubo movilizaciones, enfrentamientos con las policías locales y tomas de edificios públicos son sólo algunos

incluían, entre otros, la reforma del Estado. México tenía que demostrar que realmente era un país democrático y moderno. En la administración de Miguel de la Madrid, México entra al GATT y en la de Carlos Salinas de Gortari se firma el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

²⁷ Soledad Loaeza, “La vía mexicana a la democracia”, en *Nexos*, 1991, núm. 166, p. 23.

ejemplos de los conflictos que se suscitaron a lo largo de la administración de Miguel de la Madrid.²⁸ La estrategia del PAN fue impulsar la democratización del país desde las regiones.²⁹

Al aumentar la importancia de lo electoral, las demandas en este tema se incrementaron considerablemente. La liberalización en los sexenios anteriores había sido la mayor ganancia de los actores en sus negociaciones con el gobierno. Ahora, con el aumento de recursos que la apertura suponía, los grupos opositores buscarían, como fin último, la democratización del sistema. Trataban que sus fuerzas en el juego electoral se fueran equilibrando con las del gobierno, hasta volverse actores más poderosos.

Contrario a la elección presidencial de 1976, en 1982, contendieron siete candidatos.³⁰ Aunque estas elecciones no fueron realmente competidas, sí se observó una caída en el voto del PRI y un aumento en el de los partidos “minoritarios”. Esta tendencia continuó, y se incrementó, en los siguientes años, debido a la enorme crisis económica. De 1982 a 1988, lo electoral se puso en el centro de la arena política, convirtiéndose en el eje de la democratización. Resumiendo, en palabras de Jacqueline Peschard: “Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, las elecciones se convirtieron en preocupación central, no sólo del gobierno y los partidos políticos, sino también de la opinión pública. Tanto en su ámbito federal como local, en el curso de los años ochenta, los comicios fueron ganando importancia y significado en el sistema político mexicano: se perfilaron cómo vías de expresión de conflictos políticos; como espacios de articulación de demandas de una sociedad desagregada; como centro de cuestionamiento a la

²⁸ Véase *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid*, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1988, 9 vol. Un estudio sobre las elecciones en este sexenio se puede encontrar en Juan Molinar, “Las elecciones de 1985 y sus consecuencias” en Germán Pérez y Samuel León (coord.), *17 ángulos de un sexenio*, México, Plaza Valdés, 1987, pp. 189-224.

²⁹ Véase Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

³⁰ Los más importantes Miguel de la Madrid Hurtado (PRI), Pablo Emilio Madero (PAN) y Arnoldo Martínez Verdugo (PSUM).

hegemonía del partido oficial; en suma, como punto nodal de la expansión de la exigencia democratizadora que fue la consigna de julio de 1988”.³¹ Esto se reflejó en los resultados electorales.

Composición de la Cámara de Diputados 1979-1985

	1979	1982	1985
PRI	296	299	289
PAN	43	51	41
PPS	11	10	11
PARM	12		11
PNM			
FPP			
PDM	10	12	12
PFUR			
PNDI			
PCM	18		
PSUM		17	12
PST	10	11	12
PRT			6
PMT			6

Fuente: elaboración propia con datos de Benito Nacif, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002.

Es de notar que, pese al énfasis que cada día más grupos ponían en lo electoral, no fue sino hasta 1986 que el gobierno definió ese tema como prioridad de su agenda. Aunque, en los primeros años de su gobierno, los conflictos electorales fueron una constante, y estos fueron seguidos de cerca por los medios de comunicación, uno de los grandes errores del gobierno fue, justamente, su lectura sobre la relevancia de los partidos y las elecciones.³²

³¹ “Las elecciones en el sexenio de la crisis”, en Carlos Bazdresch, et. al., (comps.), *México, auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos de cambio 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. De la misma autora véase también “Los procesos electorales y su repercusión política” en Germán Pérez y Samuel León (coord.), *op. cit.*, pp. 169-187.

³² En su libro *Cambio de rumbo*, Miguel de la Madrid expone que la verdadera oposición a su gobierno eran las “factores reales de poder” (campesinos, obreros, empresarios, clase media y prensa), no los partidos políticos. Al hacer un balance de sus recursos, explicaba que los actores colectivos que más le preocupaban eran aquellos grupos que no se controlaban a través del PRI: “En lo que toca a las relaciones entre el gobierno y la sociedad, o el gobierno y los factores reales

El Código Federal Electoral

Aunque se ofreciera que, con la reforma electoral de 1986, se renovarían las prácticas, buscando el perfeccionamiento democrático y la democratización integral, el Código Federal Electoral no evolucionaría la arquitectura electoral existente.³³

Siguiendo la receta de la reforma de Jesús Reyes Heróles, el 19 de junio de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo con el que la Secretaría de Gobernación convocaría a los distintos actores para que participaran en las Audiencias Públicas de Consulta sobre la Renovación Político Electoral y Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.³⁴ Con el objeto de conducir la consulta, se creó una comisión *ad hoc* que estaba presidida por el Secretario de Gobernación y compuesta por dos miembros del Congreso de la Unión -uno de cada Cámara— y un representante de cada uno de los partidos políticos con registro; el Secretario de la Comisión era Fernando Elías Calles, Subsecretario de Gobernación.

El 27 de junio de 1986, después de oír las palabras de los integrantes de la Comisión mencionada, Manuel Bartlett Díaz, expuso: “Vamos a renovar nuestra legislación electoral, no a inventarla. Partimos de un proceso de construcción de prácticas y estructuras democráticas que arranca del restablecimiento democrático de 1917 y culmina con la Reforma Municipal, pasando por la constitucionalización de los partidos,

de poder, he encontrado un gobierno muy desgastado, muy desarticulado. Por ejemplo, en el caso de los empresarios no he podido controlar plenamente sus expresiones. Mi relación con ellos todavía se encuentra muy entre azul y buenas noches. La relación con la prensa ha sido muy difícil también. Exige una acción casi diaria y sin embargo los resultados todavía son muy insatisfactorios” (Miguel de la Madrid Hurtado, *op. cit.*, pp. 49 y 68).

³³ En su comparecencia en la Cámara de Diputados, Manuel Bartlett expresaba: “Desde su toma de posesión, el Presidente De la Madrid reafirmó su compromiso con la democratización integral, con el desarrollo político del país. ‘Estamos comprometidos - afirmó - a trabajar por la democratización integral que afirme nuestra Constitución. Fortalecemos la división de poderes, el federalismo y el municipio libre. Respetaremos el pluralismo y todas las formas de asociación política, y atenderemos a la opinión pública y a sus medios, con responsabilidad y libertad” (*Diario de Debates*, Legislatura LIII, año legislativo II, núm. 28, 13 de noviembre de 1986).

³⁴ Un cambio fundamental entre las audiencias de 1977 y 1986 fue que, en las segundas, los partidos tenían el derecho a interrogar a los distintos ponentes.

sus derechos, responsabilidades y prerrogativas. Se trata de un sistema perfectible, inacabado, en renovación”.³⁵

Si bien la realización de estos foros fue un avance en la apertura del régimen, como la fuerza de los grupos de oposición todavía era considerablemente menor a las del gobierno y del PRI, los resultados de estos ejercicios seguían manteniendo el *status quo*. Desde la perspectiva gubernamental, todavía no era necesario cambiar las estructuras: su estrategia fue retardar la democratización del sistema sin prever que esto aumentaría el descontento de la población y disminuiría su credibilidad.

Después de las audiencias gubernamentales, algunos partidos de oposición (PAN, PSUM, PRT y PMT) organizaron el “Foro para el sufragio efectivo”.³⁶ Uno de los frutos de estas reuniones fue la iniciativa de ley presentada en el Congreso. Aunque este proyecto no pasó de las comisiones de la Cámara de Diputados, algunas propuestas de la oposición se incorporaron en la versión del Código Federal Electoral que se aprobó en el Poder Legislativo con 202 votos a favor y 33 en contra (en 1986 el PRI contaba con el 72.25% de los diputados).

El Código Federal Electoral se insertó en la lógica de continuar con la apertura gradual del sistema. La redacción de la iniciativa fue responsabilidad de Manuel Bartlett, quien ya había participado en la redacción de las reformas electorales que mandó al Congreso Luis Echeverría Álvarez.

¿Tuvo alguna consecuencia en la transformación del sistema la aprobación de este Código? Aunque son muchos los analistas que dicen que fueron más las reformas regresivas que los avances, en 1986 se tomaron medidas que tuvieron importantes repercusiones en la transformación del régimen. Algunas de ellas fueron las siguientes: 1.

³⁵ *Renovación Política*, Talleres Gráficos de la Nación, 1987, pp. 30 y 31.

³⁶ El PAN se había retirado de las audiencias gubernamentales debido al fraude electoral (José Woldeberg, “La reforma electoral de 1986” en Germán Pérez y Samuel León [coord.], *op. cit.*, p. 232). Véase también, del mismo autor, “Elecciones y legislación”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, (141) 1990, pp. 9-23.

se amplió 100% el número de diputados plurinominales; 2. se estableció que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados debía integrarse con todos sus miembros; 3. el Senado se renovarían por mitades cada tres años; 4. se revisaron algunas de las reglas del procedimiento y del registro de electores; 5. se creó la candidatura común (sólo se requería la aprobación del candidato); 6. se amplió la representación proporcional de los partidos en los municipios; 7. se formó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y 8. se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral.³⁷ En los próximos párrafos, se explican algunas de las consecuencias de esta reforma.

Al determinarse que serían 500 los diputados federales, aumentó el número de curules que podía ganar la oposición, volviendo más plural este cuerpo sin poner en riesgo los puestos que ya estaban comprometidos en el PRI.

La figura de la candidatura común fue lo que posibilitó que las fuerzas de izquierda se concentraran para apoyar a Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones presidenciales de 1988. Sobra decir que este hecho impactó fuertemente en la modificación del sistema. Con la creación de la Asamblea del Distrito Federal, la izquierda contó con un foro público que, desde ese momento, se convertiría en un espacio estratégico para su fortalecimiento.

Entre las reformas del Código que frenaron la democratización, señalaremos la modificación de la fórmula de integración de la Cámara de Diputados con el objeto de que el PRI no perdiera la mayoría en ese cuerpo (la cláusula de gobernabilidad); la supresión del registro condicionado y los cambios en la integración de la CFE.

Como lo apuntamos en el segundo capítulo, con la LFOPPE formalmente la Secretaría de Gobernación dejó de participar en la organización de los procesos electorales. Sin embargo, en la práctica, Bartlett presidió la CFE e influyó

³⁷ Un estudio detallado del proceso de reforma y de las características del Código se puede encontrar en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2° ed., 2000, pp. 150-207.

considerablemente en la forma en la que se realizarían las elecciones. La reforma electoral de 1986 aumentó las facultades de la CFE. En ese momento, la percepción de algunos actores era que no se realizaba ninguna actividad electoral si no se contaba con el visto bueno del Presidente de la Comisión. Para Mina Piekarewicz “las nuevas composiciones y facultades de la CFE influyeron decisivamente en la pérdida de credibilidad de la ley, de los organismos electorales y de los resultados de los comicios del 6 de julio de 1988”.³⁸ Vamos a ver a qué se debió esto.

El documento que el Poder Ejecutivo envió al Congreso consideraba que sólo tres partidos políticos tendrían voto en la CFE; sin embargo, después de algunos cambios fomentados por la oposición, el dictamen que aprobó el PRI había modificado algunos puntos de la iniciativa presidencial, incluyendo el de la composición de la Comisión.³⁹ En 1986, se introdujo la proporcionalidad como criterio para determinar el número de representantes por partido que integrarían la Comisión.⁴⁰ Con esta regla, para las elecciones de 1988, la CFE estaba integrada por 16 miembros del PRI, 5 del PAN, 2 del PMS, 1 del PPS, 1 del PARM, 1 del PDM, 1 del PST y 1 del PRT.

Es importante no perder de vista que esta composición de la CFE puso en manos del PRI, y no del gobierno, la mayoría en este cuerpo.⁴¹ Esto no es *peccata minuta* si

³⁸ “El aparato electoral como instrumento para el control gubernamental de los comicios”, en Jorge Tamayo y Leonardo Valdés (coords.), *Movimientos políticos y procesos electorales*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1991, p. 77.

³⁹ Otro de los cambios es el que les imponía a los representantes del Clero una multa si participaban en política (*Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid, op. cit., passim.*).

⁴⁰ El artículo 165 del Código decía que los comisionados de los partidos con registro se determinarían con los siguientes criterios: “a) un comisionado por cada partido que en la elección anterior obtuviera hasta el 3% de la votación; b) un comisionado adicional si se obtuvo entre el 3 y el 6%; c) los partidos con más de 6% tienen derecho a un comisionado adicional por cada 3% de votación; d) ningún partido tendrá derecho a acreditar más de 16 comisionados” (*Código Federal Electoral*, México, Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1987).

⁴¹ A parte de la desigualdad en la integración de la CFE, el Código Federal Electoral aceptaba la regla de “1,2,3 por mí y por todos mis compañeros”. Es decir, que con que asistiera a la sesión un representante de cada partido era suficiente para contar con el número de votos de todos los miembros de esa agrupación, ya que a la hora de la votación se podía indicar la intención del voto de los Consejeros ausentes (*ibid.*).

tomamos en cuenta que, en ese sexenio, la relación entre el Ejecutivo y el PRI era bastante tensa. En la crónica del gobierno de Miguel de la Madrid, se explican algunas diferencias entre el PRI y la Secretaría de Gobernación en el momento en el que se discutió la iniciativa del Código Federal Electoral.

En *El tiempo de la legitimidad* se muestran algunos ejemplos en los que el Secretario de Gobernación, los representantes del Legislativo y los miembros del PRI votaron en sentidos distintos. En palabras de Molinar: “Estos casos extraños se produjeron porque el PRI decidió que votaría en contra de cualquier dictamen que no le otorgara mayoría, mientras que los otros representantes del régimen (senador y diputado aparentemente más cercanos a la línea de Gobernación) decidieron aceptar en algunos casos la derrota del PRI”.⁴² En esta cita, se muestra un ejemplo que pone en entredicho la visión maniquea de que el profesionalismo de los funcionarios de Gobernación se vulneraba debido a la relación que existía entre el gobierno y el PRI. En muchas ocasiones, estos actores antepusieron los intereses del Estado a los del partido.

¿Se modifica la posición, las estrategias o los recursos de la Secretaría de Gobernación con esta reforma? Aunque se aumentó el poder de la CFE, se disminuyó considerablemente el peso del voto del Secretario de Gobernación en la Comisión (de ser 1 de 7 en la Comisión creada por la LFOPPE, con el cambio del Código su voto es 1 de 31). Las negociaciones del titular de Bucareli con el PRI (tanto con los representantes partidistas como los miembros del Congreso) se vuelven esenciales si el gobierno quería seguir imponiendo sus estrategias en este “cuerpo colegiado”.

Esta reforma repercutió, no en la forma en la que actuaba la Secretaría de Gobernación, pero sí negativamente en la percepción que se tenía de esta dependencia. En 1989, José Woldenberg escribía: “los órganos encargados de la organización de las elecciones, tienen una integración tal que vulnera la imparcialidad necesaria en cualquier

⁴² Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, p.114.

proceso electoral. Desde la Comisión Federal Electoral hasta las mesas de casilla, pasando por las 32 Comisiones Locales y los 300 Comités Distritales, hay demasiados representantes del PRI y el gobierno, lo que hace que dichos órganos sean juez y parte en la contienda”.⁴³ Más que nunca, debido a los conflictos entre el PRI y el gobierno, esta conformación complicaría la implementación de las estrategias gubernamentales.

Sin embargo hay que anotar que, debido a la relación histórica que el gobierno había tenido con su partido, independientemente de los conflictos entre los priístas, empezó a cuestionarse la posibilidad de que Gobernación fuera realmente una instancia que garantizara la imparcialidad de los procesos electorales.

La creencia de que Gobernación era juez y parte repercutió en los recursos que Bucareli podía utilizar para impulsar sus estrategias; uno de los requisitos para que el Secretario hiciera bien su trabajo era que los otros actores le reconocieran su capacidad de negociación; que lo vieran como un interlocutor confiable. En el régimen autoritario, la credibilidad iba emparejada de la línea dura (Díaz Ordaz lo había declarado: al Secretario de Gobernación se le debía tener miedo). En un sistema que buscaba ser democrático, se valoraban más las capacidades políticas del encargado de la política interior.

Las estrategias de los actores rumbo a las elecciones presidenciales

A partir de la década de los ochenta, los partidos políticos se adueñaron del tema electoral y el gobierno se convirtió en un actor reactivo. Si bien la reforma que se realizó durante este sexenio fue una iniciativa presidencial redactada en Gobernación, ésta se hizo por la contundente presión de las otras fuerzas.

La estrategia “electoral” del gobierno, cuya implementación todavía era facultad de la Secretaría de Gobernación, fue garantizar que el *status quo* político se mantuviera, conteniendo al mismo tiempo la creciente movilización social. Con el programa de

⁴³ “La legislación electoral”, en *Nexos*, 1989, núm. 134, p. 6.

Renovación política, la democratización fue sólo un discurso. ¿Qué recursos utilizó Bucareli para empujar su estrategia? Como en los sexenios anteriores, el reformismo electoral fue el principal recurso que utilizó Manuel Bartlett para contener el avance de los partidos opositores.⁴⁴

Antes de conocerse los resultados de las elecciones presidenciales de 1988, en opinión del gobierno, los partidos políticos habían fracasado porque no eran opciones reales de gobierno y no habían logrado cooptar a los grupos de presión, pese a las medidas impopulares de su administración.⁴⁵

En un análisis en el que se concibe que los márgenes de maniobra de los distintos actores se interrelacionan en juego “suma-cero”, al aumentar las libertades de los partidos de oposición, disminuyeron las del PRI y el gobierno. En el caso concreto de Gobernación, que lo electoral cambiara de significado en el sistema ubicó a Bucareli en un escenario en el que no estaba acostumbrado a actuar. Crozier nos dice que dos de los principales recursos de un actor son, justamente, el conocimiento del sistema y del entorno que le permiten inferir las estrategias de los otros actores. Al desconocer cómo y en qué magnitud estaban cambiando los juegos electorales, Gobernación dejó de saber la

⁴⁴ Aunque el discurso fuera “democrático”, la postura de la administración seguía siendo la de “tolerar” a estos grupos siempre y cuando su divergencia estuviera dentro de los límites definidos por el gobierno. Miguel de la Madrid aumentó y aprobó el “dinamismo” de la sociedad siempre que estuviera inmerso en el manto protector estatal; fomentó la prensa crítica sólo si lo que se iba a publicar contaba con el visto bueno de Gobernación; aplaudió la iniciativa de sus colaboradores si antes era acordada con él; festejó el fortalecimiento de las regiones si éstas seguían subordinadas al centro y veía bien que los partidos políticos minoritarios ganaran elecciones cuando éstas no implicaban inestabilidad en el PRI. Con estas premisas, el gobierno planteaba sus estrategias. Un ejemplo claro de esto se puede ver en el apartado “las reglas del juego” de las memorias de Miguel de la Madrid (*op. cit.*).

⁴⁵ “Debo decir que sí estoy decepcionado, pues al iniciar mi gobierno tenía la esperanza de poder negociar con los partidos de oposición. Pensé que podría expresarles mi plan de gobierno, lograr ciertos consensos operativos, para que una vez que fuera posible, y dentro de ciertos marcos, atender sus críticas. Pero no fue así. Para el PAN nada es posible mientras subsista el PRI, y la izquierda lo condiciona todo a que se acabe el sistema capitalista y se imponga el socialismo. Considero que sus actitudes son inconducentes y estériles, por lo que es imposible tratar de entenderse con ellos. Por el momento, cualquier triunfo que se les reconozca, los dejará insatisfechos. De todos modos seguirán criticando todos y cada uno de los actos de gobierno” (*ibid.*, p. 205).

posición real de los otros actores en el sistema, hecho que repercutió en el diseño de sus estrategias.

¿Cuáles fueron las decisiones que pudo haber tomado la entidad encargada de la política interior? Tenía la opción o bien de implementar las medidas para democratizar el sistema o bien aplazar la democratización reformando el sistema para que lo único que se permitiera fuera la liberalización.⁴⁶ El gobierno optó por la segunda estrategia sin percatarse de que el sistema y el entorno habían cambiado. No vio las restricciones que existían para utilizar los recursos que, históricamente, le habían permitido imponer sus estrategias. ¿Cuáles eran estas restricciones? Al cambiar el significado de lo electoral, era fundamental que, ahora sí, los votos se convirtieran en escaños; entonces, las medidas que el gobierno y el PRI tomaron para controlar el resultado de las elecciones fueron ampliamente criticadas y esto empezó a ser muy costoso, en términos de legitimidad, para el gobierno.

¿Cuáles fueron las estrategias de los demás actores? En el PRI, pronto se asimilaría que la salida del partido dejaría de ser sinónimo de muerte política. Este aprendizaje modificaría las estrategias de algunos actores que incumplirían abiertamente las decisiones tomadas en el centro. A partir de este sexenio, la supuesta subordinación del partido a la Presidencia de la República quedó en entredicho.⁴⁷

Como sucede al trazar cualquier cambio, el equipo de Miguel de la Madrid se enfrentó a distintas fuerzas que intentaron evitar las reformas: a los grupos opositores existentes, cuyo tamaño y recursos aumentaron al desafiar al gobierno electoralmente, se le sumaron algunos sectores del partido oficial que se declararon abiertamente en contra

⁴⁶ Algunas de las estrategias que podían adoptar fueron: 1. flexibilizar las reglas de selección de candidatos en el PRI; 2. reconocer la trascendencia de los resultados de las elecciones realizadas durante el sexenio y 3. incluir las peticiones de la oposición en las negociaciones electorales.

⁴⁷ De la Madrid narra un ejemplo: "En Durango sí ocurrieron cosas indebidas: la CTM se hizo cargo del proceso electoral y el centro fue incapaz de controlar la situación" (Miguel de la Madrid Hurtado, *op. cit.*, p. 663).

de las políticas presidenciales.⁴⁸

Por primera vez en 34 años surgió un grupo al interior del PRI que reinauguró la opción de salida del partido.⁴⁹ Como resultado de una entrevista con Porfirio Muñoz Ledo, el 14 de agosto de 1986, Becerra Acosta publica en el *Uno más uno* la existencia de la “Corriente de democratización política” encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, Cuauhtémoc Cárdenas, Rodolfo González Guevara e Ifigenia Martínez.⁵⁰ Sus peticiones, al no sentirse representados por los “tecnócratas”, eran que el Presidente de la República dejara en las manos de los miembros del partido la elección del candidato presidencial y que reconociera la existencia de la corriente. Sin embargo, Miguel de la Madrid, al reunirse con dos de los miembros de la corriente, Cárdenas y Muñoz Ledo, les negó sus peticiones argumentando que, si accedía a esto, se debilitaría el partido.⁵¹ La superficial lectura

⁴⁸ Un ejemplo de esto es el desacuerdo de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) con la candidatura de Miguel de la Madrid Hurtado. En ese sexenio Fidel Velásquez declaraba: “Nosotros los revolucionarios llegamos aquí a balazos. El que quiera quitarnos no podrá hacerlo con votos, tendrá que hacerlo a balazos también”. Frente a eso, De la Madrid respondía: “No me dejaré presionar por viejos estilos de negociación o pretensión de poder” (Héctor Aguilar Camín, *op. cit.*, pp. 71 y 72).

⁴⁹ Aparecían otra vez en el PRI las voces que pugnaban porque se modificaran los procesos de selección de los candidatos priístas. Ejemplos de estos son los procedimientos establecidos en los estatutos del partido en 1946 y las reformas planteadas por Carlos A. Madrazo en 1965. Luis Medina Peña, *op. cit.*, p. 210. Véase, también, Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (Coords.), *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000. Luis Javier Garrido explica como el proceso de selección del candidato priísta se convirtió en un foco rojo: “En el ‘sistema’ mexicano, el presidente de la República pudo históricamente imponerle su candidato al PRI no sólo en virtud de su autoridad sobre la democracia política y sindical, como ‘jefe nato’ del Partido, de acuerdo con las reglas ‘no escritas’ del ‘sistema’; lo hizo también debido a la imposibilidad de las bases priístas de participar en la vida partidaria por una serie de impedimentos estatutarios: es decir, por la antidemocracia. En los estatutos del PRI, en particular a partir de 1950, se fueron desarrollando una serie de ‘amarres’ o ‘candados’, que tuvieron como objetivo asegurar el control de la dirección nacional partidista sobre los procesos internos de selección de candidatos, de tal manera que los miembros del tricolor perdieron incluso la posibilidad ‘estatutaria’ de influir en las grandes decisiones del Partido, y esto fue particularmente evidente en 1987” (*La ruptura. La Corriente Democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993, p. 117).

⁵⁰ También eran parte de esta corriente Gonzalo Martínez Corbalá, Augusto Gómez Villanueva y Armando Labra Manjares, entre otros. Véase el libro de Luis Javier Garrido citado en la nota anterior.

⁵¹ Porfirio Muñoz Ledo Lazo de la Vega fue, entre otras cosas, Secretario del Trabajo de 1972 a 1975, Presidente del CEN del PRI de 1975 a 1976, Secretario de Educación Pública de 1976 a 1977 y Embajador en las Naciones Unidas de 1979 a 1982. Una vez que dejó el PRI fue candidato del PRD a la gubernatura de Guanajuato en 1991, Presidente del PRD de 1993 a 1996, candidato presidencial del PARM en el 2000 y en el gobierno de Vicente Fox fue nombrado embajador de México ante la Unión Europea. El tiempo que Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano fue miembro del

gubernamental de los recursos con los que contaban estos actores tuvo efectos contraproducentes para el gobierno.⁵²

En marzo de 1987, en la décima tercera asamblea del PRI, a la que asistieron los exPresidentes de la República con el fin de enviar una señal de unidad, Jorge de la Vega Domínguez mandaba el mensaje de que, los que no quisieran respetar las reglas del PRI renunciaran, porque en el PRI no tendrían cabida “los caballos de Troya”. Al anunciarse la candidatura de Carlos Salinas de Gortari, aceptando que, en el partido, sus zonas de influencia serían muy reducidas, algunos de los miembros de la Corriente Democrática se salieron del PRI. ¿Jugó algún papel la Secretaría de Gobernación durante las negociaciones del PRI con la corriente? Al parecer, la injerencia del Secretario de Gobernación fue prácticamente nula, los acuerdos y desacuerdos fueron entre los priístas y las reuniones de Cárdenas y Muñoz Ledo fueron directamente con Miguel de la Madrid.⁵³

Mientras que el PRI empezó a sufrir el desgaste de tantos años de gobierno, el PAN aprovechó los malos resultados gubernamentales para encausar el descontento de los empresarios por medio de las elecciones.⁵⁴ A partir de ese momento, hizo suya la demanda democrática y abanderó la defensa del voto. En el sexenio de Miguel de la

PRI fue senador (1976) y gobernador del estado de Michoacán (1980-1986). Fue Presidente del PRD de 1988 a 1994; también fue candidato presidencial de la principal fuerza de izquierda en 1988, 1994 y el 2000. En 1997, como candidato del PRD, ganó las elecciones para la jefatura del Gobierno del Distrito Federal.

⁵² Cuando Miguel de la Madrid supo de la Corriente democrática, agosto de 1986, a pesar de los importantes puestos que sus dos principales integrantes habían tenido, escribió en sus memorias: “Posiblemente, en sus delirios de grandeza, Muñoz Ledo piensa que puede lograr un arrastre suficiente para ser postulado candidato a la Presidencia de la República. En cuanto a Cárdenas, yo creo que simple y llanamente se dijo así le hacía mi apá” (*op. cit.*, p. 618). Unos meses después agregaba “La verdad es que al partido le conviene que se separen, y el número de militantes que pueden llevarse es realmente mínimo. He preguntado y gente del partido me ha informado que no serían más de 500. Yo pienso que aunque se lleven 30,000 vale la pena, pues qué puede eso significar cuando la militancia del PRI oscila entre 10 y 15 millones de votantes” (*ibid.*, p. 708).

⁵³ Entrevista con Gonzalo Martínez Corbalá 27 de julio de 2006.

⁵⁴ Sobre este tema, en 1987 Rafael Segovia escribió que “cincuenta y siete años de monopolio en el poder ejercido por un sólo y proteico partido y setenta y siete –desde la llegada de Obregón a la presidencia—de mantener este mismo poder dentro de un solo y perpetuo grupo, son razones sobradas para explicar el desgaste de su legitimidad que, con todo, no encuentra sustituto” (“El fastidio electoral”, en *Lapidaria Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 303-309).

Madrid, el PAN modificó su actitud, asumiendo un papel más activo en la política nacional y de mayor confrontación.

Desde ese sexenio, panistas de la talla de Jesús González Schmall (Coordinador del grupo parlamentario panista de 1985 a 1988), Francisco Barrio Terrazas (candidato para la gubernatura de la ciudad de Chihuahua en 1983), Luis H. Álvarez (candidato a gobernador de Chihuahua en 1956, candidato presidencial en 1958, Presidente Municipal de Chihuahua en 1983, Presidente Nacional de PAN de 1983 a 1993, Senador por Chihuahua de 1994 al 2000 y Coordinador para el Diálogo para la Paz en Chiapas en el gobierno foxista), Manuel J. Clouthier (candidato para la gubernatura de Sinaloa en 1986 y candidato presidencial en 1988), Diego Fernández de Cevallos (Coordinador del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados durante la LV Legislatura, y candidato a la Presidencia de la República en 1994), Carlos Castillo Peraza (Consejero Nacional de 1979 a 1998, miembro del Comité Nacional de 1979 a 1993, candidato a Gobernador de Yucatán en 1988, Diputado Federal de 1988 a 1991, Presidente del PAN de 1993 a 1996 y candidato a Jefe de Gobierno de Distrito Federal en 1997) y Vicente Fox Quezada (candidato a la gubernatura de Guanajuato en 1991, gobernador de Guanajuato de 1995 a 1999 y Presidente de la República del 2000 al 2006) irrumpen en la esfera política. Se convierten en actores protagónicos desde ese momento. Este nuevo grupo de panistas después se conoció como el "Neopanismo".

Estos actores empezaron a utilizar las redes políticas con las que contaban: el apoyo en sus comunidades y, al ser empresarios, el dinero suficiente para autofinanciar sus campañas políticas. Definieron estrategias individuales y colectivas que les permitieran acceder a los puestos en los que se tomaban las decisiones públicas. En un primer momento, este grupo se empezó a consolidar en los estados del norte, en donde

los empresarios habían resentido particularmente la devaluación del peso frente al dólar. Pero, con los años, la fuerza electoral del PAN se fue extendiendo.⁵⁵

¿Cuáles fueron las posibles estrategias que pudieron haber elegido? La confrontación directa o la lucha sólo en el discurso. Los panistas decidieron luchar contra el gobierno por la vía electoral.⁵⁶ En términos generales, su estrategia fue la resistencia y desobediencia civil; su eslogan, al participar en las elecciones, fue la defensa del voto, asumiendo de antemano que no existían condiciones de competencia y que, en lugar de enfrentarse a un partido político, la lucha era contra un “aparato de Estado”. La resistencia consistió en las siguientes tácticas: presiones de la iglesia (amenazando incluso con suspender las misas),⁵⁷ la cobertura de los medios, marchas, huelgas de hambre, toma de edificios públicos y de puentes internacionales, boicots a medios de comunicación, etc.

Sobre estas acciones, subrayaremos la importancia de los plantones en los puentes internacionales debido a que, con esto, el fraude en México se convierte en tema de la prensa extranjera, en un momento en el que el gobierno buscaba constantemente negociar con el exterior la inclusión de México en los mercados internacionales.

Por su parte, en los primeros años de la década de los ochenta, la izquierda decidió incorporarse de lleno a la lucha electoral. Después de un largo proceso de negociaciones, el 17 de diciembre de 1981 se creó el Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Su base era el Partido Comunista Mexicano que había obtenido su registro gracias a la LFOPPE, y que integraba a más organizaciones de izquierda. En 1986, el PSUM se convirtió en el Partido Mexicano Socialista (PMS).

⁵⁵ Véase Carlos Arriola (*Ensayos sobre el PAN*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994) y Soledad Loeza (*El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999).

⁵⁶ Un análisis de los triunfos de este partido en los siguientes sexenios nos muestra que fue una estrategia exitosa.

⁵⁷ En un país mayoritariamente católico estas estrategias eran exitosas. Según las normas de la Administración Pública Federal era competencia directa de la Secretaría de Gobernación el trato con las iglesias (la regulación de los cultos). Véanse la presión del PAN en los conflictos postelectorales de la elección a gobernador en Chihuahua en 1986.

El grupo de expriístas que había abandonado el partido decidió luchar en la arena electoral. Así, los miembros de la Corriente democrática se sumaron a las filas de la izquierda. En 1988, el PMS, el PFCRN, el PARM y el PPS integraron el FDN (Frente Democrático Nacional): hasta ese momento la única fuerza de oposición que demostró que era posible que, por la vía electoral, se realizara la alternancia del gobierno en el máximo puesto electoral.

¿Quiénes eran las clientelas de estos partidos? Trabajadores que no se habían incorporado a los sindicatos estatales y universitarios que comulgaban con la ideología mundial de la izquierda. No podemos dejar de mencionar cómo las zonas de influencia de este actor colectivo aumentaron con la movilización de los grupos de izquierda que se organizaron después de dos acontecimientos que cambiaron el significado de la movilización social en la política: las organizaciones de damnificados del sismo de 1985 y el movimiento del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) en 1986. En 1985, un hecho que influye drásticamente en que la organización de la sociedad cambie de significado es el terremoto del 19 de septiembre que daña muchos edificios del Distrito Federal (teniendo como saldo muchos muertos y heridos) y despierta la capacidad organizativa de los mexicanos. En 1986, los estudiantes reaccionan frente a la aprobación del Consejo Universitario de la reforma impulsada por Jorge Carpizo. En las campañas electorales del 87, estos grupos apoyaron la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, conjugando la movilidad social y lo electoral.⁵⁸

Entre los protagonistas de la izquierda, aparte de los miembros de la Corriente democrática, mencionaremos a Arnoldo Martínez Verdugo (dirigente del Partido Comunista Mexicano y del Partido Socialista Unificado de México, Coordinador del grupo

⁵⁸ Las actividades que la Secretaría de Gobernación realizó en estos dos hechos, encargado de la protección civil e integrante de la Comisión Nacional de Reconstrucción en el sismo y asesor de Jorge Carpizo durante los conflictos estudiantiles, se pueden encontrar en Miguel de la Madrid Hurtado, *op. cit.*, pp. 473-488 y 683; y en *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid, op. cit., passim.*

parlamentario del PCM en 1979 y candidato presidencial del PSUM en 1982), Heberto Castillo Martínez (Presidente del Partido Mexicano de los Trabajadores en 1974, candidato presidencial del PMT en 1988 y Senador del PRD por el estado de Veracruz en 1994), Gilberto Rincón Gallardo y Meltis (candidato a Diputado del Frente Electoral del Pueblo (FEP), miembro del PCM y el PSUM, Diputado Federal en la LI y LV legislaturas y candidato presidencial de Democracia Social en el 2000), Pablo Gómez Álvarez (Diputado Federal en 1979, Presidente del PSUM de 1982 a 1988, Diputado Federal por el PRD, Representante de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de 1992 a 1995, Presidente interino del PRD en 1999 y Senador del PRD a partir del 2006) y Jorge Alcocer Villanueva (Diputado Federal de 1979 a 1981 y de 1985 a 1988, representante del PMS-PRD ante la CFE de 1986 a 1990, asesor del Secretario de Gobernación en 1994 y Subsecretario de Desarrollo Político de 1998 al 2000).⁵⁹

En *México. La historia de su democracia*, algunos de estos actores explican cómo, al finalizar los setenta, el dilema de la izquierda era el siguiente: aceptar la supuesta apertura del gobierno y utilizar las estructuras electorales, o seguir protestando al margen de las instituciones gubernamentales. La estrategia que eligieron fue procesar las demandas de los sectores que representaban a partir de los partidos políticos. ¿Cuál fue el principal obstáculo que enfrentó la izquierda? Su fragmentación en distintos partidos y asociaciones, que lo debilitó en sus negociaciones con el gobierno.

Sabedora, al igual que la derecha, de que las elecciones en México sólo eran prácticas que legitimaban al régimen y que, a pesar de las reformas que habían liberalizado el sistema, abriéndolo a otras fuerzas, los comicios todavía no permitían acceder a los puestos de elección popular, la izquierda planteó una estrategia basada en la defensa del voto, pero sobre todo en la crítica “inteligente” del sistema desde las

⁵⁹ Todos participaron activamente en los movimientos estudiantiles, algunos fueron presos políticos.

universidades. Desde la década de los sesenta, distintos académicos se pronunciaron a favor de la pluralización del sistema.⁶⁰ Esta fue una de las medidas que aumentaron la fuerza de los opositores frente al gobierno, cada vez más, las autoridades definieron estrategias para negociar con este grupo. Conforme las elecciones adquirieron mayor relevancia, la presión de “los académicos” fue aumentando su valor.⁶¹

Al empezar 1988 tanto la naturaleza, como los escenarios de las relaciones de Gobernación con los actores cambiaron. A partir de este momento, lo electoral sería la esfera en la que gobierno y oposición negociarían los cambios en el sistema. Esto modificaría las estrategias gubernamentales.

1988: punto de inflexión

El tema central de este apartado es revisar cuál fue el papel que jugó la Secretaría de Gobernación, particularmente su titular, en la organización de las elecciones de 1988. Para hacerlo, se divide en dos secciones. En la primera, se estudia la selección de los candidatos en los distintos partidos. En la segunda, se hace un recuento de los sucesos del proceso electoral.

⁶⁰ Las revistas *El Espectador* y *Política* son ejemplos de las publicaciones de la izquierda. Véase Luis Medina, *op. cit.*, pp. 203-205.

⁶¹ Un ejemplo de esto es el desplegado que salió en la prensa sobre las elecciones estatales de Chihuahua en 1986. La cena a la que el Secretario de Gobernación convocó a algunos de ellos – Héctor Aguilar Camín, Carlos Monsivais y Enrique Krauze, entre otros— para explicarles los puntos de vista del gobierno, es un ejemplo de que el gobierno reconocía su fuerza. Sobre este caso en específico Juan Molinar comenta que el Secretario de Gobernación justificaba el fraude por razones de “seguridad nacional”: no era posible que el PAN ganara en estados fronterizos, así que se había tenido que realizar el “fraude patriótico”. Como respuesta Manuel Bartlett declara que jamás utilizaron ese argumento y que él había puesto a disposición de los académicos las pruebas de que el PRI había ganado legalmente la gubernatura y que, en cambio, ellos jamás habían comprobado la existencia del fraude porque éste no se había realizado: “En Chihuahua ganó el PRI” (Ricardo Becerra, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, “La lucha por el voto (1982-1986)”, en *México: la historia de su democracia, op. cit.*).

La elección de candidatos

En 1987, la situación económica de la población se agravó a causa de la baja del precio del petróleo en 1986, la caída del mercado de valores, la devaluación y la fuga de capitales. Fidel Velázquez emplazó a una huelga general. Frente a este escenario, el gobierno decidió negociar con los trabajadores y los empresarios para lograr la contención de la crisis. El 5 de diciembre de 1987, se firmó el Pacto de Solidaridad Económica en Los Pinos: el gobierno se comprometió a bajar su gasto y a vender las empresas que vivían del presupuesto público; los obreros, a no llamar a huelga general y, los empresario, a no subir más los precios. Esta medida fue utilizada por la oposición para ampliar sus clientelas. Aunque, gracias al pacto, se logró disminuir la inflación, las clases medias se opusieron; se creó un movimiento “antipacto” con la consigna de “Pacto no, moratoria sí”.

El gobierno se encontró atrapado entre dos lógicas. Por un lado, tenía que tomar medidas antipopulares para salvar la crisis; pero, por el otro, al ser un año electoral, debía convencer a los ciudadanos de que votaran por el PRI.

Ese mismo año empezaron las campañas electorales para la Presidencia de la República. Las tres fuerzas políticas más importantes eligieron a los candidatos que los representarían en los comicios. Miguel de la Madrid y el PRI, pese a las demandas de la Corriente democrática, decidieron que la selección del candidato siguiera siendo una prerrogativa presidencial. Aunque, supuestamente, se había flexibilizado el proceso con la “pasarela”,⁶² la realidad fue que la designación de De la Vega el 7 de octubre de 1987 y el “novedoso” método para elegir al sucesor sólo fueron medidas que buscaban la

⁶² La pasarela era un proceso mediante el cual los precandidatos darían a conocer sus programas de gobierno a los distintos actores del PRI, quienes podrían pronunciarse por el político que prefirieran. La posición de la Madrid al respecto era que él “estaba escribiendo la partitura, pero quería que el partido llevara la batuta en el proceso de sucesión” (Miguel de la Madrid Hurtado, *op. cit.*, p. 749).

conciliación con los sectores desplazados del PRI. Nunca fue un intento real por democratizar al partido.⁶³

En los primeros meses de 1987, los seis precandidatos priístas –Carlos Salinas, Manuel Bartlett, Alfredo del Mazo, Miguel González Avelar, Sergio García y Ramón Aguirre— utilizaron los recursos que tenían a su alcance para ser el abanderado priísta en las elecciones presidenciales. ¿Cuáles fueron las estrategias de Manuel Bartlett para ganar la carrera presidencial? Seguir haciendo bien su trabajo, ampliar sus zonas de influencia (redes y clientelas) para demostrarle al Presidente que él “era el bueno” y, en la medida de lo posible, disminuir las zonas de incertidumbre de sus contrincantes.⁶⁴

Al ser el Secretario de Gobernación, Bartlett tuvo acceso a distintos foros en los que pudo hacer campaña. Ejemplos de esto son sus comparecencias en la Cámara de Diputados, su posición de negociador en la CFE y sus acuerdos con los representantes del clero y los dueños de los medios de comunicación. También tenía a su disposición todos los recursos de la Secretaría.

Uno de los recursos más importantes de Gobernación fue su capacidad para controlar los flujos de información. Importante es mencionar que, aunque Bucareli tenía un amplio margen de acción sobre los medios de comunicación, en este sexenio la prensa se volvió un actor protagónico que el gobierno ya no pudo controlar. En sus memorias, De la

⁶³ Con el objetivo expreso de controlar el proceso de sucesión De la Madrid cambió al Presidente del PRI, quien se haría cargo de instrumentar el nuevo mecanismo de selección. La designación de De la Vega se hizo por los siguientes motivos: “[...] dado que el PRI es un centro natural de desgaste, tanto porque su función es la negociación permanente como porque debe ser manejado como un pararrayos político, era inconveniente mantener allí a una persona que se sentía agobiada. Por el contrario, ante la perspectiva de la sucesión presidencial, necesitaba ahí a alguien que se sintiera lleno de fuerza y vigor. [...] Escogí a Jorge de la Vega porque lo conozco bien. Es un político sereno, moderado y conciliador, que tiene el respeto de la llamada clase política. Es, sobre todo, un hombre leal” (*ibid.* pp. 641, 642).

⁶⁴ Jorge G. Castañeda expone algunos comportamientos de Bartlett que, según él, evidencian su decisión de restarle poder a los otros precandidatos: dejar salir el “libelo” contra Salinas y, ya al final del proceso, permitir el destape erróneo del Procurador de la República. “¿Por qué Manuel Bartlett que controló como nunca ese día los medios, permitió que se difundiera una noticia a todas luces falsa? ¿Fue una manifestación más de su política de brazos caídos?” (*La herencia. La arqueología de la sucesión presidencial*, México, Alfaguara, 1999, p. 439).

Madrid relata la relación conflictiva que tuvo con algunos miembros de la prensa.⁶⁵ Relación que se tensó aún más con el asesinato de Manuel Buendía, el 30 de marzo de 1984.⁶⁶ La relación del gobierno con los medios de comunicación amentó su importancia en la agenda estatal en los siguientes sexenios.⁶⁷

Aunque, para muchos, Manuel Bartlett Díaz era un precandidato con amplias posibilidades de convertirse en el abanderado priísta, otros señalan que, en realidad, nunca tuvo probabilidades reales de triunfar porque no era del grupo cercano del Presidente y, por lo tanto, no garantizaba la continuidad de su proyecto.

¿Cuáles fueron las razones que influyeron para que el Secretario de Gobernación no fuera el candidato? En *Cambio de rumbo*, se puede leer entrelineas que algunos hechos que repercutieron en la decisión presidencial fueron la posición de la CTM con respecto a la candidatura de Bartlett, la crítica de algunos actores del “autoritarismo” del Secretario de Gobernación, el descontento de ciertos gobernadores por el trato del encargado de conducir la política interior y la jugada de Bartlett de utilizar a Emilio Gamboa, Secretario particular de Miguel de la Madrid de 1982 a 1988, para influenciar al Presidente.⁶⁸

⁶⁵ Véase como ejemplo el seguimiento que la prensa del día dio al artículo de Jack Anderson en el que se señalaba que Gobernación había censurado a los medios de comunicación para que los mexicanos no conocieran, entre otras cosas, el bombardeo contra Palacio Nacional. En julio de 1984, para aminorar el “foco rojo” que era la mala comunicación social del gobierno, De la Madrid autoriza a Bartlett para que cambie a su subsecretario (Fernando Pérez Correa sustituye a Javier Wimer), “Este cambio significó nuestro reconocimiento de la veracidad de lo que en esos días era un tema recurrente en la prensa: la ineficiencia del sistema de comunicación social del gobierno” (Miguel de la Madrid, *op. cit.*, pp. 293-296 y 299-302).

⁶⁶ Unos cuantos años después se confirmó que el autor intelectual había sido Antonio Pérez Zorrilla, Director de la Federal de Seguridad de la Secretaría de Gobernación. Esto repercutió negativamente en la imagen de esta dependencia. En ese momento, Bartlett y Gutiérrez Barrios intentaban desligarse de la designación de Zorrilla, argumentando que era una gente del otro.

⁶⁷ La comunicación social se vuelve un tema prioritario en la Secretaría de Gobernación. En el sexenio de Ernesto Zedillo se crea la Subsecretaría de Comunicación Social, con Gamboa Patrón, Secretario particular de Miguel de la Madrid de 1982 a 1998, a la cabeza.

⁶⁸ Las posturas abiertamente en contra de su postulación fueron las de los miembros de la Corriente democrática y las del Sindicato Petrolero.

El 4 de octubre de 1987, Carlos Salinas de Gortari es designado candidato priísta a la Presidencia de la República. Es de notar que al no ser elegido candidato, a igual que en el caso de Moya Palencia, el Presidente optó por mantener al Secretario de Gobernación en el cargo.⁶⁹

Paralelamente, al interior del PAN también existieron pugnas por la presidencia del partido y por la candidatura presidencial. Una vez realizado el proceso de selección, los ganadores fueron Luis H. Álvarez y Manuel J. Clouthier.⁷⁰ Orquestado por estos dos actores, la estrategia de Acción Nacional con miras a la elección del 88 fue de confrontación. Las medidas que tomaron incorporaban las experiencias de las elecciones estatales de Sinaloa y Chihuahua. El discurso del candidato fue que debían de luchar contra una maquinaria electoral: “no vamos a competir contra un partido político. Vamos a enfrentarnos a una maquinaria del poder que se reserva para sí todas las ventajas y todos los recursos de la administración pública”.⁷¹ Desde que inició la campaña, planearon qué medidas tomarían si se presentaba el fraude.

Por su parte, en un hecho sin precedentes, la izquierda unió fuerzas y decidió apoyar la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas. El PARM le ofreció la candidatura a Cárdenas y éste la aceptó. Unas semanas después, otras fuerzas, utilizando la figura de las candidaturas comunes que había inaugurado el Código Electoral de 1986 lo postularon también. Unos días antes de la elección, Heberto Castillo, decidió renunciar a su candidatura y sumarse al frente de la izquierda. Los resultados de las elecciones presidenciales de 1988 muestran el éxito de la decisión de este actor colectivo.

⁶⁹ Esto se debió a la confianza de De la Madrid en Bartlett: “Manuel Bartlett demostró su aplomo y profesionalismo; no he tenido de su parte ninguna demostración de resentimiento” (Miguel de la Madrid Hurtado, *op. cit.*, p. 759).

⁷⁰ Maquío le ganó la candidatura a Schmall y Álvarez a Pablo Emilio Madero.

⁷¹ Ricardo Becerra, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, “La lucha por el voto (1982-1986)”, *op. cit.*

En enero de 1988, la lectura del gobierno era: “En esta contienda electoral van a estar mucho más peleados los votos [...]. Ya se acabó el momento en el que las elecciones eran un trámite. Son, cada vez más una disputa real. Hay peligro de inestabilidad si la sociedad se vuelve contestataria sin ser propositiva. No es posible reclamar respuestas cuando no se está dispuesto a ser propositivo. La participación es compromiso y no nada más agitación”.⁷² Sin embargo, aun frente a la fuerza que la candidatura de Cárdenas empezaba a tener y a la creciente confrontación del PAN, el gobierno seguía sin considerar la posibilidad de que los partidos de oposición tuvieran posibilidades reales de arrebatarse el triunfo al PRI.⁷³ Con esta visión el gobierno, y su partido, enfrentaron las elecciones del 6 del julio de 1988.

Las elecciones de 1988

¿Por qué las elecciones del 88 se convirtieron en un punto de inflexión del sistema político sin precedentes? ¿Cuál fue el papel que la Secretaría de Gobernación jugó antes, durante y después de las elecciones en las que el Colegio Electoral declaró triunfador a Carlos Salinas de Gortari? ¿Cambiaron las estrategias y los recursos de los distintos actores involucrados en el juego electoral? ¿Se redefinieron los juegos como consecuencia de estas elecciones?

La mañana del 6 de julio de 1988, parecía que las elecciones transcurrirían en calma. De la Madrid declaraba que México era un país esencialmente democrático. Cárdenas, al votar, decía a los medios que las fuerzas democráticas ganarían la elección. Por su parte, Clouthier señalaba que se había hecho todo para que la elección fuera limpia.

⁷² Miguel de la Madrid, *op. cit.*, p. 789.

⁷³ Después de hacer un análisis de la fuerza de Cárdenas y de Heberto Castillo, de la Madrid concluía: “No parece haber duda de que la segunda fuerza electoral será el PAN, pero sí hay duda sobre quién ocupará la tercera posición” (*ibid.*, p. 806).

Aunque el discurso de los principales actores versaba sobre la democracia y la transparencia, horas después, se comprobaría que México estaba lejos de tener un régimen con esas características. ¿Qué fue lo que pasó el 6 de julio? El día de la elección, la votación que llegó primero a las computadoras de Bucareli fue la del Distrito Federal, la del estado de México y la de Morelia. Los resultados parciales daban la victoria a Cuauhtémoc Cárdenas y se suspendió el flujo de la información, lo que fue conocido como la “caída del sistema”.⁷⁴ Por primera vez en muchos años, existía la posibilidad de la alternancia política.

La interpretación oficial de la “caída del sistema” fue que la falla temporal del sistema informático que se había instalado en la Secretaría de Gobernación para ir contabilizando los datos se había utilizado como un argumento de mercadotecnia política por parte de la oposición que, desde antes de que cerraran las casillas, había declarado el fraude. Oscar de Lasse, asesor del Secretario de Gobernación en 1988, explicó que, al suspenderse el flujo de la información de las 18 a las 21 horas en las pantallas que se habían instalado para los partidos de oposición, Diego Fernández de Cevallos había comentado: “me informan que se calló el sistema” y que, a partir de esa declaración, se había especulado sobre la transparencia y la legalidad de la elección cuando no había razones para hacerlo.

La versión de la oposición era radicalmente opuesta: los miembros y seguidores del Frente Democrático Nacional aseguraron que el gobierno había implementado un fraude de colosales dimensiones para evitar que ganara Cárdenas. Por lo turbio del proceso, el PAN señaló que no había forma de saber realmente quién había ganado.

⁷⁴ En palabras de Miguel de la Madrid, frente a este hecho “la Secretaría de Gobernación consideró que no era conveniente dar datos parciales porque no reflejaban todavía el total de la votación. Y que si los hubiera dado parcialmente, en forma adelantada, señalando la victoria del Ing. Cárdenas, después cuando ya diera toda la información, que nosotros estimábamos iba a ser a favor de Salinas mayoritariamente, pues ya iba a quedar establecida la victoria del Ing. Cárdenas. Fue por eso que se retrasó la publicación de los datos” (Declaración de Miguel de la Madrid en Ricardo Becerra, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, “El sistema llega a su límite [1986-1988]”, en *México: la historia de su democracia, op. cit.*).

Independientemente de lo que pasó, el 6 de julio de 1988 a las 5 de la tarde se reunieron Cárdenas y Muñoz Ledo con algunos miembros del PAN; allí decidieron ir a protestar a Gobernación. En la noche, los principales candidatos de la oposición entregaron en Bucareli un texto titulado “Llamado a la legalidad”, en el que solicitaban que, debido a las excesivas irregularidades, se anularan las elecciones: “formulamos un apremiante llamado al Gobierno de la República para que repare de inmediato estas desviaciones y haga respetar la voluntad ciudadana”. La respuesta de Bartlett fue: “señores: allí abajo está la CFE, donde están representantes de Ustedes y no han dicho nada de esto”.⁷⁵

Mientras tanto, en el PRI, había quienes querían salir a proclamar la victoria (Jorge de la Vega) y quienes no (Salinas y su equipo). Después de discutirlo, en la madrugada del 7 de julio, sin tener los resultados de la elección, el PRI declaró su triunfo “contundente, legal e inobjetable”.⁷⁶ Unas horas después, Carlos Salinas en su discurso aceptó que se había llegado el “fin de la era de partido casi único”.⁷⁷

Las principales fuerzas de oposición desconocieron el anuncio de la victoria priísta. México vivía un conflicto postelectoral de enormes dimensiones. El 10 de julio, el PAN inició su campaña de “desobediencia civil” con el llamado de rechazar a las autoridades ilegítimas. Entre los actos más importantes, encontramos el bloqueo de puentes internacionales, el boicot al noticiero “24 horas” de Televisa y la huelga de hambre de Clouthier. El 16 de julio, la izquierda convocó a un mitin en el zócalo que evidenció que un gran sector de la población ya no comulgaba con las prácticas del gobierno.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Según los miembros del PRI esa decisión se tomó porque tenían información de que los otros partidos iban a proclamarse ganadores y eso le hubiera reducido credibilidad al triunfo de Salinas.

⁷⁷ Véase el capítulo de elecciones en Carlos Salinas de Gortari, *Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza Janés Editores, 2000.

En medio de las protestas de la oposición, la CFE anunció los resultados finales que le dieron la victoria a Carlos Salinas de Gortari.⁷⁸ En la sesión del 13 de agosto de 1988, Manuel Bartlett declaró: “Esta comisión nunca retuvo información electoral. [...] Han sido las elecciones más abiertas y públicas de nuestra historia”. Unos cuantos días después, se mandaron los paquetes electorales al Congreso para que calificara las elecciones. El Colegio Electoral del 88 primero autocalificó la legislación de los Diputados Federales y, en septiembre, una vez instalada la LIV legislatura, se inició la calificación de la elección presidencial. La oposición quería abrir los paquetes electorales; el PRI se negó.⁷⁹ En la madrugada del 10 de septiembre, el PRI aprobó con mayoría simple el dictamen que convirtió en Presidente a Carlos Salinas de Gortari.

¿Cuál fue la estrategia gubernamental frente a la fuerza electoral inesperada de Cuauhtémoc Cárdenas? Defender el triunfo priísta tratando de minimizar los costos de legitimidad. Las acciones específicas que realizaron fueron: permitir y tolerar todas las manifestaciones de los grupos de oposición; ubicar al ejército en lugares claves con la consigna de evitar la violencia a cualquier costo;⁸⁰ dialogar constantemente con los partidos de oposición para evitar que abandonaran la CFE; limitar el recuento de los votos en la Comisión y empezar a tender puentes para construir la gobernabilidad.⁸¹

Algunas de las razones que se enlistan para explicar cuáles fueron las causas por las que se complicaron las elecciones presidenciales son las siguientes: no reemplazar a Jorge de la Vega por Manuel Camacho; que Bartlett organizara las elecciones; y que el

⁷⁸ Los resultados oficiales fueron: Clouthier (3,267,159 votos, 17.07%); Salinas (9,641,329 votos 50.36%), Cárdenas (5,956,988 votos, 31.12%), Magaña (199,484 votos 1.04%), e Ibarra (80,052 votos, 0.42%).

⁷⁹ Vicente Fox declaró que el ejército les impidió sacar los paquetes electorales (Ricardo Becerra, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, “El sistema llega a su límite [1986-1988]”, *op. cit.*).

⁸⁰ La amenaza de violencia fue uno de los recursos con más peso que la oposición utilizó durante sus negociaciones con el gobierno.

⁸¹ Al parecer, Camacho fue el encargado de negociar con los grupos de oposición, Colosio al interior del partido y Córdoba y Chirinos con Manuel Bartlett en la CFE.

equipo salinista no ocupara la estructura tradicional del partido.⁸² ¿Por qué se señala la organización de las elecciones de Gobernación como una de las razones? ¿Cuál fue el papel de Bartlett en las elecciones del 88?

Manuel Bartlett fue un actor protagónico en todas las etapas del proceso electoral. Como Presidente de la CFE, el Secretario de Gobernación fue el encargado de supervisar que todos los pasos del proceso se realizaran conforme al Código. Antes de la jornada, le correspondió a esta Comisión, entre otras cosas, revisar el padrón electoral y registrar a los candidatos de los partidos políticos. El día de la jornada fue tarea del responsable de la política interior vigilar que las elecciones se llevaran a cabo en un ambiente de paz y orden.⁸³ Después de la elección, la CFE realizó el conteo y el cómputo de los votos y turnó los paquetes electorales al Colegio Electoral, cuerpo encargado de calificar las elecciones. ¿Hubo alguna diferencia en las acciones de la Secretaría de Gobernación en las elecciones del 88 con respecto a los comicios presidenciales anteriores? Mencionaremos tres.

La primera que, después de 35 años, un expriísta compitió contra el partido en el gobierno. *A posteriori*, conociendo la relevancia de la candidatura de Cárdenas, en *La herencia* se estudió la hipótesis de que Manuel Bartlett fue responsable de que Cárdenas hubiera sido postulado por el PARM. Después de analizar las versiones de los distintos actores, Castañeda explica que detener la candidatura “hubiera exigido un secretario de Gobernación alerta, empeñoso, fortalecido y dispuesto a cuidar cada flanco de su jefe, del Estado y de su ámbito de acción: todo lo que Bartlett había hecho y sido durante cinco años; su profesionalismo innegable se mostraba, sin embargo, ya impotente para

⁸² En 1998 Patricio Chirinos es nombrado Secretario de Acción Electoral del PRI, sustituyendo a Villagómez Cabrera, quien había sido Director del Registro Nacional de Electores en el sexenio de José López Portillo (véase el segundo capítulo).

⁸³ Miguel de la Madrid explica que el día de la elección se reunió con el grupo de seguridad compuesto por las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y Marina; así como las dos procuradurías y el Departamento del Distrito Federal con el objeto de solicitarles que mantuvieran la paz y el orden y que por ningún motivo utilizaran la fuerza pública sin su autorización (*op. cit.*, p. 814).

contrarrestar el desánimo y la percepción social de su revés”. Frente al argumento de que dejó pasar la candidatura, Bartlett declaró que, en el 88, la operación política se había trasladado de Gobernación al PRI, “Yo ya no tenía manejo; lo tenían ellos”.⁸⁴

La segunda fue que el Presidente de la Comisión, en un hecho sin precedentes, se comprometió con los representantes de los partidos de oposición, Diego Fernández de Ceballos y Jorge Alcocer Villanueva, a que el día de la elección podría ver las cifras de la votación que llegaran al sistema de Gobernación.⁸⁵ La promesa que Bartlett no pudo cumplir fue el principio del conflicto postelectoral. Mientras que, para la oposición, fue Gobernación la que hizo el mayor fraude; para algunos priístas y funcionarios de Bucareli, en cambio, era inexplicable por qué Bartlett había cambiado de parecer frente a la demanda de la oposición, si la ley no lo obligaba. Por su parte, De la Madrid escribía: “La falta de respuesta inmediata, clara, amplia y satisfactoria por parte de la Comisión Federal Electoral dañó enormemente nuestra credibilidad. A mi me resultó verdaderamente enervante que, a pesar de mis solicitudes, Bartlett no aclarara el asunto en una conferencia de prensa. Tardó un mes en hacerlo. No fue sino hasta el 26 de agosto cuando dio una entrevista a Zabludovsky en el canal 2 de televisión. [...] la actitud de Bartlett nos hizo perder tiempo valiosísimo un manejo diferente de la información indiscutiblemente habría hecho más creíbles los resultados de las elecciones”.⁸⁶ ¿Cambió Bartlett sus estrategias al no conseguir la candidatura presidencial?

La tercera es que, en el Colegio Electoral, se declaró que el dictamen de la calificación de la elección presidencial se había hecho en la Secretaría de Gobernación: “Es inaceptable que desde esta tribuna se le esté dando lectura a un dictamen que no fue elaborado en el seno de esta Cámara de Diputados, que se haya hecho en otro lugar y

⁸⁴ *La herencia. La arqueología de la sucesión presidencial*, op. cit. pp. 442 y 443.

⁸⁵ Una historia detallada de las versiones de De Lasse y Newman, asesor de Bartlett y Director del Registro Nacional de Electores respectivamente, se pueden encontrar en Miguel de la Madrid, op. cit.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 227 y 228.

que ahora se pretenda imponer desde aquí, precisamente en momentos en que la situación es muy grave para el país. Yo formé parte de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y allí jamás se permitió a los diputados que integramos esta Comisión, elaborar o hacer un solo renglón en torno al dictamen. Por esa razón, señores diputados, si tienen dignidad deben rechazar la lectura de ese dictamen y ese dictamen que fue elaborado en la Secretaría de Gobernación y que significa una falta de respeto para la soberanía de esta Cámara de Diputados”.⁸⁷ ¿Qué tan cierta es esta afirmación?

Miguel de la Madrid explica que el dictamen “Fue elaborado por un equipo mixto, formado por gente de Gobernación y por Santiago Oñate y Fernando Ortiz Arana en representación de Salinas”.⁸⁸ En cambio, Martínez Corbalá, quien fue miembro de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Colegio Electoral de 1988, afirma que si bien el dictamen lo elaboraron los legisladores con el apoyo del staff de la Cámara, este documento se revisó la noche anterior a su aprobación en una reunión en la casa ubicada en Cracovia #2 a la que asistieron, entre otros Guillermo Jiménez Morales, Manuel Cavazos Lerma, Rogelio Montemayor, Manuel Bartlett y Carlos Salinas. Martínez Corbalá explica que en esa reunión, aunque estuvo presente Bartlett, no fue un actor protagónico. Estas declaraciones muestran que la operación política la realizó el equipo salinista y coinciden con las de Manuel Bartlett.⁸⁹

En síntesis, la Secretaría de Gobernación fue un actor protagónico en este momento, pero la operación política la compartió con los salinistas quienes, poco a poco,

⁸⁷ Diario de debates No. 10, 9 de septiembre de 1988.

⁸⁸ Miguel de la Madrid, *op. cit.*, pp. 838.

⁸⁹ Martínez Corbalá explica que el tiempo que duró el Colegio Electoral, Luis Donaldo Colosio, estuvo instalado en su oficina con una línea telefónica directa a la casa de campaña del candidato pirísta (entrevista con Gonzalo Martínez Corbalá 27 de julio de 2006).

la fueron haciendo a un lado. Quizá esta fue una de las causas de la “sorpresa” electoral del 88.⁹⁰

En los meses que siguieron a la elección, Bartlett fue el negociador de De la Madrid con el equipo de Salinas (particularmente con Manuel Camacho). Lógicamente, sus recursos en esos meses disminuyeron considerablemente: ya no sólo era el precandidato vencido y el secretario de Gobernación saliente, sino que, en el ideario nacional, era el autor intelectual de la “caída del sistema”. Para el equipo que pronto asumiría el gobierno, él había tenido cierta responsabilidad en el caótico manejo del proceso electoral. Bucareli había perdido credibilidad.⁹¹ Que el PRI ganara sin convencer ya no era un acuerdo aceptado por los mexicanos.

En 1988, el fraude se convirtió en una variable que influyó en las negociaciones del sistema. Aumentaron considerablemente los costos de que el gobierno siguiera retardando la democratización del sistema con el control de las reformas y los resultados electorales. La CFE dejó de ser un interlocutor reconocido por los grupos opositores. Esta percepción del órgano electoral se trasladó a la Secretaría de Gobernación. Este cambio en el entorno influyó considerablemente en la definición de sus estrategias.

El sexenio en el que se impone un nuevo paradigma político administrativo

En este apartado, se estudia básicamente cómo las políticas salinistas tuvieron como consecuencia que el papel de la Secretaría de Gobernación en los asuntos electorales se

⁹⁰ En palabras de Castañeda: “Bartlett concluye, resignado e inevitablemente molesto, ¡que consigan sus votos como puedan! De la Vega, que tampoco era un especialista electoral, no se vuelca a la campaña. Y los Chirinos, Colosios, Córdobas y Granados del círculo de Salinas se limitan a efectuar acuerdos copulares sin concretar abajo los amarres de los que dependen las elecciones. Bajo esas circunstancias, a nadie debió extrañar que las redes se voltearan, que los votos desaparecieran, que el tradicional fraude electoral ex ante no bastara, y que al tabular los sufragios en las urnas los salinistas se llevaran las sorpresa de sus vidas” (*op. cit.* p. 446).

⁹¹ Para Jorge Alcocer y Rodrigo Morales “pocos asuntos tuvieron tanta, y tan mala repercusión sobre la credibilidad de los resultados de la elección presidencial de 1988 como la ya famosa ‘caída del sistema’” (“Mitología y realidad del fraude electoral”, en *Nexos*, 1991, núm. 166, p. 30).

transformara. Los tres temas que se estudian, son el cambio de la posición de Bucareli, la creación del IFE y las concertaciones de Carlos Salinas.

La nueva posición de la Secretaría de Gobernación en el sistema

Si bien la administración de Miguel de la Madrid siembra la semilla para la transformación del régimen, convirtiéndose en un gobierno de transición, al asumir la Presidencia Carlos Salinas de Gortari potencia las medidas tomadas en el gobierno anterior. En esos años, se transforma el paradigma político-administrativo.⁹² De la Madrid “renueva”, Salinas “moderniza”. Con el discurso del “liberalismo social”, de 1988 a 1994, el Presidente y su equipo de trabajo se atrevieron a reformar algunos de los pilares del sistema: la relación del Estado con la iglesia (reformas al artículo 131 constitucional); la responsabilidad del gobierno con el campo (reformas al artículo 27 constitucional) y la manera en la que México se relaciona con el exterior.

Becerra, Salazar y Woldenberg comentan que estas medidas “[...] habían causado desencuentros, desacuerdos y grandes reacomodos que modificaban la posición y las coaliciones de grupos, organizaciones políticas y fuerzas sociales y económicas, aun adentro de la coalición gobernante”.⁹³ Al igual que De la Madrid, Salinas enfrenta obstáculos al interior de la élite: la relación de la Presidencia de la República con el PRI, con la Administración Pública Federal y con algunos gobernadores continuaría en el mismo tenor que en el sexenio anterior. A esto habría que añadirle las posturas de confrontación abierta de la oposición después de las cuestionadas elecciones del 6 de julio.

⁹² Un análisis detallado de esta transformación se puede encontrar en Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, op. cit.

⁹³ *Op. cit.*, p. 316.

En las elecciones de 1988, el PRI pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y, por primera vez, la oposición está representada en el Senado. Con esto, los partidos políticos (incluyendo al PRI) agregan a sus recursos la posibilidad de negociar sus votos en la Cámara para que el gobierno pueda realizar cambios constitucionales. ¿Cuáles son las estrategias que eligen los distintos actores?⁹⁴

La izquierda, aunque nunca reconoció el gobierno de Salinas de Gortari, optó por la vía institucional.⁹⁵ El 14 de septiembre del 88, en una manifestación, Cárdenas demandó que el Presidente electo renunciara y convocó a sus seguidores a formar un partido político. Sin duda, su actuación es uno de los elementos que posibilitó la transición pacífica y legal. En mayo de 1989, se realiza la primera asamblea del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Poco más de un año después, Cárdenas es elegido presidente del partido. Ya con el registro, el PRD se convirtió en un partido sistemáticamente contestatario.

El PAN escoge la estrategia contraria: negociar con el gobierno. El 23 de noviembre de 1988, Luis H. Álvarez declaraba: “El nuevo gobierno sólo conseguirá legitimarse si, desde el primer día de sus funciones, actúa como gobierno de transición que acate el mandato popular de democratización, pluralismo, justicia social y soberanía

⁹⁴ Un análisis detallado de las estrategias del PAN y el PRD durante las reformas electorales que se realizaron en el sexenio de Salinas se puede encontrar en Jean-François Prud'homme (*Party Strategies and Negotiations Over the Rules for Electoral Competition [1988-1994]*, tesis, North York, York University, 1996).

⁹⁵ El 11 de septiembre de 1988, en su artículo publicado en el *Excelsior*, Octavio Paz señalaba: “Estamos ante un país distinto. Los cambios que, desde hace veinte años, algunos anticipamos, se han realizado. Mejor dicho, se están realizando. Cambios no sin peligros ni asechanzas: el pluralismo no debe generar en divisiones y fragmentaciones. En estos días los mexicanos nos enfrentamos a una disyuntiva: o entre todos aseguramos el tránsito pacífico hacia la democracia o, por el camino de manifestaciones y agitaciones más y más violentas, regresamos al desorden de épocas pasadas” (“Ante un presente incierto”, en Octavio Paz, *Obras completas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2da reimpresión, 1996, vol. 8, p. 415).

nacional expresada por medio del voto realmente emitido el 6 de julio a pesar de todas las irregularidades registradas”.⁹⁶

En el PRI, mayoritariamente, se cierran filas para defender el triunfo de su candidato. Aunque, durante el sexenio, hay algunas voces en contra de las políticas salinistas, los priístas hacen gala de las reglas del partido, lealtad y disciplina.

¿Cómo responde el gobierno? En septiembre de 1988, como Presidente electo, Salinas convoca a los distintos actores a lograr consensos: “hagamos política, más política, mucha política y más moderna política”. De septiembre a diciembre, la estrategia del grupo que tomaría las riendas del gobierno fue buscar distintos acercamientos con los partidos políticos. Mientras que, debido a la coincidencia de objetivos con el nuevo grupo, la derecha decidió escuchar lo que Salinas tenía que decirles; la izquierda se reunió con él únicamente en una ocasión y rechazó cualquier intento de conciliación.⁹⁷

El 1º de diciembre, en su toma de posesión, el nuevo Presidente propuso un acuerdo político “que fortalezca nuestra unidad y dé cabida a nuestras diferencias. Tiene que ser un acuerdo que perfeccione los procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos y modernice las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno”.⁹⁸ Lo electoral volvió a ser el principal recurso legitimador. Un día después, dialogó con algunos miembros del PAN en el palacio de gobierno. Al mes, inició el proceso de revisión de las prácticas electorales.

Al igual que De la Madrid, las prioridades de Salinas era económicas: “[...] los actores económicos serán los responsables de las decisiones y los políticos se

⁹⁶ Ricardo Becerra, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, “El sistema llega a su límite (1986-1988)”, *op. cit.*

⁹⁷ Salinas llega a considerar ofrecerle a Cárdenas la regencia capitalina.

⁹⁸ Ricardo Becerra, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, “Las reformas necesarias (1989-1993)”, en *México: la historia de su democracia, op. cit.*

transformarán en ‘técnicos del orden y de la seguridad nacional’”.⁹⁹ Para imponer sus reformas sus principales acciones fueron consolidar un equipo unido y diseñar un discurso conciliador. Entre los actores protagónicos del gobierno mencionaremos a los tres que se encargaron de la conducción política: José Córdoba, Luis Donaldo Colosio y Manuel Camacho.¹⁰⁰

Colosio fue presidente del PRI; Camacho fue titular del Departamento del Distrito Federal y Córdoba Montoya fue Coordinador de la Presidencia de la República. Junto con el titular de Gobernación, estos actores se encargaron de los asuntos políticos del gobierno. Con esta medida Bucareli perdió el monopolio de la conducción política gubernamental.

Isabelle Rousseau nos explica que “A modo de conservar su propio poder y de no dividir ni desequilibrar de antemano a su equipo otorgando a uno de sus miembros un puesto central, Salinas decide dividir el poder político en tres instancias: la Secretaría de Gobernación, el gobierno de la Ciudad de México y el partido. La Coordinación de la Presidencia debe tener bajo su mando a estas tres instancias”.¹⁰¹ Entre las tareas que le correspondían a Córdoba Montoya encontramos:

“participar en las decisiones de política interior y exterior, en economía y en la supervisión del comercio exterior. El jefe de la oficina elabora los proyectos de reformas a la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE. Participa en la negociación de la deuda externa y del Tratado de Libre Comercio; orienta la política fiscal y los gastos del Estado. Pero también está presente en las negociaciones para resolver los conflictos sociales (el de los profesores y los conflictos postelectorales), interviene en la aprobación (o “palomeo”) de los candidatos priístas a los puestos de elección popular, y escucha a los empresarios. [...] Con frecuencia sustituye a jerarquías normales: unas veces en detrimento del Secretario de Relaciones Exteriores (Fernando Solana), otras en perjuicio del secretario de Gobernación, cuando recibe a los dirigentes de la oposición”.¹⁰²

⁹⁹ Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, op. cit., p. 214.

¹⁰⁰ En el área económica algunos de los protagonistas fueron Pedro Aspe y Jaime Serra Puche, quienes se encargaron de la renegociación de la deuda externa y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

¹⁰¹ Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, op. cit., pp. 295, 296.

¹⁰² *Ibid.*

Con esta lista de funciones queda muy claro que algunos de los temas prioritarios de Gobernación se trasladaron a Los Pinos. Este cambio impactó negativamente en los recursos con los que contó Bucareli en el sexenio.

Aunque, desde la campaña presidencial, los encargados de las negociaciones políticas fueron Colosio y Camacho, Salinas decidió que el Secretario de Gobernación fuera Fernando Gutiérrez Barrios. En *la Herencia* explica que esta designación “era un mensaje a las oposiciones de que habría diálogo y habría firmeza, al partido, de que habría respeto a sus posiciones, y también a las de las oposiciones, y sin duda una búsqueda constante de ampliar y consolidar las afinidades”.¹⁰³

Miguel de la Madrid hizo a un lado a los políticos profesionales; hay una escisión política que repercute en la transformación del sistema; y la campaña presidencial de 1988 es fuertemente cuestionada por los sectores tradicionales del PRI. Salinas tenía que cicatrizar la herida que había con la vieja élite, pero no podía compartir con ellos el gobierno si lo que quería era hacer algunos cambios estructurales. En palabras de Rogelio Hernández: “Este dilema obligó al nuevo mandatario a incorporar en su gabinete a políticos claramente identificados con la élite tradicional, pero sin entregarles las áreas más importantes y decisivas del gobierno. A este instinto de supervivencia se debe el ingreso de políticos como Carlos Hank, Enrique Álvarez del Castillo, Jorge de la Vega o Fernando Gutiérrez Barrios, el único a quien se le responsabilizó de una secretaría de importancia” y continúa “Aunque en la Secretaría de Gobernación se designó a un político de amplia experiencia como Gutiérrez Barrios, en la práctica se limitó su experiencia en los problemas nacionales. Las negociaciones con los partidos de oposición o las soluciones a los conflictos electorales no pasaron por Gobernación, como era tradicional,

¹⁰³ *La herencia. La arqueología de la sucesión presidencial, op. cit.* p. 276. Una posibilidad que no está estudiada es que la designación de Gutiérrez Barrios haya sido un mensaje para Manuel Bartlett quien, aunque continuó en el gabinete, fue el responsable de las elecciones electorales de 1988. Bartlett y Gutiérrez Barrios eran de grupos antagónicos.

sino por la regencia capitalina o directamente por Los Pinos. Así, la única dependencia que se había entregado a un político ajeno al grupo presidencial se le despojó de sus funciones sustantivas para evitar la discrepancia. Un factor personal como la desconfianza hizo que la dependencia dejara de operar eficazmente”.¹⁰⁴

Entre los puestos que Fernando Gutiérrez Barrios ocupó en la Administración Pública Federal destacaremos, que de 1952 a 1970, trabajó en distintas áreas de Seguridad Nacional de Bucareli; del 70 al 82, fue Subsecretario en esta dependencia. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, fue Director General de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. Del 1º de diciembre de 1988 al 4 de enero de 1993, fue Secretario de Gobernación. El único puesto de elección popular que asumió fue la gubernatura de Veracruz de 1986 a 1988. Fue miembro del PRI desde 1963. En 1999, fue el encargado de liderar el proceso interno de selección del PRI.¹⁰⁵

¿Qué implicaciones tuvo la transformación de la conducción de la política interior y la designación de Gutiérrez Barrios en la Secretaría de Gobernación? Al tener que compartir el manejo de la política interior y supuestamente rendirle cuentas al Coordinador de la Presidencia, Gobernación deja de ser la Secretaría que llegaba a fungir, incluso, como vicepresidencia. La designación de un hombre que no pertenecía al grupo cercano del Presidente tuvo el mismo efecto.¹⁰⁶ A lo anterior, hay que añadir otro factor que disminuyó considerablemente los recursos de Gobernación: la transformación de la CFE en el Instituto Federal Electoral (IFE).¹⁰⁷ Huelga decir que, aun con todo esto, debido a los

¹⁰⁴ “Inestabilidad política y presidencialismo en México”, *Estudios Mexicanos*, 10(1994), pp. 196, 197.

¹⁰⁵ Guadalupe Rivera Marín (coord.), *op. cit.*, pp. 433 y 434.

¹⁰⁶ Si bien Gutiérrez Barrios no era un hombre de Salinas, sus subsecretarios Manlio Fabio Beltrones Rivera y Arturo Núñez Jiménez sí lo eran.

¹⁰⁷ En palabras de Manuel Villa: A finales de 1988, la Secretaría de Gobernación no era sino un carretón viejo: Gutiérrez Barrios, a fuerza de no moverla, la dejó a merced de la herrumbre; luego, a fuerza de arrincones y jalones, la desvencijó Patrocinio González Garrido; terminó el sexenio de Salinas, como uno de esos viejos carromatos de película de viejo oeste, donde un mal actor vende mentiras bajo la forma de ungüentos, pócmias y cachivaches, con la seguridad que le da su exhibicionista ego...” (“Reformar Gobernación”, *El Financiero*, 5 de enero de 1998).

recursos con los que contaba y sus zonas de influencia, Bucareli siguió siendo un actor importante. En los próximos párrafos, revisaremos a qué se refiere cada uno.

La decisión de Salinas de desplazar a Gobernación y su estrategia de presentar a México como un país democrático y moderno tuvo dos consecuencias: por un lado, cambia el perfil de los políticos que ocuparon las otras secretarías; y, por otro, debilitó la posibilidad de que la arena política gozara de estabilidad.

Las Secretarías de Estado consideradas “técnicas” empezaron a politizarse con miras a irrumpir en los espacios que antes estaban restringidos: la construcción de redes clientelares nacionales paralelas a las tradicionales y la injerencia de grupos “tecnócratas” en los escenarios partidista y electoral redujeron los recursos de Gobernación, obligándola a redefinir sus estrategias.¹⁰⁸

Como respuesta a la disminución de poder y a las demandas de democratización, al perder el manejo informal de los asuntos políticos, en Gobernación se empezaron a crear los cauces institucionales que le permitirán fomentar la gobernabilidad y la gobernanza; o al menos dar esa impresión.

Una vez que Carlos Salinas de Gortari se convirtió en Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación aumentó la tendencia de su crecimiento y especialización. En el reglamento de 1989 se especificaron las funciones de las subsecretarías y, con esto, se creó la Subsecretaría de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos. Bajo su mando se instauraron las Direcciones Generales de Desarrollo Político y

¹⁰⁸ Siguiendo la lógica con la que actuó durante el sexenio de De la Madrid, los “tecnócratas” que encabezan el gobierno siguieron viendo en el terreno electoral un medio de influencia muy importante que les permitiría posicionar en el Congreso a los actores que comulgaban con su ideología, con el fin de impulsar las reformas que se requerían para implementar su proyecto de nación. En palabras de Isabelle Rousseau: “Los hombres de la SPP entran de lleno en la campaña electoral y tienen nuevas capacidades: actúan como brazo administrativo del partido, en detrimento de la Secretaría de Gobernación. Ésta pierde una de sus funciones anteriores en beneficio de la SPP y de su antena, la Subsecretaría de Desarrollo Regional” (Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, op. cit., p. 180). “Acceder al presupuesto ha permitido a los miembros de la SPP acrecentar su influencia sobre las oficinas de los gobernadores y empezar a absorber el tradicional patrocinio de Gobernación” (*ibid.* P. 142).

Derechos Humanos. La primera tuvo la misión de “participar en todas aquellas acciones que contribuyan a promover el desarrollo político; participar en los programas y acciones para el fortalecimiento de la vida democrática; apoyar en el ámbito de su competencia la modernización del sistema electoral federal, mediante el perfeccionamiento de los procedimientos correspondientes; analizar y promover la actualización del régimen de partidos; proponer mecanismos que permitan la participación organizada y el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y las representaciones y grupos sociales y colaborar, a solicitud expresa, en la modernización de las prácticas de los organismos sociales, de los partidos políticos y de las organizaciones gubernamentales”.¹⁰⁹

Estas oficinas se crearon porque, conforme la sociedad se fue pluralizando, y con ello la composición del Congreso se fue diversificando, las negociaciones de la Secretaría de Gobernación ya no sólo se realizaron con el Revolucionario Institucional (el gobierno ya no tenía la certeza de que los candidatos del PRI serían los que ocuparían los puestos de elección popular) . Era necesario garantizar los cauces institucionales de comunicación con los otros grupos políticos. En los próximos apartados estudiaremos cuál fue el papel que jugó lo electoral en el esquema de gobierno salinista y cuál la participación de Gobernación en esta esfera.

La creación del Instituto Federal Electoral (IFE)

La enorme pérdida de credibilidad del gobierno como rector de los procesos electorales y la insuficiencia de las leyes electorales existentes para encausar pacíficamente los crecientes conflictos fueron algunos de los factores que obligaron al gobierno a replantear sus estrategias. Más que nunca, el reclamo de los grupos opositores convertía al reformismo electoral no sólo en la vía de la democratización sino en la única forma de

¹⁰⁹ *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989.

llegar a acuerdos entre el gobierno y la sociedad que ya no representaba. El gobierno tenía que legitimarse. Para esto, vio en la ley electoral la herramienta que le permitiría mejorar su credibilidad sin poner en juego las reformas estructurales que le posibilitarían modernizar el país.

La discusión electoral en los foros que se crearon para este fin arrancó en los primeros meses de 1989.¹¹⁰ En la crónica del gobierno salinista, se explica cuál era el ánimo que imperaba: “La diversidad de posturas expresadas durante la consulta mostró que el consenso requerido para aprobar posibles transformaciones constitucionales sería difícil de lograr y, varias veces, se temió que la reforma no llegaría a ser una realidad en el corto plazo. Incluso las autoridades del PAN se entrevistaron en dos ocasiones con el Presidente Salinas y solicitaron su intermediación en el asunto”.¹¹¹

El eje de la discusión fue la conformación de la autoridad electoral: la oposición ya no confiaba en que el gobierno garantizaría la puesta en marcha de procesos que cumplieran con los requisitos mínimos de un régimen democrático. Frente a las dos propuestas polarizadas que planteaban el monopolio de la organización de los procesos electorales por parte del gobierno o de los partidos políticos, después de alrededor de 400 horas de negociación en 1989 y 600 en 1990 se llegó a la conclusión de que “las elecciones debían ser organizadas conjuntamente por el Estado, la ciudadanía, cuya

¹¹⁰ En el *Informe de labores de la Secretaría de Gobernación 1988-1989* se puede constatar la participación de la Secretaría de Gobernación en el proceso de reforma. Al interior de Bucareli se creó la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, órgano que redactó el Anteproyecto de los Lineamientos de Reforma al Código Federal Electoral (México, Secretaría de Gobernación, 1989, pp. 13-17). Véanse, también, Arturo Núñez Jiménez, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. En el *Informe de labores de la Secretaría de Gobernación 1990-1990* el apartado de *Modernización Política Electoral* se había acotado: “[...] esta Secretaría coadyuvó a la difusión del régimen de partidos: la autonomía de los órganos electorales en el contexto de la nueva legislación electoral y a la consolidación de la práctica democrática de la nación” (México, Secretaría de Gobernación, 1991, p. 20). En el *Informe de labores de la Secretaría de Gobernación 1991-1992* se estipulaba: “Siempre a petición de parte y con pleno respeto a las autonomías estatales, se elaboró el Programa de Estudios y Asesoría Electoral, con el propósito de coadyuvar su desarrollo e institucionalización” (México, Secretaría de Gobernación, 1992, p. 17).

¹¹¹ *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1994, vol. I, p. 271.

imparcialidad estaba garantizada de antemano por su multiplicidad y pluralidad, y, finalmente, también por los partidos políticos”.¹¹²

La reforma constitucional necesaria para los cambios electorales que se planteaban fue pactada entre el PRI y el PAN. El *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) se aprobó el 14 de julio de 1990 con 364 votos a favor, cinco de los seis partidos aprobaron el nuevo código (PRI, PAN, PPS, PFCRN y PARM). El PRD y algunos diputados panistas votaron en contra.¹¹³

¿Cuál fue la principal aportación de esta reforma? Que, con el fin de garantizar la imparcialidad en las contiendas, crea el Instituto Federal Electoral (IFE) como un organismo público autónomo, de carácter permanente y como máxima autoridad en la materia. El primer COFIPE estableció que el Consejo General, cuerpo superior de dirección, estaría integrado por: el Secretario de Gobernación en calidad de Presidente del órgano, 4 representantes del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos (ningún partido podía tener más de 4) y 6 consejeros magistrados (primer paso hacia la despartidización del IFE).

Esta integración no fue suficiente para los grupos opositores. Para ellos, mientras el Poder Ejecutivo siguiera participando en la organización de las elecciones, no habría reforma que garantizara el apego al Estado de derecho y la rendición de cuentas.¹¹⁴

Otros cambios que permitirían la democratización del régimen fueron: la creación de un padrón y credencial confiables; el comienzo del Tribunal Electoral; y mejorar el régimen de prerrogativas de los partidos y establecer el financiamiento permanente para

¹¹² *Ibid*, vol. 2, p. 214. El dato de las horas es proporcionado por Arturo Núñez Jiménez en Ricardo Becerra, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, “Las reformas necesarias [1989-1993]”, *op. cit.*

¹¹³ Jorge Alcocer, representante del PMS y el PRD ante la CFE 1986-1990 explicó que “el PRD votó en contra porque “esa primera institución, ese primer IFE, todavía tenía una influencia determinante del gobierno en sus filas y una influencia determinante del Partido Revolucionario Institucional hacia su interior” (*loc. cit.*).

¹¹⁴ Años después Manuel Camacho declararía que la reforma se hizo para “frenar al frente democrático nacional” (*ibid.*).

las actividades ordinarias de los partidos. Una de las principales críticas a este instrumento es que mantiene la cláusula de gobernabilidad.¹¹⁵

El 11 de octubre de 1990, se instaló el Consejo General del IFE con la asistencia, entre otros, de Fernando Gutiérrez Barrios (Secretario de Gobernación) como Presidente, Emilio Chuayffet como Director General, Arturo Ruiz de Chávez como Secretario General, Rodolfo Duarte Rivas y Juan Antonio García Villa como representantes de la Cámara de Diputados; María Esther Scherman Leaño e Ifigenia Martínez Hernández como representantes del Senado, Diego Fernández de Cevallos y Juan Miguel Alcántara Soria como representantes del PAN, César Augusto Santiago Ramírez, Netzahualcoyotl de la Vega García, Dionisio Pérez Jácome y Luis Medina Peña como representantes del PRI y Arnoldo Martínez Verdugo como representante del PRD.¹¹⁶

Al comenzar la sesión, Fernando Gutiérrez Barrios declaraba:

“[...] para ampliar y profundizar la democracia, tal como la ciudadanía lo requiere y lo exige, no es suficiente la decisión del gobierno federal de manifestarlo en acciones de política electoral, es además condición indispensable que a los avances cualitativos a los que hemos accedido, se sume la voluntad de los partidos políticos y de las organizaciones a fin de incentivar la conciencia participativa de los militantes y de la ciudadanía en general, para que se traduzca en una expresión dinámica y cuantitativa del sufragio”.¹¹⁷

Contrario a los discursos de los Secretarios de Gobernación que hemos analizado, Fernando Gutiérrez Barrios aceptaba que existían muchas prácticas que debían de modernizarse. Sin embargo, según él, no era sólo responsabilidad gubernamental, sino que se requería la participación de todas las fuerzas políticas. Frente a la visión del

¹¹⁵ Diego Valadés, *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, 1991; y Rafael Cordera Campos, *La nueva reforma política. Las perspectivas de la reforma política a partir de las elecciones de 1991*, México, UNAM-EI Nacional, 1991.

¹¹⁶ Felipe Calderón Hinojosa y Jesús Ortega Martínez fueron representantes suplentes de sus respectivos partidos. Esto sólo es un ejemplo de la relevancia de los puestos en el órgano electoral. Muchos de los actores protagónicos de la política nacional han estado inmersos en este tema.

¹¹⁷ *Acta de la sesión del Consejo General del IFE*, México, Instituto Federal Electoral, 11 de octubre de 1990.

gobierno que veía en el IFE la solución a las demandas opositoras, Arnoldo Martínez Verdugo (PRD) respondía:

“Fracasó la Comisión electoral, diseñada por la LOPPE y hubo de ser substituida; fracasó la que fue diseñada por el Código de 1986 y tuvo que ser eliminada. Y hoy surge un nuevo organismo electoral al que seguramente espera el mismo destino, el vicio original de las leyes anteriores y de sus instrumentos es uno y el mismo. Los organismos creados para preparar, realizar y calificar las elecciones, están dominados por una sola fuerza política que es el mecanismo unificado del Estado y el partido oficial. Cambian las formas de su integración pero el control permanece y este es el vicio congénito del IFE, que hoy inicia sus labores. Con diversas modalidades persiste el dominio del gobierno y su partido sobre toda la estructura federal y, electoral federal, solo que hoy al partido que disponga de una ligera mayoría relativa, se le otorgara de una sobrerrepresentación para que disponga de algo mas de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, a fin de que pueda aprobar el solo leyes y presupuestos”¹¹⁸

Los partidos de oposición permanecían bastante escépticos sobre los cambios reales en el sistema político que se lograrían con la sustitución de la CFE por el IFE. En esa sesión, uno de los temas más complicados fue la designación del Director y el Secretario General del Instituto. Cuando el Presidente del Consejo sometió a votación estos nombramientos, los representantes del PRD y el PAN pidieron la palabra para expresar que sus partidos votarían en contra de estas designaciones porque, para ellos Emilio Chuayffet Chemor era un hombre del gobierno y del PRI.¹¹⁹

Conciente de la falta de legitimidad de las instituciones electorales, las primeras palabras de Chuayffet como Director General del IFE buscaban fomentar la credibilidad del nuevo aparato electoral. Legalidad, transparencia, imparcialidad, objetividad, certeza y democracia serían las cualidades que, poco a poco, se irían construyendo para que la

¹¹⁸ *Loc. cit.*

¹¹⁹ Arnoldo Martínez Verdugo comentaba: “La más mínima observación del curriculum de estas dos personas revela claramente que se trata de funcionarios que han desempeñado durante toda su vida profesional altos cargos en el aparato del gobierno”, y agregaba “Si estuviéramos en otro país, en otras instituciones, con otras prácticas y costumbres políticas podría decirse que no es lo mismo pertenecer al aparato del Estado o del gobierno que a la dirección de un partido, pero me parece que en México ese argumento no se puede dar. Esa es la razón por la cual votaremos en contra”. Por su parte, Diego Fernández de Cevallos señalaba: “si nos hubiera gustado que no hubiese tenido la candidatura un antecedente partidario como pudiera ser el caso del desempeño de una presidencia municipal en Toluca que si fue breve fue positiva, pero que al fin y al cabo tuvo un origen en la postulación del Partido Revolucionario Institucional” (*Ibid*).

entidad encargada de organizar las elecciones federales volviera a gozar de legitimidad.¹²⁰

El principal cambio de la CFE al IFE fue que se construyó un complicado aparato electoral. Con el objeto de convencer a los distintos participantes del proceso electoral de que este Instituto respetaría, en todo momento, la ley, no se escatimó en la implementación de contrapesos, candados y mecanismos de vigilancia.¹²¹ A finales del siglo XX el IFE fue uno de los actores que ayudaría a que el régimen se democratizara.¹²²

¿Por qué se crea el IFE? En los últimos años en que el Secretario de Gobernación presidió el órgano electoral, aumentaron las críticas referentes a su participación porque Bucareli era vista como una de las instituciones que frecuentemente alteraban los resultados de los sufragios con el objetivo de beneficiar al partido en el poder.¹²³ La

¹²⁰ “Quedamos obligados frente a ustedes a observar principios invariables, a saber: el de legalidad, entendido como la irrenunciable y cabal aplicación de la ley sin defraudar su espíritu, sin torturar su letra, sin simular cumplirla. El de transparencia, concebido no sólo como un deber de información integral y permanente, sino como el hábito de conducirnos sin ocultamientos ni dobles procederes. El de imparcialidad, que no es otra cosa que supeditar cualquier interés personal o partidario al servicio de la democracia, la imparcialidad no es hija de la neutralidad política, sino de la admisión de una escala de valores, conforme a la cual el bien mayor, la democracia resume a los demás y es el fundamento único de nuestra ética profesional. El de objetividad y certeza que es el conocimiento seguro y claro de lo que es y no de lo que queremos o deseamos que sea, ejercicio inevitable de autenticidad que exige ya no digamos desterrar la mala fe, sino incluso reducir al mínimo el error. De la admisión objetiva de la realidad de México concluimos su composición plural, que no sólo informa a este consejo, sino que es el ámbito obligado de todas nuestras acciones en el instituto, la nación no es patrimonio de ningún partido político ni resultado de una sola corriente ideológica, aun suponiendo que existiera alguna, que abarcara linealmente toda nuestra historia. México no es ni puede ser la versión particular de nadie, el instituto deberá moverse inmerso en el pluralismo y equidistante de la flacidez de la demagogia o del rigor inflexible del despotismo electivo” (*Ibid*).

¹²¹ En palabras de José Woldenberg: “[...] la edificación de la moderna vida electoral de México no comenzó de cero, sino de menos diez. Tuvimos que deconstruir unos modos, unas leyes, unas instituciones para iniciar otras nuevas. Empezar esta labor de arquitectura electoral ha resultado costoso, porque siguió pautas y exigencias especialmente complejas no solamente por la magnitud de la tarea, sino por las seguridades que teníamos que brindar a cada paso. La nuestra es una construcción barroca y compleja. Lo único que puede explicar este diseño institucional es la desconfianza histórica en los procesos electorales y en las piezas que lo conforman” (*Comunicación política y elecciones*, México, Instituto Federal Electoral, 2000, p. 13).

¹²² Sobre la credibilidad del IFE, véase Covarrubias y Asociados, S.C., “¿Quién les cree?” en *Voz y voto*, 46(1996), pp. 12-20.

¹²³ Ejemplo de esto se pueden encontrar en las distintas declaraciones de los diputados de los partidos de oposición en las sesiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en específico las del Colegio Electoral que calificó la elección presidencial de 1988. Véase Gabriel Zaid, “Necesidad del fraude” en Gabriel Zaid, *Adiós al PRI*, México, Océano, 1995, pp. 146-148.

ambigüedad de las leyes electorales y la falta de rendición de cuentas posibilitaron que el titular de Gobernación, al presidir los órganos electorales e influir en la redacción del marco legal, interviniera en todas y cada una de las etapas del proceso.

La respuesta gubernamental a los conflictos electorales: las concertaciones de Salinas

En las elecciones del 18 de agosto de 1991, participaron 10 partidos políticos. El PRI mejoró su votación y recuperó la mayoría calificada debido a la buena mercadotecnia del gobierno salinista. El PAN se convirtió en la segunda fuerza.¹²⁴

Ese mismo año, hubo elecciones para elegir a los gobernadores de Guanajuato y San Luis Potosí. Aunque nos hemos enfocado en los comicios federales y no en los locales, nos detendremos a estudiar lo que sucedió en estas elecciones porque son un reflejo de cómo manejó el gobierno salinista el tema electoral.

En Guanajuato, compitieron Vicente Fox (PAN), Ramón Aguirre (PRI) y Porfirio Muñoz Ledo (PRD). Fox se proclamó ganador. Muñoz Ledo aceptó su victoria. Sin embargo, Ramón Aguirre fue declarado gobernador. Debido a las enormes presiones de la oposición Aguirre renunció y el Congreso local nombró como gobernador interino (91-95) a Carlos Medina Placencia (alcalde de León).

En San Luis Potosí, compitieron Fausto Zapata del PRI y Salvador Nava, del Frente Cívico Potosino (PAN, PRD y PDM). Zapata se declaró triunfador. Salinas asistió a su toma de posición. No obstante, éste nunca pudo entrar al palacio de gobierno. Como respuesta a la proclamación priísta del triunfo, Nava marchó rumbo a la Ciudad de México

Uno estudio sobre el fraude electoral se puede encontrar en Fabrice Lehoucq, *Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003, (documento de trabajo No. 147).

¹²⁴ Véanse *Memorias del proceso electoral federal de 1991*, México, Instituto Federal Electoral, 1993; Alberto Aziz Nassif y Jacqueline Peschard (Coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1992 (en específico los capítulos de José Antonio Crespo, José Woldenberg y Jacqueline Peschard); y Jorge Tamayo y Leonardo Valdés (coord.), *Movimientos políticos y procesos electorales*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1991.

(Fox lo apoyó), tratando de que se llegara a un arreglo similar al de Guanajuato. Debido a la presión, Zapata renunció y el Congreso local designó a Gonzalo Martínez Corbalá.

Estas elecciones fueron los símbolos de las “concertaciones”: dar soluciones políticas a conflictos electorales. Las negociaciones postelectorales entre el gobierno y la oposición minaron el sistema electoral porque no respetaron los resultados que se desprendieron de las votaciones. Carlos Salinas se volvió una autoridad pública vacilante que actuaba por encima de las instituciones. Por tanto, éstas dejaron de ser las reguladoras del conflicto social. El Presidente se convirtió en el único medio para resolver conflictos.

La figura presidencial también minó la fuerza del Secretario: contrario a su actuación protagónica en los conflictos postelectorales de los otros sexenios, con Salinas éste se limitaba a ser un operador de las decisiones tomadas en Los Pinos.¹²⁵

Inmerso en la legitimidad que le habían acarreado las políticas públicas que había implementado y los resultados de las elecciones, Carlos Salinas volvía a percibir el reformismo como una concesión gubernamental. El 1º de noviembre de 1992, en su Informe de Gobierno, Carlos Salinas menciona, “si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral: adelante. Mientras construyen sus consensos propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: primero hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos. Segundo, poner topes a los costos de las campañas electorales. Y tercero, en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales.”¹²⁶ Aunque el discurso oficial era avanzar en la democratización, en

¹²⁵ Martínez Corbalá platica que en el caso del interinato en San Luis Potosí, toda la negociación se hizo directamente con el Presidente de la República y que, una vez que Salinas arregló con el congreso estatal y con él que sería gobernador, intervino Gutiérrez Barrios (entrevista con Gonzalo Martínez Corbalá 27 de julio de 2006).

¹²⁶ Ricardo Becerra, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, “Las reformas necesarias (1989-1993)”, *op. cit.*

la práctica, el Presidente había capturado a las prácticas democráticas como rehén para utilizarlas en sus negociaciones con los distintos actores. No sólo Córdoba, Colosio y Camacho le disputaban la conducción de la política interior al Secretario de Gobernación. También lo hacía Carlos Salinas de Gortari.

El 30 de diciembre de 1992, por diferencias con el Presidente, Fernando Gutiérrez Barrios presentó su renuncia.¹²⁷ Salinas nombró a Patrocinio González Blanco Garrido, quien tenía como principal atributo ser un político no sólo cercano, sino subordinado al Presidente que, por su perfil, no competiría en la carrera presidencial.¹²⁸

Para la reforma que se realizó en 1993, también se establecieron foros de discusión organizados por el IFE los días 26 y 30 de abril. El 22 y el 23 de junio, se presentaron dos propuestas de reforma en el Congreso: la primera del PRI y la segunda de la autoría conjunta del PAN y el PRD. Por primera vez en la historia del reformismo electoral, el proyecto de la oposición marcó los términos de la discusión; la mayoría de los puntos planteados fueron bien vistos por el gobierno y su partido.

Este fue un cambio sumamente importante porque reflejó que los distintos actores podían influir ya en la definición de las reglas del juego. Las reformas ya no eran concedidas, sino negociadas. Sin embargo, el gobierno seguiría, por un tiempo, guardándose algunos ases bajo la manga, con el afán de seguir siendo actor protagónico durante las elecciones.

A finales de agosto de 1993, se aprobó la primera reforma del COFIPE con los votos de la mayoría de los diputados, los del PRD votaron en contra. La razón por la que rechazaron la iniciativa fue que el gobierno seguía teniendo injerencia en el aparato

¹²⁷ Véase Gregorio Ortega (Compilador), *Fernando Gutiérrez Barrios. Diálogos con el hombre, el poder y la política*, México, Grupo editorial planeta, 2da reimpresión, 1995.

¹²⁸ Entre otras cosas fue Diputado, Senador y Gobernador de Chiapas (Guadalupe Rivera Marín [coord.], *op. cit.*, pp. 435 y 436). Sus subsecretarios fueron: Arturo Núñez Jiménez, Jorge Ricardo García Villalobos, Tristán Canales Najjar, Beatriz Paredes Rangel y César Augusto Santiago Ramírez. Todos ellos gente del equipo cercano del Presidente.

electoral. Años después, Pablo Gómez, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRD (1993-1996), explicaba que “Mientras eso ocurriera no había la menor garantía de que los resultados fueran auténticos”.¹²⁹

En su artículo sobre las reformas electorales, Jorge Alcocer, expone que, durante el salinismo, sucedieron los siguientes hechos: “En septiembre de 1993, más por la presión desde Los Pinos que por convencimiento del PRI, quedó pactada con el PAN la reforma, cuyo proceso de aprobación en la Cámara de Diputados estuvo a punto de naufragar”¹³⁰ y continúa explicando, que en diciembre de ese mismo año “[...] Colosio propuso el cambio de director general del IFE para designar en este cargo a una persona que mereciera la confianza de todos los partidos, en particular del PAN y del PRD; de igual forma propuso crear un grupo plural de observadores electorales, con facultades muy amplias, y desde luego diferentes a las que la restrictiva reforma de septiembre de 1993 les había otorgado. Las propuestas de Colosio enfrentaron la oposición del entonces secretario de Gobernación, Patrocinio González, quien finalmente impuso su criterio”.¹³¹ En la política mexicana, los actores individuales definen mucho las actuaciones de las instituciones, Patrocinio González era un hombre educado y formado en el régimen autoritario, su función era conservar el poder, a pesar de que el sistema estuviera cambiando.

A continuación, se enlistan los principales cambios de la reforma del 93: 1. el Senado se compondría de 128 senadores (4 por entidad); 2. se quitó la cláusula de gobernabilidad; 3. se estableció una nueva fórmula para elegir a los diputados (ningún partido podría tener más de 315 representantes en ese cuerpo); 4. desaparecieron los colegios electorales; 5. se establecieron, a nivel constitucional, las reglas para el financiamiento de los partidos (se prohíbe el financiamiento de las empresas públicas,

¹²⁹ *Loc. cit.*

¹³⁰ “El ciclo de las reformas electorales”, en *Voz y Voto*, (45)1996, p. 10.

¹³¹ *Loc. cit.*

asociaciones religiosas y órganos gubernamentales); 6. se obligó a los partidos a presentar al IFE un informe de sus ingresos y gastos; 7. se estableció que el TRIFE podría sancionar las violaciones a la ley electoral y que sería este cuerpo el que calificaría las elecciones; 8. se creó la figura de observadores electorales; 9. se volvieron a aceptar las coaliciones políticas; y 10. se incluyeron en la norma mecanismos para dar a conocer resultados preliminares.

Aunque, con esta reforma, se incorporaron a la legislación electoral medidas tendientes a garantizar la transparencia y la seguridad de los comicios, en lo que respecta al papel de la Secretaría de Gobernación, éste no se modificó.¹³²

Las transformaciones de los sistemas electoral y de partidos, repercutieron en la Secretaría de Gobernación. El decreto que modificó el Reglamento Interior del 4 de junio de 1993 creó la Subsecretaría de Desarrollo Político y la Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas con el objetivo de establecer vínculos con los grupos políticos del país.¹³³ Con esta medida, Gobernación siguió creando los cauces institucionales para que las negociaciones con el resto de los actores políticos siguieran bajo su competencia. Paradójicamente, durante el salinismo, entre más se exiliaba a Gobernación del manejo político, más oficinas con el mandato de negociar se creaban en esta dependencia. El desarrollo político se convirtió en una prioridad en Bucareli.

Conclusiones

Al terminar el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, las reglas del juego político-electoral eran considerablemente distintas a aquéllas que habían regido los comicios federales en los sexenios anteriores. Esto se puede constatar analizando las características del

¹³² Véase Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, op. cit., pp. 279-362.

¹³³ *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 1993.

sistema de partidos, la distribución de los puestos de elección popular entre las distintas fuerzas, la forma en la que se negociaron las reformas y el contenido de las leyes mismas.

Hasta 1986, los cambios en las leyes electorales podían verse como concesiones de un gobierno que se sabía considerablemente más poderoso. No obstante, a partir de la reforma de 1990, el Ejecutivo tuvo que negociar con las fuerzas opositoras para poder modificar la legislación electoral. Becerra, Salazar y Woldenberg nos explican que los cambios electorales anteriores a la LFOPPE “[...] habían sido preventivos, lo mismo en 1977 que en 1986; en ellos el gobierno y su partido habían llevado la iniciativa y decidido el alcance y el contenido fundamental de esas reformas; durante 1990-91 y en 1993 los cambios tuvieron que ser pactados, convenidos con otro partido político, el Partido Acción Nacional; ambas fueron reformas acordadas de manera bilateral”.¹³⁴

Muchos fueron los cambios de las leyes electorales. Aunque la LFOPPE había significado un avance con respecto a las leyes anteriores, con la aprobación del COFIPE, se continuó con el proceso de perfeccionamiento de estos instrumentos. Si bien no es hasta las reformas de 1994 y 1996 que el IFE se ciudadaniza y goza de plena autonomía (hechos que le otorgan credibilidad y legitimidad), desde que se instala el primer Consejo General de ese cuerpo, el Instituto cuenta con la estructura y el presupuesto propios que lo independiza de la Secretaría de Gobernación, dándose el primer paso para la

¹³⁴ *Op. cit.*, p. 378. Jorge Alcocer divide el reformismo electoral en tres etapas: reformas preventivas (1978-1986), reformas bilaterales-defensivas (1990 y 1993) y reformas por consenso (1994 y 1996). En la primera etapa la “iniciativa y capacidad de decisión correspondieron íntegramente al gobierno y su partido”. La segunda se caracterizó “porque los acuerdos entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el gobierno determinaron e hicieron posible la aprobación de ambas reformas y porque desde la perspectiva gubernamental el objetivo fue preservar el control de los órganos electorales, accediendo simultáneamente a su transformación”. Finalmente, la última etapa consistió en que las reformas se realizaron basadas en la “regla del consenso” entre las distintas fuerzas que negociaban los cambios de las leyes electorales (*op. cit.*). Eduardo Castellanos Hernández también clasifica el reformismo en tres etapas pero, para él, la diferencia radica en el grado de intervención del gobierno: 1) leyes sin autoridad electoral central (antes de 1946); 2) leyes con autoridad electoral central (1946-1990) y 3) leyes con autoridad electoral central independiente y autónoma (después de 1990), (*Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, México, Centro de Investigación Científica, 1996, vol. 2).

profesionalización de los procesos electorales. La creación del IFE es uno de los principales logros.

Huelga decir que la creación del COFIPE tiene consecuencias inmediatas tanto en la posición de la Secretaría de Gobernación en el mapa político-administrativo como en el diseño de sus estrategias “electorales”. Al concluir la etapa de las reformas unilaterales, la Secretaría de Gobernación modificó considerablemente su papel en el juego electoral: dejó de ser el rector de las transformaciones para comenzar a actuar reactivamente.

Este cambio modificó sustancialmente su estructura; en un régimen que comenzaba a democratizarse, Bucareli tenía que realizar las reformas organizativas que le permitieran conocer la ampliación de las *zonas de incertidumbre* de los otros actores. La estrategia para lograrlo fue institucionalizar los procesos informales que se realizaban en torno a los temas electorales: al interior de Gobernación se creó un área responsable del desarrollo político, encargada de construir los cauces para negociar con un Poder Legislativo fortalecido y con los gobiernos estatales y municipales en manos de la oposición. Esto no es *peccata minuta* si tomamos en cuenta que estas oficinas intentarían que las negociaciones políticas, que por muchos años se habían realizado a través del PRI, tras bambalinas, ahora se llevaran a cabo formalmente.

Aunado a lo anterior, con la transformación del régimen político, las cualidades del titular de la política interior, el autoritarismo y la mano dura, empezaron a percibirse como defectos. Al encontrarse con una sociedad plural que ya no aceptaba órdenes sin cuestionarlas, el desempeño de Gobernación, bajo la lógica autoritaria para garantizar la gobernabilidad, se complica. Esto se puede ver con los frecuentes cambios del titular de Gobernación en la administración de Carlos Salinas de Gortari. Mientras que, en las administraciones anteriores, el secretario que iniciaba el sexenio era el que le entregaba la oficina a su sucesor, la falta de contención de los problemas políticos y el reacomodo

de fuerzas con miras a la silla presidencial, obligaron al primer mandatario a cambiar al encargado de la política interior en tres ocasiones.

Según el análisis estratégico, las modificaciones del sistema son consecuencia directa de las transformaciones de los juegos entre los actores. En el sistema político mexicano, al aumentar los recursos de los grupos de oposición, estos fortalecieron su posición en el entramado institucional. Este hecho repercutió en las características del sistema. Al cambiar éste, también se modificó el papel de la Secretaría de Gobernación.

Durante el periodo que se estudia en este capítulo -1982-1994- la estrategia del gobierno fue retardar la democratización del sistema, la liberalización ya era una realidad. En su sexenio, debido al desplazamiento que sufrió la Secretaría de Gobernación, esta estrategia se gestionó en la Coordinación de la Presidencia; Bucareli se convirtió en una dependencia más encargada de imponer la decisión presidencial. Este es uno de los principales cambios en el papel de la Secretaría en lo electoral: mientras que, en el sexenio anterior, al referirnos a Bucareli, hablábamos de todo el gobierno porque éste tenía el monopolio de la conducción política, de 1988 a 1994 esta concentración desaparece. Gobernación debe de compartir esta tarea con otras entidades de la Administración Pública Federal, hecha que a todas luces la debilita.

En un análisis dicotómico del reformismo electoral en este periodo, podemos dividir las estrategias de los actores en dos: el gobierno que, al dejar ser el orquestador de los cambios electorales, comienza a perder el control de sus efectos, y la oposición que pugna porque las características de las elecciones sean, entre otras, la imparcialidad y la transparencia.

¿Qué hace el gobierno para imponer su estrategia en el juego electoral? Se convierte en un actor reactivo con estrategias de resistencia; controla las transformaciones a las reglas del juego que las reformas electorales supondrían; y realiza cambios parciales bajo presión que no satisfacen las demandas de los grupos opositores

y que, por tanto, incrementan el descontento y hacen de la democratización una demanda constante. ¿Cómo actúa? Se cerciora de que la Secretaría de Gobernación continúe presidiendo el órgano electoral. Como parte de esta táctica, después de darse cuenta de lo peligroso que es permitir que las distintas fuerzas se junten en un frente antigubernamental, el gobierno busca fragmentar a la oposición para disminuir su fuerza.

Por su parte, al fortalecerse, los partidos políticos estuvieron en condiciones de que sus demandas se tomaran en cuenta. De tal suerte que las reformas efectuadas en la década de los noventa se concretaron después de una aguda negociación entre los distintos grupos e intensos debates en el Congreso de la Unión.

Grosso modo, la estrategia de la oposición para aumentar sus *zonas de incertidumbre* fue “la crónica del fraude anunciado”. Uno de los principales recursos de la oposición fue jugar con el descrédito del gobierno y el PRI en los temas electorales, cuestionando cualquier victoria de ese grupo. Aunque, sin duda, en ocasiones la presencia del fraude y la manipulación electorales fueron obvias, también debemos señalar el lado negativo de esta estrategia: si lo que legitima al proceso electoral es quién gane y no cómo se gane, se abre una caja de Pandora que posibilita que la legalidad de los procesos pase a segundo término, ya que al condicionar la credibilidad de las instituciones a los resultados se fortalece el personalismo y no el Estado de derecho.¹³⁵

Más allá de esta primera lectura, frente a las dos posibles estrategias de negociación o confrontación que podían elegir los partidos de oposición, analizando a las dos principales fuerzas, podemos ver que el PAN optó por venderle caro su apoyo al gobierno; el PRD, al contrario, hizo de la confrontación la regla.

En síntesis: la estrategia gubernamental de 1982 a 1994 en el ámbito político no fue exitosa. Los gobiernos supusieron que solventar la crisis económica, mejorando

¹³⁵ Este sigue siendo uno de los principales riesgos para la consolidación de la democracia en México.

considerablemente las variables macroeconómicas (disminuyendo la inflación y la devaluación, negociando el pago de la deuda externa, etc.), sería suficiente para contener la crisis política, pero no fue así.

La estrategia de consolidar un grupo homogéneo que les permitiera realizar los cambios estructurales necesarios para imponer su proyecto de nación, violó muchas de las reglas no escritas del sistema político. El equipo en el poder no previno que las estrategias de los grupos “oficiales” que estaban exiliando del juego podrían obstaculizar los afanes modernizadores o pasarle facturas muy costosas.

Paralelamente, tampoco se supo leer adecuadamente el reposicionamiento de los grupos ajenos al PRI y al gobierno. La importancia de los triunfos electorales panistas y la creciente movilización social de la izquierda fue subestimada. Cuando el grupo en el poder se dio cuenta de las características del contexto político, encontró que estos actores contaban ya con recursos que los fortalecerían durante las negociaciones. En este escenario, el gobierno se transformó en un actor reactivo que sólo intentó aplazar el momento en el que la democracia fuera impostergable.

Al estar inserto en un mundo global en el que la democracia era el valor que imperaba, aumentaron los costos de seguir aplazando la transición política. El gobierno salinista se encontró en la disyuntiva que le planteaba cómo seguir reflejando la imagen de una administración vanguardista (que necesitaba para lograr los cambios estructurales de la economía que quería, la firma del TLCAN), sin soltar los controles políticos.

La ingenuidad y la inexperiencia en lo político de los “tecnócratas” los llevó a tomar medidas que, años después, fueron muy costosas. Marginar al PRI, creando una estructura paralela, y limitar la actuación de la Secretaría de Gobernación repercutió en la inestabilidad política que se vivió al finalizar los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

En palabras de Isabelle Rousseau el contexto que se vive al iniciar el último año del gobierno salinista: “[...] es resultado de una omisión: no haber restaurado el antiguo poder de la Secretaría de Gobernación pese a la importancia que podía revestir el control de las informaciones y de los distintos actores en un momento de cambio social tan drástico”, y continúa “Sin duda alguna, este es el talón de Aquiles del régimen, pues a Gobernación afluyen las demandas, los reclamos y los resentimientos de los diferentes actores. Las debilidades e incluso los desgarramientos internos, no pueden ser más que inquietantes”.¹³⁶

En estos doce años, la Secretaría de Gobernación enfrentó una situación paradójica: su protagonismo en el sistema se incrementó porque lo electoral se convirtió en un foco rojo que había que controlar; pero, al mismo tiempo, con la redefinición de los grupos en el poder, cambió su posición en el entramado político-administrativo, y con ello, la posibilidad de orquestar las reformas electorales, como se había hecho en los sexenios anteriores. En el momento en el que el gobierno necesitaba mayores recursos para conservar el poder porque los otros actores se habían fortalecido, se debilitó a la Secretaría que, en las administraciones anteriores, se había encargado de hacerlo. Bucareli se encontró siendo un actor protagónico sin conocer el guión de la obra que estaba en escena. Parecía de repente que el recurso que le había permitido al gobierno conducir la transición política pacífica y gradualmente, lo electoral, empezaba a acarrearle costos.

En el último año del gobierno salinista, en parte por las estrategias reactivas del gobierno que son insuficientes y, también por factores externos que aceleran el descontento, se presenta una crisis política de magnitudes colosales. En el último capítulo, se verá cómo, al iniciar la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León,

¹³⁶ *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, op. cit., p. 405.

cambia la relación causal entre las crisis económica y política: mientras que, en términos generales, en los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas los problemas económicos disparan la inestabilidad política, en la última administración priísta la crisis política es el catalizador de la crisis económica. Con este cambio causal, se vuelve a transformar la posición de Gobernación en el entramado institucional y, por tanto, se modifican sus estrategias.

CAPÍTULO IV. ENTRE LAS ARMAS Y LAS URNAS: LA DEMOCRACIA. 1994-2000

Las consecuencias, pues, de un cambio político de esta especie no se ven sólo en un cambio de personas, sino en un cambio profundo de política; pues el cambio de personalidad de la política no puede verificarse naturalmente sino dándose un nuevo sentido a la política, es decir, haciéndola obedecer a una nueva personalidad.

Jorge Cuesta

Introducción

En 1988, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados que le permitía aprobar unilateralmente las leyes electorales y, el gobierno, la credibilidad como organizador de los comicios federales. Como resultado de una excelente campaña de mercadotecnia política, tres años después, el PRI había recuperado a sus electores. En 1991, aumentó su votación en 10.33 puntos porcentuales con respecto a las elecciones del 88, con lo que recuperó 60 diputaciones federales y, con esto, la mayoría calificada en la Cámara. En términos generales, la percepción ciudadana fue que el PRI había ganado sin necesidad de recurrir al fraude electoral. Esto legitimó al gobierno y le permitió llevar a cabo las reformas estructurales que su proyecto modernizador requería.¹

Las principales políticas salinistas se concretaron entre 1992 y 1993. El 17 de noviembre del 93, se firmó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Nuevamente se asomaba la ilusión de que México podría convertirse en un país desarrollado; parecía que se había dejado atrás la maldición de las crisis económicas de final de sexenio. El 1° de enero de 1994, todo cambió: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) le declaró la guerra al gobierno salinista argumentando, entre otras

¹ Véase el estudio de Andreas Schedler sobre la percepción electoral de la ciudadanía mexicana ("Percepciones públicas de fraude electoral en México", *Perfiles latinoamericanos*, junio 1999).

cosas, que no existían cauces institucionales para procesar el conflicto social. Unos meses después, con el asesinato del candidato priísta a la Presidencia de la República, se agravó enormemente la situación política; esto obligó al gobierno a replantear sus estrategias.

Frente a la aparición de la violencia en la esfera pública, la transformación de la legislación electoral volvió a ser el punto de encuentro entre los distintos actores del sistema. Sin embargo, existía una marcada diferencia con respecto a las reformas anteriores: la posibilidad de que el sistema se colapsara forzó que los actores gubernamentales soltaran algunos de los controles que les habían permitido aplazar la transición y que los partidos antepusieran los intereses nacionales a los partidistas. Los acuerdos alcanzados en 1994 ayudaron a que se precipitara la transición política.

Después del 88, el principal recurso de los partidos de oposición en los juegos electorales fue cuestionar la credibilidad de Gobernación durante las negociaciones. Sus estrategias evidenciaban su acertada lectura del cambio de posiciones en el sistema: los recursos que ellos tenían a su disposición habían aumentado y el gobierno, en específico Gobernación, se había topado con restricciones que le impedían utilizar algunos de los que solía tener a su alcance.

Las “concertaciones” de Salinas, la titularidad en Bucareli de un político que carecía de fuerza real y lo alejado de la realidad del discurso democratizador impactaron negativamente en la posibilidad de que el gobierno pudiera seguir planteando su estrategia de perpetuar al PRI en el poder. Dos de los síntomas que evidenciaron que ya no era factible perpetuar las *reglas no escritas del sistema* fueron el debilitamiento de los cauces institucionales existentes (el desplazamiento de la Secretaría de Gobernación) y el hecho de que los políticos pudieran acceder a puestos de elección popular desde otros partidos.

La modificación de los referentes y la mutación de las reglas del juego

incrementaron la incertidumbre en el sistema. En ese momento, fue evidente la necesidad de transformar algunas instituciones para que éstas limitaran la actuación de los distintos actores.

Los teóricos de la transición nos explican que, en un régimen democrático, “las instituciones políticas constituyen o celebran acuerdos anticipados sobre cooperación. Reducen la incertidumbre creando una estructura estable de cambio, cuyo resultado es un sistema complejo de estructuras de comités, que consiste tanto en reglas formales como en métodos informales de organización”.² Esto fue lo que sucedió al interior de Bucareli; en los últimos años de la transición, se crearon distintas oficinas que institucionalizaron las negociaciones informales de Gobernación con los otros actores. Los cambios en el *constructo social* transformaron sustancialmente el papel que la Secretaría de Gobernación jugó en el ámbito electoral en el último año del gobierno de Salinas y en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León.

En este capítulo, se quiere demostrar que, de 1994 al 2000, al concretarse la transición política, Gobernación volvió a ser un actor esencial porque se revaloró la funcionalidad intrínseca de esta dependencia en el sistema. Sin embargo, este reposicionamiento implicó que Bucareli siguiera adecuando sus estrategias.

Son dos las estrategias electorales del gobierno en este periodo. En 1994, más reactiva que nunca, tenía que evitar la fractura del sistema negociando las reformas electorales, sin soltar totalmente los controles; en ese año, su recurso más importante fue que el titular de Gobernación fuera un hombre apartidista. En la última administración federal priísta, su estrategia consistió en hacer suya la demanda opositora de democratización, convirtiéndose en un actor importante en el proceso de la reforma

² Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, trad. Leandro Wolfson, Barcelona, Paidós, 1994 (vol. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas), p. 71. Véase el primer capítulo.

electoral “definitiva”. En las próximas páginas, veremos cómo cambió el papel de la Secretaría de Gobernación en el sistema, con las nuevas reglas del juego.

Este último capítulo está dividido en tres apartados. En el primero, se hace un análisis de la reforma electoral de 1994, estableciendo las particularidades del entorno que forzó a los distintos actores a coincidir, haciendo hincapié en el papel protagónico, pero categóricamente distinto, de la Secretaría de Gobernación durante las negociaciones. En el segundo, se revisa el largo proceso de negociaciones que concluyó en la reforma electoral de 1996: se analiza, específicamente, la modificación del discurso gubernamental que, en esta ocasión, sí estuvo acompañado de acciones democratizadoras. Finalmente, en el tercer apartado, se estudia la posición de Bucareli en el sistema, así como el sistema mismo, una vez que Gobernación dejó de presidir el Instituto Federal Electoral (IFE).

La reforma de 1994

La posición de Gobernación en el sistema

Las elecciones presidenciales de finales de los ochenta transformaron sustancialmente las reglas del juego: existía ya, en el sistema político mexicano, la posibilidad de acceder a los puestos de elección popular por medio de un partido político distinto al PRI. Esto modificó las reglas de ascenso y promoción de la élite política mexicana y la relación del gobierno con su partido. Poco a poco, ésta dejó de ser simbiótica.³

En el último sexenio priísta, contrario a las administraciones anteriores, cada vez era menos exacto hablar del PRI-gobierno como un todo que compartía los mismos intereses y, por tanto, estrategias.⁴ Una de las tareas prioritarias del gobierno, en esos

³ En este sexenio, se confirmó que algunas de las reglas del comportamiento de la élite política durante los gobiernos priístas habían cambiado.

⁴ Volveremos a hacer hincapié, como se hizo en los otros capítulos, en que el PRI siempre fue un conglomerado de distintos intereses; sin embargo, debido a las características del sistema, hacia el

años, fue intensificar las negociaciones con los miembros de su partido, con el pormenor de ya no contar con los alicientes del antiguo régimen que fomentaban la lealtad y la disciplina: los puestos de elección popular dependían ya de competencias con otras fuerzas políticas y la situación económica del país ya no permitía el mantenimiento de subsidios y prestaciones especiales para ciertos grupos.

Aunque podría suponerse que esta tarea sería responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, debido a las medidas tomadas por Carlos Salinas, no fue hasta que Ernesto Zedillo llegó a *Los Pinos* que la dependencia encargada de la política interior retomaría esta responsabilidad.

Desde que inició el proceso electoral de 1994, las reformas a la legislación volvieron a ser un tema en la agenda pública. En octubre de 1993, Porfirio Muñoz Ledo demandaba una nueva transformación del marco normativo. El 8 de diciembre de ese mismo año, en su toma de protesta como candidato priísta, Luis Donald Colosio ubicaba el tema electoral como un punto importante de sus compromisos de campaña. Que el candidato del partido en el gobierno propusiera algunos cambios en el marco jurídico implicaba un reconocimiento implícito de la transformación del sistema.

Esta posición no fue compartida por el Secretario de Gobernación. Patrocinio González estaba en contra de las propuestas de Colosio y Muñoz Ledo,⁵ confirmando, no sólo las discrepancias entre los priístas, sino la poca relevancia de Gobernación en el sistema. En 1993, al igual que en la décadas de los setenta y ochenta, el Secretario de Gobernación había tenido desacuerdos sobre las reformas electorales con miembros de su partido. En esta ocasión, la diferencia fue que el titular de Bucareli no plasmó en la ley

exterior el partido se percibía como un cuerpo monolítico y, era extraño que públicamente expusiera sus diferencias con el gobierno.

⁵ Para mitigar las demandas del perredista y el priísta, en 1993, el Secretario de Gobernación propuso cambios mínimos a la estructura del IFE, cuidando que éstos no repercutieran en el manejo de las cuestiones electorales por parte del gobierno. Esta reforma fue aprobada, pero nunca se implementó. Véanse los trabajos de Jorge Alcocer y Becerra, Salazar y Woldenberg citados en la nota 134 del tercer capítulo.

su visión de lo que debía ser la reforma: en 1977, Reyes Heróles le impuso a Carlos Sansores, Presidente del PRI, la *Ley Federal de Organizaciones y Procesos Políticos Electorales* (LFOPPE); y, en 1986, aunque distintos partidos, incluyendo al PRI, realizaron algunos cambios al proyecto de ley, el *Código Federal Electoral* fue conocido como la ley de Bartlett.

El desplazamiento de Bucareli no sólo se dio en la discusión de las reglas formales del sistema (recordemos que, en este sexenio, los temas electorales importantes se manejaban directamente en Los Pinos). En el gobierno de Salinas, ni la Secretaría de Gobernación, ni su titular, fueron actores protagónicos durante el proceso de selección del candidato presidencial priísta. Por primera vez en mucho tiempo, el encargado de la política interior no figuraba en la lista de los precandidatos del partido oficial; tampoco fue considerado en la selección de los candidatos del PRI para los distintos puestos de elección popular.⁶ Como la competitividad en las elecciones no era todavía la norma, la exclusión de Bucareli de las *elecciones informales* influyó drásticamente en el tipo de redes y clientelas de la Secretaría y, por tanto, en sus recursos y zonas de influencia.

Si bien Gobernación estaba disminuida, es importante subrayar que, por la naturaleza de sus funciones, seguía siendo un actor a considerar. En el ámbito electoral, como Presidente del IFE, Patrocinio González Garrido fue responsable de que, conforme a la norma, se iniciara el proceso electoral de 1994.

En los últimos meses de 1993, los partidos políticos eligieron y registraron a sus candidatos ante el IFE. En el PRD, el candidato natural fue el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas. El abanderado del PAN fue Diego Fernández de Cevallos. Y, en el PRI, después de un

⁶ Antes de Patrocinio González sólo Olivares Santana, en el gobierno de José López Portillo, se había quedado al margen del proceso de selección priísta.

desgastante proceso de selección que dividió a los hombres del Presidente, Luis Donaldo Colosio fue el elegido.⁷

Aunque el PRI había recuperado algunas posiciones en el ajedrez político, los sucesos del 88 todavía se respiraban en el ambiente. Tomando en cuenta el fortalecimiento de los partidos de oposición, el grupo en el gobierno esperaba que las elecciones del 94 fueran difíciles. Nadie imaginaba que el entorno se complicaría tanto.

Entorno determinante

El primer día de enero de 1994, el ambiente político se trastornó. El levantamiento armado del EZLN en el estado de Chiapas ponía en entredicho la estabilidad y repercutía negativamente en la imagen de México en el exterior, una de las preocupaciones centrales de Carlos Salinas. La lucha electoral se enturbiaba con la presencia de este grupo armado: ¿seguirían siendo las instituciones el cauce para transmitir el poder o regresaríamos a la época del México Bronco?⁸

Al no tener ya el Estado mexicano el monopolio legítimo de la violencia, el Presidente debía de implementar medidas urgentes que fomentaran la gobernabilidad. En lo económico, había que garantizar que los acuerdos pactados con los trabajadores y los empresarios se mantuvieran.

En lo político, frente al levantamiento armado, la postura gubernamental no fue unánime. Mientras un grupo estaba por reprimir al EZLN, otro buscaba hacer de la negociación la regla. Al final se tomó la decisión de pactar con los guerrilleros. En ese

⁷ Los otros candidatos que competirían por la silla en Los Pinos fueron Cecilia Soto del Partido del Trabajo (PT), Jorge González Torres del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Rafael Aguilar Talamantes del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Álvaro Pérez Treviño del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Marcela Lombardo Otero del Partido Popular Socialista (PPS) y Pablo Emilio Madero por el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y la Unión Nacional Opositora.

⁸ El término lo acuñó Jesús Reyes Heróles cuando fue Secretario de Gobernación: “no despertemos al México bronco” (*Obras completas*, México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heróles – Fondo de Cultura Económica - Secretaría de Educación Pública, 1996).

momento, se redefinió el manejo de la política interior. La Secretaría de Gobernación no llevaría la batuta en la búsqueda de acuerdos con este actor colectivo;⁹ las negociaciones estarían a cargo del Comisionado para la Paz en Chiapas: Manuel Camacho Solís.¹⁰

Debido a la conflictiva situación que se vivía, paralelo a los acuerdos que se pactaran con el EZLN (como ejemplos mencionaremos la *Ley de amnistía* y la firma de los 32 compromisos para una paz digna), el gobierno debía buscar los acercamientos necesarios con el resto de los actores políticos. Patrocinio González no contaba con las redes que le permitirían orquestar el proceso de reforma, eje central de los acuerdos. El grupo de Colosio estaba en campaña y Camacho era el responsable de negociar con la guerrilla. ¿Quién se haría cargo de dirigir la política interior en uno de los escenarios más caóticos de la segunda mitad del siglo XX?

Con el objeto de que el titular de la Secretaría fuera un interlocutor creíble para las distintas fuerzas políticas, Carlos Salinas de Gortari decidió nombrar a un académico al mando de la Secretaría de Gobernación; el elegido fue Jorge Carpizo Mac Gregor.¹¹

Antes de asumir el cargo, Carpizo, había dedicado la mayor parte de su tiempo a las labores académicas. Los cargos políticos-administrativos más importantes que desempeñó, aparte de la conducción de la política interior durante aproximadamente once meses, fueron la rectoría de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) de

⁹ En la década de los setenta las negociaciones con las guerrillas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez fueron responsabilidad directa de Mario Moya Palencia, Secretario de Gobernación en el gobierno de Luis Echeverría.

¹⁰ El nombramiento de Camacho se explica a la luz de los juegos existentes entre los hombre del Presidente, en específico aquellos que se realizaron en el proceso sucesorio en el PRI. En retrospectiva, algunos políticos y politólogos señalan que una de las causas del conflicto postelectoral de 1988 fue que uno de los precandidatos priistas vencidos había sido el responsable de organizarle las elecciones al candidato vencedor. En 1994, Colosio, le pidió a Salinas que Camacho no fuera el responsable de la conducción de la política interior; quizá no quería repetir uno de los errores del 88.

¹¹ Sobre los nombramientos de Carpizo y Camacho, Becerra, Salazar y Woldenberg explican que “La operación gubernamental era doble: tender un sólido puente de confianza con todos los partidos políticos para propiciar cambios electorales y encauzar el proceso que ya estaba en marcha, y por otro lado lograr la distensión y la pacificación en Chiapas” (*La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2° ed., 2000, p. 321).

1985 a 1989, la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990 y la titularidad de la Procuraduría General de la República (PGR) de 1993 a 1994.¹²

El perfil del nuevo Secretario de Gobernación distaba mucho, por varias razones, de la gente que se había encargado de la conducción política del gobierno hasta esa fecha: no contaba con una larga carrera en la Administración Pública Federal; no era militante activo del PRI; y no era del grupo de poder del Presidente de la República. Estas características, que en otro momento hubieran sido consideradas debilidades, en 1994, representaban la principal fortaleza del titular de Bucareli.¹³

El mandato de Carpizo al frente de Gobernación fue garantizar que se llevaran a cabo las elecciones de 1994. Desde los primeros días en el cargo, el Secretario de Gobernación convocó a las distintas fuerzas políticas para que se sentaran a negociar. Un dato interesante es que, en algunos casos, el primer acercamiento del Ejecutivo con los partidos políticos se hizo a través de Manuel Camacho Solís.¹⁴

El 27 de enero, coordinados por Gobernación, los candidatos a la presidencia y los dirigentes nacionales de ocho de los nueve partidos registrados firmaron cinco acuerdos básicos para garantizar que los conflictos se encauzaran institucionalmente: 1. que hubiera condiciones de confianza y certidumbre en el proceso electoral; 2. que se garantizara un clima adecuado para el crecimiento económico y la inversión; 3. que se implementaran políticas públicas para solucionar los problemas y rezagos sociales; 4. que se incluyera a los grupos que actuaban al marco de la ley (la guerrilla) en el proceso de

¹² Jorge Carpizo era el titular de la UNAM durante el movimiento del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) en 1986. Carlos Salinas fue uno de los miembros del equipo de De la Madrid que se encargó de apoyar a las autoridades universitarias para solucionar el conflicto. Todos los puestos políticos de Carpizo fueron en esta administración.

¹³ Los subsecretarios encargados de temas electorales de Carpizo fueron Mario Ruiz Massieu y Tristán Canales Najjar. Ruiz Massieu fue su Subprocurador en la PGR. Canales Najjar llegó a ocupar puestos importantes al interior del PRI, de 1994 a 1995 fue el Secretario de Acción Electoral de ese partido.

¹⁴ Esto confirma la repartición de la conducción política entre los distintos actores del gobierno salinista.

transformación política; y 5. que se fortalecieran la autodeterminación y la soberanía nacionales.

Sobre el tema electoral, se pactaron diversos compromisos para lograr una “elección imparcial”. Algunos de ellos fueron que los órganos y el padrón electorales fueran más confiables, que no se utilizaran recursos públicos para apoyar intereses partidistas y que se lograra la equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación.

Cabe destacar que, a pesar de su estrategia de confrontación abierta, el PRD, por primera vez desde su creación, firmó un acuerdo con el gobierno.¹⁵ Fue así como se instaló la “mesa de Barcelona”, foro permanente de negociación entre la dependencia de Bucareli y los partidos políticos. Las negociaciones que se realizaron en este espacio sentaron las bases de la reforma electoral de 1994.¹⁶

Aunque las estrategias de los actores eran distintas, la gravedad de la situación forzó las coincidencias entre los partidos. En términos generales, éstas se dividieron entre aquellos que querían flexibilizar los controles del gobierno -en específico demandaban la independencia del IFE— y los que argumentaban que todavía no era conveniente soltar todos los controles.

Contrario a las reformas anteriores, en esta ocasión no estaba tan claro en qué grupo se encontraba la Secretaría de Gobernación. En 1994, Carpizo fungió como mediador entre los actores, ya no como defensor de la línea Gubernamental.¹⁷

¹⁵ Esto pudo haber sido respuesta a la estrategia gubernamental de filtrar el mensaje en la opinión pública, y publicada, de que el PRD simpatizaba con el EZLN. Para incidir en las preferencias electorales de los ciudadanos el PRD debía demostrar que también apoyaba las prácticas institucionales.

¹⁶ Un análisis detallado de la Reforma electoral de 1994 se puede encontrar en Luis F. Aguilar, “La reforma por consenso” en *Diálogo y debate*, 1(1997), pp. 81-117. Véase también Jorge Carpizo, “La reforma electoral de 1994”, en Jorge Alcocer (Coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores – CEPNA, 1995, tomo 1.

¹⁷ Para Jorge Alcocer, que en esa época era asesor de Carpizo, en la última reforma electoral salinista “el Secretario de Gobernación actuaba como árbitro, es decir, era un funcionario sin partido en el que las fuerzas confiaban, y se constituyó en un eficaz puente para las soluciones y

La estrategia de Gobernación en el último año salinista fue buscar el consenso en torno a la reforma electoral; su función fue mediar en las negociaciones entre los distintos actores, ya no imponer la visión gubernamental sobre el sistema electoral.¹⁸ Este cambio en la actuación de la Bucareli replanteó el papel que había jugado en el sistema. Retardar el fin de la transición dejó de ser la prioridad gubernamental; correspondía a Bucareli, más que nunca, aumentar las certidumbres y la confianza en las elecciones.

Con este cambio estratégico, en los últimos sexenios priístas, la dependencia encargada de la conducción política se distanció del PRI: dejó de jugar en las distintas pistas de la política mexicana, como era su costumbre en las administraciones anteriores. Había perdido su capacidad de juego al interior del partido.

El 23 de marzo de 1994, asesinaron al candidato presidencial priísta en Lomas Taurinas. El homicidio de Luis Donald Colosio intensificó la estrategia gubernamental de buscar acuerdos. Con el objeto de que la economía no se volviera también un foco rojo, al día siguiente del atentado en Tijuana se tomaron algunas medidas de emergencia. El jueves 24 de marzo se declaró día de luto nacional: se cerraron los bancos y la bolsa de valores para evitar la fuga de capitales; se reunió el gobierno con los integrantes del pacto económico para ratificar los términos fundamentales del pacto; se mantuvo el tipo de cambio y se negoció un crédito con el gobierno de los Estados Unidos.

Con la muerte de Colosio, el avispero en el PRI se volvió a agitar. Había que elegir, otra vez, al candidato presidencial, pero ahora en un escenario distinto: el número de precandidatos que podían ser elegidos se había reducido y algunos cartuchos del

salidas negociadas" (*La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, op. cit., p. 325).

¹⁸ En el *Informe de labores de la Secretaría de Gobernación de 1994* se señalaba: "Entre las acciones emprendidas para fortalecer la vida democrática del país, destacan las que realizó la Secretaría de Gobernación con las diferentes fuerzas políticas, éstas se lograron por la vía del consenso mediante un acercamiento constante y permanente y a través de un análisis minucioso de las opiniones, valorando posiciones, expresando razones y argumentos, en síntesis, mediante una búsqueda permanente del consenso y la concertación" (México, Secretaría de Gobernación, 1995, p. 36).

Presidente ya se habían quemado en el proceso de selección anterior. El 29 de marzo, Ernesto Zedillo fue designado candidato sustituto.

En este contexto, era trascendental para la estabilidad del sistema que se realizaran las elecciones del 94. Así, se intensificaron las reuniones para concretar la reforma electoral.

Como resultado de las mesas de Barcelona, en dos meses y medio, se redactó un proyecto de ley que incluía los puntos de vista de los distintos partidos políticos, ya no sólo los gubernamentales. El 12 de mayo, en sesión extraordinaria del Congreso, se aprobó la reforma al artículo 41 constitucional que corresponsabilizaba de las elecciones a los distintos actores: 2 votos en contra, 12 abstenciones y 276 votos a favor.¹⁹

Las principales cambios al COFIPE fueron los siguientes: 1. todos los partidos tendrían derecho a tener un representante en el Consejo General del IFE, pero éstos tendrían sólo voz; 2. los Consejeros ciudadanos serían electos por votación calificada en la Cámara de Diputados (el Presidente ya no intervendría en su designación); 3. los observadores podían verificar no sólo lo que sucedía el día de la jornada, sino todas las acciones que se realizaran durante el proceso electoral; 4. se dio libertad a los observadores (individuales y asociaciones) para que se capacitaran ellos mismos; 5. se autorizó la figura de los visitantes extranjeros; y 6. las autoridades electorales ciudadanas serían las que definirían los topes de campaña de todos los candidatos (locales y federales).

Aparte de las reformas que se le hicieron al COFIPE, el IFE y el gobierno pusieron en marcha distintas acciones con el objeto de incrementar la credibilidad del proceso electoral: cambiaron a funcionarios electorales impugnados; les dieron acceso a los partidos políticos a la base de datos del Registro Nacional Electoral (RNE); empresas

¹⁹ Véase Jean François Prud'homme, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno*, vol. 3, núm. 1, 1° semestre, 1996, pp. 93-126.

propuestas por los partidos realizaron una auditoría al padrón electoral; se nombró en la PGR a un fiscal especial en materia de delitos electorales; se rediseñaron las casillas, se foliaron las boletas y se hizo un estudio para conseguir la mejor tinta indeleble; se seleccionó a los funcionarios de casilla por doble insaculación; se dio más tiempo a los observadores para que se inscribieran; se invitó a la ONU para que evaluara el sistema y asesorara a los observadores; se suspendió la propaganda de los programas gubernamentales; se dio más tiempo a los partidos políticos en los medios masivos de comunicación; se organizó el debate televisivo entre los candidatos de los principales partidos políticos y se dio un seguimiento televisado a los cierres de las campañas electorales.²⁰

Uno de los grandes logros del 94 fue que, durante este proceso, se evidenció la necesidad de regular lo que, en la práctica, ya estaba pasando: los medios de comunicación eran un factor que impactaba directamente en los resultados de las contiendas. En el IFE, se redactaron unos lineamientos que le sugerían a las grandes empresas televisivas cómo comportarse y se realizaron monitoreos de la cobertura noticiosa a las campañas presidenciales. El Secretario de Gobernación logró, previas negociaciones con Televisa y Televisión Azteca, que éstas le cedieran espacios en su programación, sin costo alguno, a las distintas opciones de gobierno para que presentaran sus propuestas.²¹

Asimismo, en ese año, entraron a escena los estudios de opinión y los conteos rápidos. Esto fue muy importante. A partir de las elecciones del 94, se contó con estudios de distintas empresas reconocidas que servirían para que la ciudadanía tuviera idea de la

²⁰ El debate entre los candidatos se percibió como un avance democrático. Aguilar Zinser fue el negociador de Cárdenas, Fernández de Cevallos negoció él mismo los términos del debate y Moctezuma representó a Zedillo.

²¹ “Con los resultados de los monitoreos expuestos públicamente y con los oficios de la Secretaría de Gobernación, los dueños de las dos grandes cadenas televisivas nacionales decidieron ceder tiempo (tres programas de 15 minutos en horarios preferentes) gratuitamente a los partidos contendientes” (*La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, op. cit.*, p. 341).

fuerza electoral de los distintos contendientes. Al universalizarse la información sobre las preferencias electorales, uno de los recursos más importantes de Gobernación -la información— dejó de ser un factor que inclinara la balanza; los otros actores tenían ya sus propias fuentes.²²

Otra de las novedades de la reforma del 94 fue la revisión de los gastos de campaña. En el IFE, se hicieron distintos análisis de los costos de las campañas y el gasto de los partidos. La inequidad era evidente: el PRI gastaba 8 de cada 10 pesos que se utilizaban en las campañas electorales. Este asunto también quedaría pendiente. A partir de estas elecciones, el principal tema de la agenda sería la inequidad de los recursos, ya no tanto el fraude electoral.²³

La principal crítica de los partidos de oposición a la reforma del 94 fue que no se modificó la representación estatal en el Consejo General del IFE.²⁴ En ese año, en el Consejo tenían voto el Secretario de Gobernación, dos Senadores, dos Diputados y 6 consejeros ciudadanos. Y con voz, pero sin voto, participaban el Director General del IFE, el Secretario del Consejo y un representante de cada partido político (PRI, PAN, PRD, PPS, PFCRN, PARM, PDM, PT, PVEM). Que los representantes partidistas tuvieran sólo voz, ya no voto, fue un paso contundente en la ciudadanización del IFE.

²² Véase Francisco Báez Rodríguez, "Encuestas y conteos en las elecciones de 1994" en Jorge Alcocer (Coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994/II*, México, Nuevo Horizonte Editores-CEPNA, 1995, tomo 2, pp. 101-123. En el 88 los únicos datos que se tenían sobre las preferencias electorales y los sentidos de los votos estaban en el gobierno, y en el PRI. Esto incrementaba considerablemente el poder de Bucareli.

²³ Ernesto Zedillo, siendo Presidente electo, declaró que no podía cuestionarse que había ganado limpiamente pero que resultaba obvio que habían existido condiciones de desigualdad entre los contendientes, y ofreció que, durante su gobierno, se trabajaría para lograr que la democracia se consolidara. En el 2006 ambos temas estarían en la agenda pública.

²⁴ Tiempo después, Miguel Ángel Granados Chapa, Consejero Electoral del IFE en 1994 que simpatizaba con los partidos de "izquierda" señalaría que "fue una reforma a medias ya que se mantuvo el poder del Presidente de la República representado por el Secretario de Gobernación. El Secretario de Gobernación tenía una capacidad determinante para convocar a las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral y concentraba tanto poder que constituía propiamente la mayoría de uno, en el sentido de que podrían estar reunidos los otros diez miembros del Consejo General con derecho a voto, pero si no estaba presente el Secretario de Gobernación que lo presidía no había posibilidad de sesión".

Es muy importante enfatizar que, a pesar de que el Secretario de Gobernación continuó presidiendo el Instituto, el cambio de los Consejeros Magistrados a los Consejeros Ciudadanos modificó sustancialmente la toma de decisiones al interior del órgano electoral. Esto se debió principalmente a dos cosas: en 1994, se les quita el voto a los partidos políticos y el proceso de selección de los consejeros ciudadanos limitaba la intervención del gobierno en su designación.

Estos dos cambios obligaron a los partidos políticos a buscar un equilibrio de fuerzas en el IFE que garantizara la imparcialidad de las decisiones de este cuerpo. Los primeros Consejeros Ciudadanos fueron Miguel Ángel Granados Chapa, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg, Santiago Creel Miranda, José Agustín Ortiz Pinquetti y Fernando Zertuche Muñoz. Aunque ninguno de ellos era miembro activo de ningún partido, algunos tenían ciertas afinidades partidistas.²⁵ Sin embargo, al ser un cuerpo colegiado que tomaba sus decisiones por mayoría, podía garantizarse su imparcialidad.

La reforma: proceso y características

1994 obligó al gobierno a tomar medidas que democratizaran el régimen. Cuando se pensaba que las reformas a la ley electoral podían dejar de ser un tema de la agenda, el levantamiento del EZLN y el magnicidio de Luis Donaldo Colosio causaron una colosal crisis política. En ese contexto se entendió que si no se promovían los arreglos entre los distintos actores del ajedrez político, la violencia sería la vía para “solucionar” los distintos conflictos existentes.

Una vez aprobada la reforma electoral, el IFE se declaró formalmente instalado. En la sesión del Consejo General del 3 de junio de 1994, Jorge Carpizo declaraba: “Quizás

²⁵ En términos generales, el perfil de los consejeros era académico, con especial conocimiento sobre los sistemas electorales y de partidos. Salvo Creel, quien después fue un político protagónico en el PAN (Secretario de Gobernación en el sexenio de Vicente Fox, precandidato panista a la Presidencia de la República y Senador en las elecciones del 2006), la mayoría, después de su paso por el IFE, no se incorporaron en ningún partido.

algún partido pueda considerar que no todas sus expectativas fueron colmadas. Debe tenerse en cuenta que los límites únicos a este estupendo paquete de reformas fueron el tiempo, y que se alcanzara el consenso entre los partidos. Además, en una democracia no es factible que un solo partido consiga la aprobación absoluta de todas sus propuestas. Ello sólo acontece en los sistemas totalitarios”.²⁶ A partir de este momento, los discursos de los encargados de la política interior reflejaban la creencia de que la democratización del régimen era una tarea compartida entre el Estado y los otros actores. Quizá los partidos de oposición habían encontrado que, tomar de rehén las cuestiones electorales, obligaba al gobierno a ceder en sus negociaciones. Muchas de sus estrategias, en el último sexenio priísta, se apoyaron en este recurso.

Las estrategias de la Secretaría de Gobernación en 1994 reflejaron el nuevo equilibrio de fuerzas entre los actores. En ese año, cuando el entorno jugó un papel trascendental, los actores individuales fueron determinantes para encausar el conflicto pacíficamente. Los principales políticos con los que Carpizo tuvo que negociar fueron: Luis Donald Colosio, Ernesto Zedillo y Fernando Ortiz Arana del PRI, Diego Fernández y Carlos Castillo Peraza por el PAN, y, por el PRD, Cuauhtémoc Cárdenas y Muñoz Ledo. Años después, Carpizo declararía que los buenos resultados de las negociaciones del 94 sólo fueron posibles por el compromiso y el profesionalismo de los actores individuales que privilegiaron los intereses nacionales a los partidistas; en términos generales, este punto de vista sería aceptado por la mayoría de los analistas y politólogos.²⁷

Aún en los momentos de mayor fricción, la presencia de Jorge Carpizo en la mesas de Bucareli posibilitó que todos los partidos continuaran negociando. Su oficio como conductor de la política interior posibilitó que el gobierno cediera controles, dejara

²⁶ Acta de la sesión del Consejo General del IFE del día 3 de junio de 1994.

²⁷ Paralelo a las negociaciones propiamente electorales que dirigió la Secretaría de Gobernación, en los acuerdos del gobierno con el EZLN también apareció la reforma político-electoral. El EZLN fue un actor determinante para que se concretara la reforma.

de utilizar algunos recursos gubernamentales en la campaña priísta y que los medios masivos de comunicación disminuyeran el favoritismo en la cobertura a las campañas presidenciales. El principal recursos que utilizó el Secretario de Gobernación para que esto sucediera fue su objetividad e imparcialidad como mediador. Asimismo, forzó el soporte del gobierno poniendo sobre la mesa su renuncia cuando éste no apoyaba sus estrategias.

En 1994, la actuación del Secretario de Gobernación en este cuerpo colegiado fue estrictamente profesional. Carpizo actuó como garante del Estado de derecho, no como defensor de los intereses del partido en el gobierno; en ningún momento intentó forzar los votos del resto de los consejeros para beneficiar al PRI.²⁸

Las elecciones federales de 1994 trascurrieron en un ambiente ordenado y tranquilo. En el verano del 94, el 78% de los ciudadanos empadronados acudieron a las urnas para ratificar que preferían la vida institucional frente a la violencia.²⁹ Los comicios fueron transparentes y no hubo fraude; la manipulación de los procesos dejó de ser el principal problema del sistema electoral, convirtiéndose la inequidad entre los contendientes en el obstáculo para la consolidación de un sistema electoral totalmente democrático. Ernesto Zedillo ganó la Presidencia pero, en el Congreso, la balanza de poderes se distribuyó (cuatro grupos tenían representantes en la Cámara de Diputados: PRI 60%, PAN 23.8%, PRD 14.2% y PT 2%).³⁰ ¿Cambiaron las elecciones del 94 los juegos electorales? ¿Se modificó la posición de la Secretaría de Gobernación en el sistema?

²⁸ Entrevistas realizadas por la autora con José Woldenberg y Fernando Zertuche (10 de diciembre de 2001).

²⁹ Véase Octavio Paz, "Las elecciones de 1994" en *Voz y voto*, 21(1994), pp. 14-20.

³⁰ Un análisis de las elecciones de 1994 se encuentra en Luis F. Aguilar, *et. al.*, "Síntesis de un proceso electoral", en Antonio Argüelles y Manuel Villa (Coords.), *México: el voto por la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994; Pablo Pascual Moncayo (coord.), *Las elecciones de 1994*, México, Cal y Arena, 1995; y *México y sus elecciones Federales*, México, Instituto Federal Electoral, 1994.

La reforma de 1996

El contexto de la reforma

Los meses que transcurrieron entre la elección del 94 y la toma de posesión de Ernesto Zedillo no fueron fáciles. Siguiendo con la ola de violencia, el 28 de septiembre de 1994, asesinaron a José Francisco Ruiz Massieu, exgobernador, exSecretario General del PRI y futuro Coordinador de la bancada priísta de la Cámara de Diputados.

Contrario a la lógica histórica del cambio de poderes, el Presidente no contaba con las redes que resultaban de un largo proceso de fogueo del candidato priísta con los distintos actores. Ernesto Zedillo llegó a Los Pinos careciendo de los recursos que sus antecesores habían tenido. La figura presidencial estaba devaluada, sus clientelas habían disminuido: estaban acotadas sus *zonas de incertidumbre*. Al reducirse sus recursos se le dificultaba prever las estrategias de los otros actores: su abanico de estrategias posibles había decrecido. Esto limitaba su campo de acción.

En su primer mensaje a la nación, Zedillo, llamaba a los mexicanos a unir fuerzas, buscando hacer de la conciliación la regla. Las reformas electorales volvieron a ser el eje conductor de los acuerdos: "México exige una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, disipe las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales. Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales, pueden y deben contribuir a que dejemos atrás, para siempre, las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral. Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento a los partidos, los topes a los gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, **la autonomía, la plena autonomía de los órganos electorales**".³¹

³¹ El texto resaltado es responsabilidad de la autora (*Mensaje de toma de posesión del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, México, 1º de diciembre de 1994*).

Con este discurso, el Presidente reconocía que los reclamos de los grupos opositores eran legítimos y definía la estrategia gubernamental de impulsar la democratización. El gobierno estaba dispuesto a “renunciar” a uno de los recursos que, hasta ese momento, habían posibilitado que perpetuara su posición en el sistema. La Secretaría de Gobernación asumiría directamente los “costos” de esta decisión.

En diciembre de 1994, para culminar un año conflictivo, los mexicanos enfrentaron una profunda crisis económica. A diferencia de lo que solía pasar, el gabinete anunciado causó inestabilidad en los mercados. La crisis política originó problemas económicos. Que la causalidad de las crisis se revirtiera influiría en el reposicionamiento de Bucareli en el sistema.

La principal estrategia de Zedillo, para sortear el escenario conflictivo, fue convocar personalmente a los distintos actores con el objeto de negociar la Reforma del Estado. El 17 de enero de 1995, se instaló una mesa formal de diálogo y se firmó el Acuerdo Político Nacional entre el gobierno, el PRI, el PAN, el PRD y el PT. Entre otras cosas, se estableció que se haría una reforma electoral definitiva.³²

En diciembre de 1994, Bucareli retomó su papel tradicional en el sistema: la mano derecha del Presidente se convirtió en el responsable de dirigir la política interior. Sin embargo este protagonismo se vio mermado por la coyuntura en la que el Ernesto Zedillo y Esteban Moctezuma asumieron sus cargos. El problema de la disminución de recursos del Presidente había permeado a la Secretaría de Gobernación. Por las particularidades del momento, no como una estrategia de concentración del poder (a ejemplo de Salinas)

³² En cada discurso que pronunciaba, Zedillo, ratificaba su compromiso con la transformación del régimen, e invitaba a los actores a que asumieran su corresponsabilidad en la culminación de la transición política: “La democracia no puede ser impuesta por un gobierno, por un partido o por una corriente ideológica, la democracia debe construirse con el concurso de todos, en todo tiempo y en todo lugar. De ahí la trascendencia de estos compromisos para un Acuerdo Político Nacional que hoy suscriben los partidos políticos y que yo mucho me honro en atestiguar” (*Mensaje del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en la Firma del Acuerdo Político Nacional entre los Principales Partidos Políticos del País*, México, 17 de enero de 1995).

sino como respuesta a la difícil situación, el Presidente asumió directamente la tarea de construir consensos.

Esteban Moctezuma Barragán ingresó al PRI en 1973; hizo su carrera en la administración pública, prioritariamente en la Secretarías de la Presidencia y de Programación y Presupuestos. Esto explica sus afinidades con Ernesto Zedillo. Fue Coordinador de la campaña presidencial priísta en 1994 y, por tanto, Secretario General Adjunto de este partido en ese año; también fue Secretario Técnico del Consejo Político Nacional del PRI entre 1996 y 1997.³³ Moctezuma fue el Secretario que, en la segunda mitad del siglo XX, menos tiempo estuvo a cargo de la conducción de la política interior (el 9.59% del sexenio);³⁴ aunque no fue el más joven al asumir el cargo, su experiencia no compensó su corta edad al asumir la titularidad de Bucareli.³⁵ En efecto, contrario a muchos otros Secretarios de Gobernación, Moctezuma no se forjó en el área del gabinete considerada tradicionalmente como “política”.³⁶

Los subsecretarios encargados de los temas político-electorales de Esteban Moctezuma fueron Luis Fernando Aguilar Villanueva y Beatriz Paredes Rangel. El primero, hasta esa fecha era académico de El Colegio de México; la segunda, política priísta de reconocida experiencia.³⁷ A pesar de esta integración que equilibraba el

³³ Después de ser Secretario de Gobernación Moctezuma fue asesor presidencial sobre el nuevo federalismo (96-97), Senador (97-2000) y Secretario de Desarrollo Social (98-99).

³⁴ En el siglo XIX era una constante que los encargados de la política interior duraran poco tiempo en el cargo (hubo quien llegó a estar sólo dos días en el puesto). Esto sucedió también en la primera mitad del siglo XX.

³⁵ Entre 1946 y el 2000, la edad promedio de los Secretarios de Gobernación al asumir el cargo fue 49 años. Mario Moya Palencia, Miguel Alemán Valdés y Héctor Pérez Martínez tenían menos años que Moctezuma cuando fueron nombrados titulares de Bucareli, pero estuvieron encargados de la política interior 100, 68 y 20 por ciento del sexenio, respectivamente. Corriendo una correlación entre las dos variables (tiempo en el puesto y edad al ser nombrado) podemos ver que no hay condicionamiento alguno entre ellas.

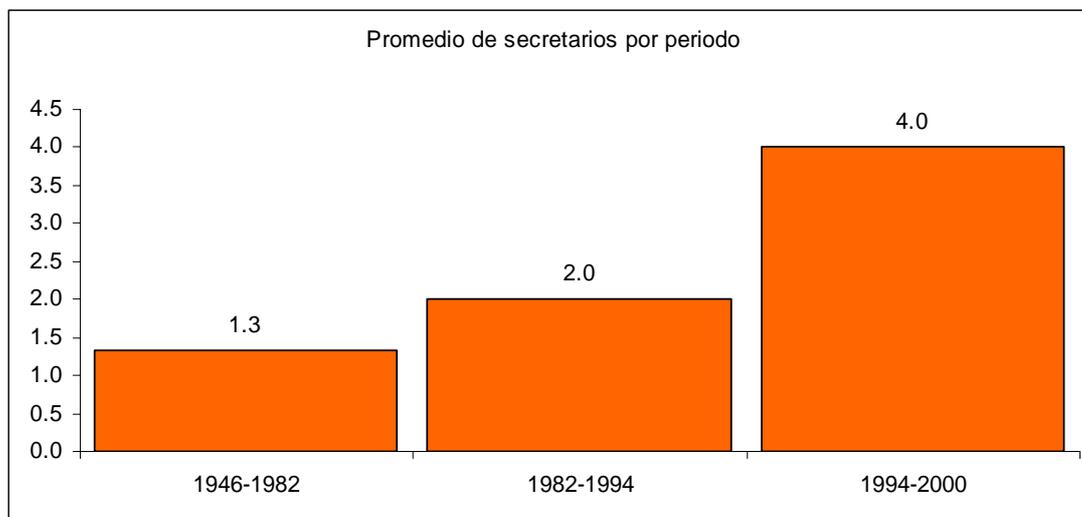
³⁶ No obstante, no hay que olvidar que, en el sexenio salinista, la SPP asumió funciones de conciliación y negociación en detrimento de Gobernación.

³⁷ El oficio político de Beatriz Paredes estaba comprobado. Entre otros muchos puestos, fue Diputada Local y Federal, Gobernadora, Secretaria General del PRI, y Subsecretaria en Gobernación con José Patrocinio González.

conocimiento teórico y práctico de la política y la administración pública, el equipo no logró garantizar la estabilidad en el territorio nacional.

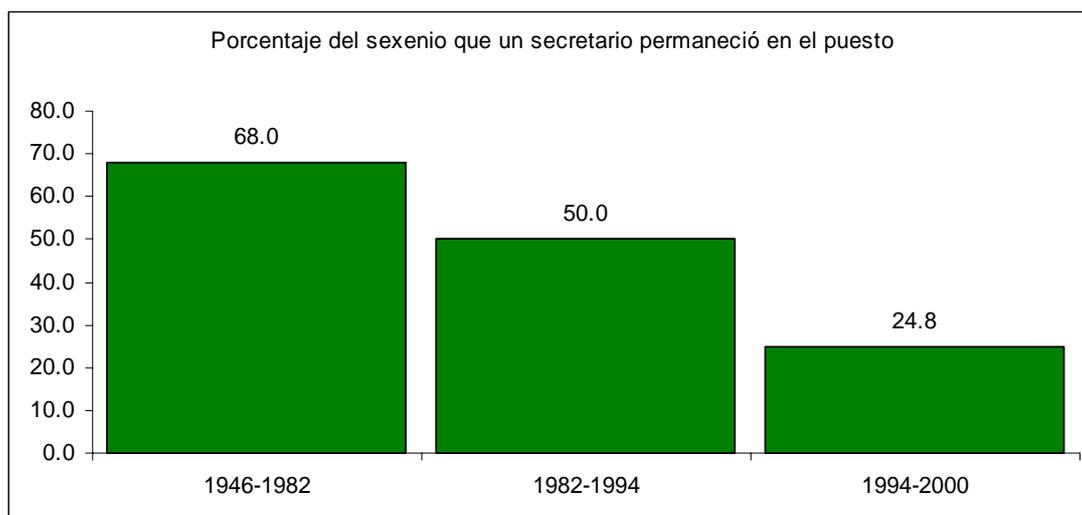
Conforme se transitó de un régimen autoritario a uno democrático, el titular de la dependencia encargada de la política interior cambió con mayor frecuencia. Al pluralizarse la sociedad, no bastó con que el Secretario de Gobernación diera una orden para que ésta se cumpliera; ahora tenía que negociar con los grupos que, poco a poco, se venían fortaleciendo. En estos procesos, invariablemente, hubo fricciones que fueron dañando su labor, al punto que los actores lo vetaban como mediador en los conflictos. Era inevitable su sustitución.³⁸

En las siguientes gráficas, podemos observar cómo, conforme la democracia fue convirtiéndose en una realidad, los Secretarios de Gobernación duraron menos tiempo en el puesto.



Fuente: elaboración propia.

³⁸ Diódoro Carrasco Altamirano comentaba que, en un régimen democrático, la labor del Secretario de Gobernación debía ser la de mantener abiertos los canales de comunicación con todos los actores (entrevista realizada por la autora el 21 de enero de 2002).



Fuente: elaboración propia.

Tres razones explican que un titular de Gobernación no terminara el sexenio: renunciaba para asumir la candidatura presidencial del PRI; el Presidente de la República le pedía la renuncia porque no quería que el actor (y su grupo) llegara fortalecido a la carrera presidencial; o porque no había conseguido una adecuada gobernabilidad a nivel federal.

En seis sexenios, de 1946 a 1982, hubo ocho secretarios; sólo uno de ellos fue destituido. En las siguientes dos administraciones, cuatro personas se encargaron de la conducción de Bucareli. Zedillo fue el Presidente que más veces removió al encargado de la política interior.³⁹

La transición del régimen no sólo repercutió en la definición de las estrategias de Gobernación y en su posición en el sistema. También influyó directamente en los criterios

³⁹ Los Secretarios de Gobernación que fueron removidos por no garantizar un ambiente de estabilidad fueron José Patrocinio González y Esteban Moctezuma. Ambos en los sexenios en los que la liberalización del sistema ya era un hecho y el proceso de democratización se había acelerado. A Jesús Reyes Heróles, Fernando Gutiérrez Barrios y Emilio Chuayfett se les pidió la renuncia porque, en época electoral, su presencia en la Secretaría fortalecía a un grupo ajeno al del Presidente.

para la selección del Secretario y en el tiempo que éstos políticos duraron en el cargo.⁴⁰ La Secretaría de Gobernación, más que nunca, evidenciaba su razón de ser en la lógica político-administrativa.

Durante los primeros meses de 1995, el escenario político y social se enturbió: asesinaron al abogado Abraham Polo Uscanga, hubo una terrible matanza en Aguas Blancas y se suspendieron las negociaciones para la paz en Chiapas. Aunado a lo anterior, debido a conflictos postelectorales en distintos estados, el PRD y el PAN se retiraron de las mesas de negociación.

El PAN desconoció los resultados de la elección para gobernador en el estado de Yucatán y, el PRD, en el estado de Tabasco. En este último caso, a pesar de que Esteban Moctezuma se reunió con Porfirio Muñoz Ledo para solucionar el conflicto, no se llegó a ningún acuerdo.

Unos cuantos meses después de asumir el cargo, Esteban Moctezuma renunció a la Secretaría de Gobernación; Emilio Chuayfett fue su sucesor. Chuayfett se incorporó al PRI en 1969. Trabajó en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y fue Subdelegado y Delegado de la Benito Juárez. En el ámbito electoral, fue Presidente Municipal de Toluca y Gobernador del estado de México. De 1990 a 1993 fue Director General del IFE. Al comparar la trayectoria de Chuayfett con sus antecesores, vemos que su carrera era similar; su experiencia en las esferas eminentemente políticas, como los puestos de elección popular, lo acercaban al tipo ideal del Secretario de Gobernación. Uno de los aspectos que influyó determinadamente en el nombramiento de este político fue que tenía relaciones con el sector “tradicional” priísta.

Analizando las trayectorias de los colaboradores de Chuayfett, podemos suponer que, en la integración de su equipo, privilegió el conocimiento y la experiencia en los

⁴⁰ En los últimos sexenios priístas los Presidentes debían de considerar en la integración de su gabinete escenarios que antes no existían; por mencionar algunos: conflictos abiertos al interior de la “familia revolucionaria”, competencia electoral, y violencia en la arena pública.

temas electorales. Una de las prioridades presidenciales del gobierno de Ernesto Zedillo era la reforma “definitiva”. Arturo Núñez Jiménez, Ausencio Chávez Hernández, José Natividad González Parás y José Fernando Franco González Salas fueron los subsecretarios que coadyuvaron a Chuayfett en las labores político-electorales de la Secretaría. Destacaremos, en especial, la presencia de Arturo Núñez y Fernando Franco González. El primero trabajó en la Secretaría de Gobernación en el sexenio de Carlos Salinas: fue Director General de Desarrollo Político de 1989 a 1991 y Subsecretario, de 1991 a 1993. También fue Director General del IFE de 1993 a 1995 y Coordinador de la bancada priísta de la Cámara de Diputados de 1997 al 2000.⁴¹ José Fernando Franco fue magistrado del Tribunal Federal Electoral.

El proceso de negociación de la reforma

Al igual que en el 94, en 1996, existieron distintas plazas en las que se discutieron los cambios electorales: los foros de discusión que se llevaron a cabo en el IFE en julio de 1995, la Comisión del diálogo y la conciliación en el Congreso de la Unión y el Seminario del Castillo de Chapultepec.

En septiembre de 1995, los Presidentes del PAN y el PRD, Porfirio Muñoz Ledo y Carlos Castillo Peraza, firmaron un documento titulado “Diez puntos fundamentales para la reforma electoral” en el que se resumían las principales demandas de los grupos opositores; este documento se convertiría en la iniciativa de reforma que se discutiría en la Cámara de Diputados.

Durante 1995 y 1996, la Secretaría de Gobernación se reunió constantemente con los distintos actores para que la reforma llegara a buen puerto. El proyecto de reforma se

⁴¹ Arturo Núñez fue un actor importante en la reforma de 1994; tiempo después declararía que la visión gubernamental en esa reforma era recuperar la credibilidad electoral: “yo sostuve durante mi gestión que a exceso de suspicacias había que tener exceso de garantías y nos tocó construir la credibilidad de los procedimientos”.

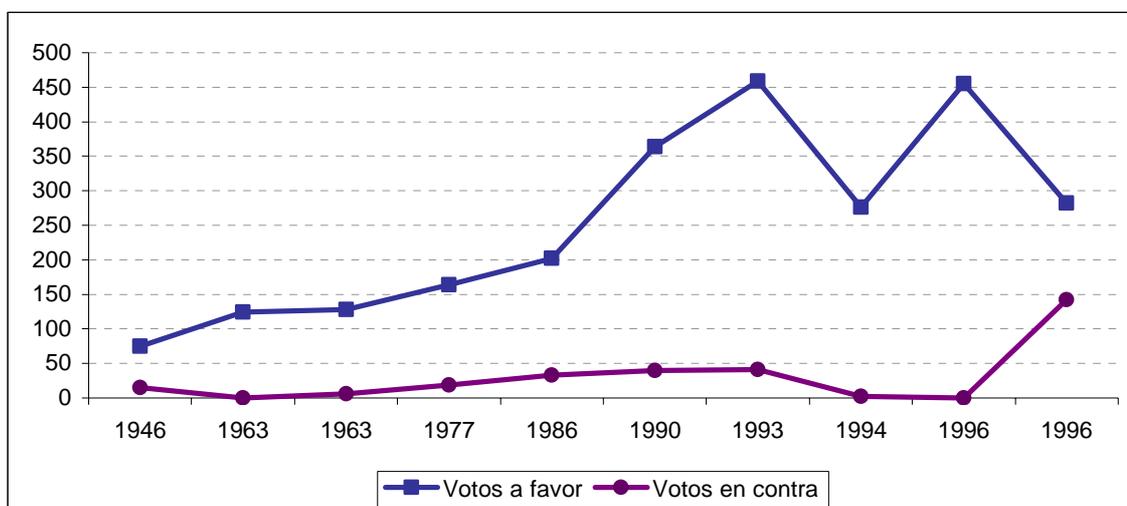
redactó conjuntamente entre Gobernación y los partidos políticos. Esto muestra que las relaciones de poder entre los actores se habían equilibrado: en los sexenios anteriores, uno de los principales recursos del gobierno fue la definición unilateral de las reglas del juego. En este momento, aunque el PRI hubiera podido aprobar las reglas del juego sin considerar a los demás actores, esto hubiera acarreado altos costos para la implementación de las diversas políticas públicas.

Al igual que en el 94, los principales temas que se discutirían serían: los que equilibraran los recursos de las distintas fuerzas durante las contiendas (disminuyendo la inequidad), y los mecanismos que garantizaran que las elecciones se realizarían apegadas al Estado de derecho. Otra vez los actores podían clasificarse en dos: el PRI y los partidos de oposición. Si bien, en el PRI, había grupos que compartían estas posturas, existía un sector tradicional que pugnaba por seguir aplazando la democratización del sistema. En esta ocasión, los intereses gubernamentales se acercaban más a los del PRD y del PAN. Como sucedió varias veces durante el sexenio, sería la postura presidencial la que dominaría.

Las estrategias de los actores colectivos de oposición, aunque divergentes en algunos aspectos, coincidían: respondían la necesidad inaplazable de que la organización de las contiendas dejara de ser una responsabilidad gubernamental, convirtiéndose en una competencia compartida entre el Estado, los partidos y la ciudadanía. El IFE debía ser no sólo independiente, sino autónomo.

Después de un largo periodo de discusión sobre el COFIPE, el 20 de junio de 1996, el Presidente Zedillo y los principales partidos de oposición firmaron los *Acuerdos para el cambio constitucional en materia electoral*. Un análisis de los resultados de las votaciones, en la Cámara de Diputados, de las iniciativas que modificaban el sistema electoral refleja el equilibrio de fuerzas entre los actores.

Votación de las reformas electorales en la Cámara de Diputados. 1946-2000



Fuente: elaboración propia.

El aumento de los votos a favor de las leyes electorales no sólo se debió al crecimiento del número de diputados, sino a la aprobación paulatina por parte de las bancadas de los partidos distintos al PRI. Este no es una transformación menor. El hecho de que actores no gubernamentales cambiaran el sentido de su voto se debió a que, al ir aumentando su fuerza, lograron que estos documentos incorporaran las modificaciones que les permitirían seguir incrementando su poder. Por lo cual estaban de acuerdo con el marco normativo. Asimismo, al ir transitando de régimen, para que el gobierno fuera legítimo, era necesario que las reglas del juego electoral contaran con el visto bueno de los distintos participantes de las contiendas; la oposición interiorizó que una de las principales armas con las que negociarían con el gobierno era su voto a favor de las iniciativas electorales.

En 1996, en los meses que transcurrieron entre la aprobación de las reformas a la Constitución y la votación de las modificaciones al COFIPE, se rompió el consenso entre los actores. Al igual que en la reforma de 1962-63, las votaciones de estos proyectos de

ley mostraron un consenso en la propuesta de cambio constitucional pero una divergencia con respecto al código electoral.⁴²

Aunque el PRD y el PAN no estuvieron de acuerdo con la versión final del COFIPE, el PRI aprobó en el Congreso un proyecto de reforma que contenía sus visiones de lo que debían ser las reglas del juego.⁴³

Es importante resaltar que la búsqueda de acuerdos por parte del gobierno no respondió a la necesidad procedimental de contar con los votos de todos los grupos parlamentarios: el PRI contaba la mayoría que le permitía aprobar sólo las reformas al COFIPE. Más bien, predominó la lectura gubernamental de que, en un régimen democrático, para que las instituciones fueran el cauce para evitar el conflicto, las reglas formales debían ser aceptadas por todos los jugadores. Si se quería que, en México, la transición culminara en un régimen democrático (y no en el retorno al autoritarismo), se debía actuar en consecuencia.⁴⁴

Las características y las consecuencias de la reforma de 1996

¿Por qué se consideró que los cambios a la normatividad electoral en 1996 serían la reforma “definitiva”? La respuesta es sencilla pero contundente: había concluido la

⁴² Las modificaciones a la Constitución del 30 de julio de 1996 se aprobaron por unanimidad con 455 votos a favor y ninguno en contra; sin embargo, la reforma electoral del 14 de noviembre del mismo año se aprobó con únicamente 282 votos a favor (142 en contra). Los datos sobre la reforma que se realizó en la década de los sesenta se encuentran en el segundo capítulo.

⁴³ El asunto principal que evitó el consenso fue que el PAN y el PRD no estaban de acuerdo en que el Presupuesto de Egresos contemplara esas enormes sumas de dinero para la realización de los procesos electorales. Sin embargo, una vez que confirmaron que estas medidas dotaban de equidad al sistema electoral, aceptaron los recursos públicos que les correspondían.

⁴⁴ Al finalizar la década de los ochenta Octavio Paz escribía: “No necesito repetir que, por sí sola, la democracia no puede resolver nuestros problemas. No es un remedio sino un método para plantearlos y entre todos discutirlos. Además (y esto es lo esencial), la democracia liberará las energías de nuestro pueblo. Así, la renovación nacional comienza por ser un tema político: ¿cómo lograremos que México se convierta en una verdadera democracia moderna? No pido (no preveo) un cambio rápido. Deseo (y espero) un cambio gradual, una evolución. Detener esa evolución sería funesto y expondría al país a gravísimos riesgos. Las soluciones autoritarias gastan a la autoridad, exasperan a los pueblos y provocan estallidos” (“Hora cumplida [1929-1985]” en Octavio Paz, *Obras completas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2da reimpresión, 1996, vol. 8, p. 395).

transformación de los aspectos centrales de los sistemas electoral y de partidos.⁴⁵ Cambió la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, el régimen jurídico de los partidos y agrupaciones políticas, las condiciones de equidad de las contiendas, la composición y las funciones del Consejo General de IFE, el sistema de justicia electoral y los regímenes electorales locales, incluyendo al Distrito Federal. Enseguida mencionaremos brevemente en qué consistieron estas transformaciones y cuáles fueron sus repercusiones en las relaciones entre los actores y, por tanto, en el sistema.

En cuanto a la integración del Poder Legislativo, se estableció que el límite máximo de diputados que un partido político podía tener en la Cámara de Diputados eran 300 (60%). Esta medida garantizaría que este importante cuerpo colegiado, que cada día era más protagónico, fuera siempre un órgano plural. En el mismo tenor, estableció que la sobrerrepresentación en la relación votos-escaños no podían exceder los ocho puntos. La ley electoral ya no facultaría que una fuerza política tuviera más representantes que aquellos que los ciudadanos le habían otorgado con sus votos.⁴⁶

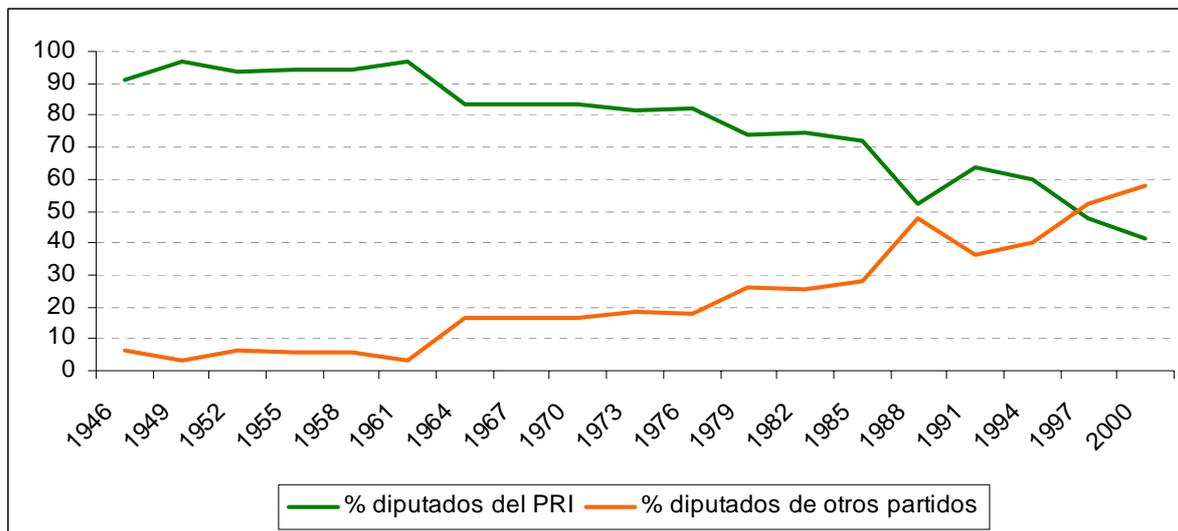
Al finalizar la década de los noventa, la pigmentación del mapa político nacional era una realidad. Mientras que la LIII legislatura (1985-1988) estaba integrada por 289 diputados del PRI, 41 del PAN, 11 del PPS, 11 del PARM, 12 del PDM, 12 del PSUM, 12 PST, 6 del PRT y 6 del PMT; una legislatura después el PRI había perdido 29 escaños y

⁴⁵ Existen muchos textos sobre la evolución del sistema de partidos, entre ellos: José Antonio Crespo ("La evolución del sistema de partidos en México", *Foro Internacional*, v. XXXI, núm. 4, abr/jun 1991, pp. 599-622); José Woldenberg ("Estado y partidos: una periodización", *Revista Mexicana de Sociología*, abr/jun 1993, pp. 83-95; y "Sistema político, partidos y elecciones en México" en Pedro Aguirre, et. al., *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, Trazos-Nuevo Horizonte Editores, 1997, pp. 307-410); y Jean-François Prud'homme (*Party Strategies and Negotiations Over the Rules for Electoral Competition [1988-1994]*, tesis, North York, York University, 1996). Sobre la transformación del régimen se puede consultar: Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México 1964-1994*, México, El Colegio de México, 2da ed., 2001; Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002; y Antonella Attili (Coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Cámara de Diputados-UAM-Miguel Ángel Porrúa, 2006.

⁴⁶ Juan Molinar explicaba que este era uno de los principales aspectos que la ley electoral distorsionaba, logrando que el PRI estuviera siempre sobrerrepresentado (*El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991).

en el año 2000, los priístas contaban únicamente con el 41.4% de los curules. Por primera vez desde su formación el PRI ya no contaba con mayoría en este cuerpo.

Composición de la Cámara de Diputados. 1946-2000



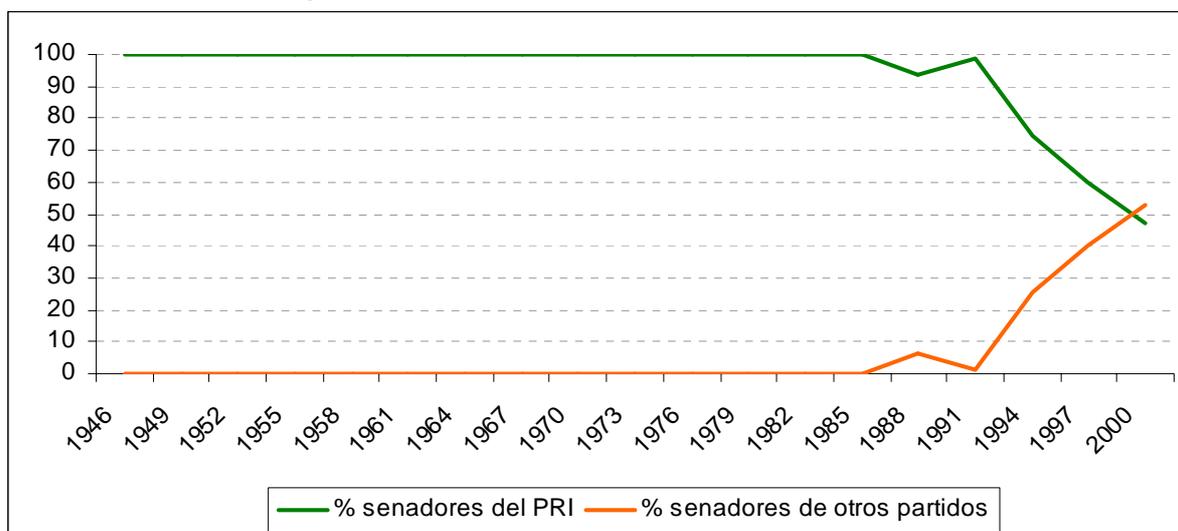
Fuente: elaboración propia con datos de Benito Nacif, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Comp.), *op. cit.*

En la Cámara de Senadores –aparte de los tres senadores de mayoría que representaban a cada estado (dos asignados por mayoría relativa y el tercero por “primera minoría”)—, se introdujo el principio de representación proporcional (se elegirían 32 senadores en una sola circunscripción nacional). Con esta medida, se logró que este cuerpo dejara de ser patrimonio de un partido y reflejara la pluralidad nacional.⁴⁷

La oposición fue conquistando espacios en el Senado lentamente. En 1988, el 94% de ese cuerpo era priísta (63 senadores); en 1994, aunque debido a las reformas había aumentado el número de senadores priístas, en términos porcentuales el partido había perdido 20 puntos; en 1997, esa tendencia continuó: la votación por el PRI en el Senado le otorgaba el 60% de los escaños; finalmente, en el 2000, la cifra bajó al 47%.

⁴⁷ Para que un partido pudiera acceder a las senadurías plurinominales debía tener el 2% de la votación.

Composición de la Cámara de Senadores. 1946-2000



Fuente: elaboración propia.

Los cambios en la composición del Congreso de la Unión reflejaban que el sistema había cambiado: se incrementó el número de actores y mutó la naturaleza de sus relaciones. Esto influyó en la relación entre el gobierno y el PRI y en la función de la Secretaría de Gobernación en el sistema electoral.

La reforma del 96 también incrementó el umbral de votación requerido para que un partido político pudiera conservar su registro, así como participar en la distribución de los escaños plurinominales. Mientras que, en 1977, lo que se hizo fue reducir al mínimo los requisitos para que los partidos políticos tuvieran representantes en el Poder Legislativo, en 1996, cuando el proceso de liberalización ya se había concretado, la medida buscó evitar que partidos que no eran representativos usufructuaran los recursos gubernamentales para fines privados.⁴⁸

Sobre el Régimen jurídico de los partidos y las agrupaciones políticos, la reforma del 96 suprimió el registro condicionado, pero flexibilizó algunos de los requisitos para la obtención del registro. Asimismo, se reconoció la figura de *agrupación política nacional*.

⁴⁸ En la prensa se criticó a los partidos “familiares” que se distribuían entre sus miembros los distintos cargos. El PVEM y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) son ejemplos de estos partidos. Sobre el PSN véase el artículo de Leo Zuckermann “PSN: una infamia nacionalista” (*El universal*, 30 de abril de 2003).

Tanto partidos como asociaciones tendrían ciertas prerrogativas para coadyuvar al IFE en el fomento del desarrollo político de la ciudadanía (educación y capacitación política e investigación socio-económica y política). En el tercer apartado de este capítulo, veremos cómo Gobernación también asumió como propia esta responsabilidad.

Uno de los grandes logros de esta reforma fue equilibrar las condiciones de equidad entre los partidos políticos. Los dos ejes rectores para concretar esta transformación fueron el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación y el establecimiento del régimen financiero.

En cuanto al primero, se reguló el acceso de los partidos a los medios (aparte de los 15 minutos mensuales que tenía cada partido se estableció que los tiempos gratuitos y adicionales de transmisiones se distribuirían con la siguiente fórmula: 30% de forma igualitaria y 70% tomando en cuenta la fuerza electoral de cada partido). Asimismo, se aumentaron el número de horas que se utilizarían para difundir las campañas electorales y las acciones del IFE en los medios masivos de comunicación. La negociación de estos tiempos con los medios fue uno de los asuntos en los que el IFE y Gobernación convergían. Si bien le correspondía al IFE distribuir este recurso a los partidos, el trámite para utilizar los tiempos oficiales del Estado era responsabilidad del área de Comunicación Social de Gobernación.⁴⁹

Después de los buenos resultados que tuvieron las medidas implementadas en el IFE en 1994, en la reforma del 96 se formalizó que la Comisión de Radiodifusión del IFE monitorearía los tiempos de transmisión que los distintos espacios noticiosos le dedicaban a las campañas.⁵⁰ También se estableció que los partidos políticos, candidatos y

⁴⁹ En el último año del sexenio de Zedillo hubo una fuerte discrepancia entre Gobernación y el IFE con respecto al cumplimiento de la RTC de las disposiciones del COFIPE.

⁵⁰ La Comisión de Radiodifusión aparece en el organigrama de Gobernación de 1973 a 1982. Véase el segundo capítulo.

coaliciones, tendrían derecho a aclarar la información que los medios masivos presentaran.⁵¹

Con respecto al régimen financiero de los partidos políticos, se instituyó que, para los gastos ordinarios de los partidos políticos, así como la realización de las campañas, el financiamiento público prevalecería sobre cualquier otro tipo de financiamiento.⁵² La reforma del 96 prohibió las aportaciones anónimas y puso límites a las donaciones de las personas físicas o morales.⁵³ A partir de esta reforma, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General tenía facultades para pedir informes a los partidos y las agrupaciones con el fin de fiscalizar el uso de sus recursos. Asimismo, el Consejo General acordaría los topes de los gastos de campaña.

En el rubro de justicia electoral, hubo un avance significativo. 1. se incluyó en la Constitución el sistema de medios de impugnación que garantizaría el cumplimiento de los derechos electorales de los ciudadanos y la revisión de que las autoridades electorales cumplieran con las obligaciones que la normatividad establecía; 2. las leyes, tanto federales como locales, no podrían modificarse durante el proceso electoral, y las reformas electorales debían de publicarse al menos 90 días antes de la elección para que tuvieran validez; 3. se reconoció la acción de inconstitucionalidad en materia electoral (sólo los partidos podrían pedirle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que interviniera); 4. se estableció que el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) sería la autoridad máxima en la materia, siendo parte esencial del Poder Judicial; 5. se definieron con

⁵¹ Un análisis pormenorizado de este tema se puede encontrar en *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, op. cit.

⁵² El financiamiento se distribuiría tomando en cuenta tres rubros: actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas como entidades de interés público. El 30% del presupuesto sería igual para todos los partidos; el 70% se distribuiría de acuerdo al porcentaje de la votación para el Congreso de cada grupo. En el año de la elección, cada partido recibiría una cifra similar a la que el IFE le otorgaba para los gastos ordinarios. el IFE también financiaría proyectos específicos que fomentaran la capacitación y el desarrollo político.

⁵³ La suma de estas aportaciones no podía superar el 10% del presupuesto gubernamental asignado para los gastos ordinarios y una persona física o moral no podía donar más del 0.05% del monto asignado por el IFE a cada partido para sus actividades ordinarias.

mucho mayor claridad las facultades del TRIFE; 6. el TRIFE resolvería cualquier impugnación electoral (tanto local como federal); y 7. se estableció que la calificación de las elecciones presidenciales se realizaría en un órgano jurisdiccional, ya no político: en el TRIFE, ya no el Colegio Electoral.

Todas estas medidas limitaron la posibilidad de que los actores que organizaban o participaban en las contiendas fueran los mismos que revisaran los pormenores de las elecciones: ya no serían más juez y parte. Con esto, se dio un gran paso en la rendición de cuentas.

Con el fin de homogeneizar las prácticas electorales en todos los estados de la República (problema grave del sistema electoral mexicano), se obligó a los estados para que incorporaran en sus constituciones y leyes electorales los derechos y obligaciones que, en materia electoral, eran fundamentales.

En el Distrito Federal, por primera vez, los habitantes de la Ciudad de México elegirían al Jefe de Gobierno y, posteriormente, a los jefes delegacionales. Asimismo, la Asamblea de Representantes se convirtió en Asamblea Legislativa (sus integrantes ahora serían diputados).⁵⁴

Finalmente, en 1996, cambió sustancialmente la integración del Consejo General del IFE. Una de las demandas recurrentes de los partidos opositores, desde 1946, por fin se vería reflejada en la normatividad: el Poder Ejecutivo dejaría de ser parte de este órgano colegiado.⁵⁵

Paralelamente, se decretó que los Consejeros Electorales sustituirían a los Consejeros Ciudadanos y se desapareció la figura del Director General, formándose la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva del Consejo. Asimismo, se crearon siete Comisiones

⁵⁴ Con este cambio asumió nuevas funciones que aumentaron la autonomía del Distrito Federal frente a la Federación. Mencionaremos sólo algunas: nombrar al sustituto del Jefe de Gobierno, en caso de falta absoluta y aprobar la *Ley de ingresos del D.F.*

⁵⁵ Sobre la discusión de este tema véase el apartado de "Asuntos electorales" en Woldenberg, José, Alberto Begué y Jorge Alcocer, "De Bucareli a San Lázaro" en *Voz y voto*, 40(1996), pp. 6-28.

Permanentes en el IFE, presididas por Consejeros Electorales, que se encargarían de dar seguimiento a las tareas esenciales del Instituto: 1. Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; 2. Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; 3. Organización Electoral; 4. Servicio Profesional Electoral; 5. Capacitación Electoral y Educación Cívica; 6. Registro Federal de Electores; y 7. Administración.⁵⁶

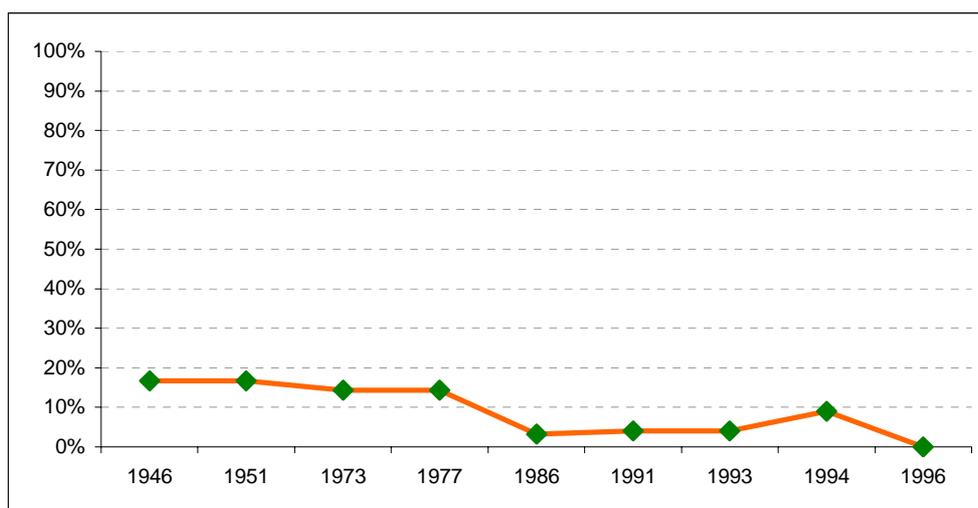
En las elecciones de 1997, el Consejo estaba integrado por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales. A las sesiones podían asistir, únicamente con voz, los representantes del Poder Legislativo (uno por cada grupo parlamentario), un representante de cada partido político registrado (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, CD, PSN, PCD, PARM, PAS y PDS) y el Secretario Ejecutivo. Con esta modificación, la Secretaría de Gobernación dejó de ser parte del proceso electoral y, por lo tanto, se modificó sustancialmente su actuación durante los comicios. En 1996, la Secretaría de Gobernación dejó de tener injerencia formal y directa en el proceso electoral. Por la relevancia de este hecho en el papel de Bucareli en los procesos y las reformas electorales, el siguiente apartado se dedica a analizar qué implicó este cambio.

Si comparamos la composición de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) creada en 1946 y el Consejo General del IFE que se instauró cincuenta años después, podemos ver que la diferencia es abismal. Mientras que, en 1946, los seis votos de los miembros que integraban la comisión se distribuían equitativamente entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y los partidos políticos, en el 2000 ninguno de estos actores podían votar (sólo los partidos y los representantes parlamentarios podían opinar).

⁵⁶ Las primeras cinco se crearon con la reforma y las otras dos se anunciaron al instalarse el Consejo General el 22 de noviembre de 1996. Un análisis puntual de la reforma de 1996 se puede encontrar en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997; y Eduardo Castellanos Hernández, *Las reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., 1998.

Una de las críticas recurrentes de los partidos de oposición fue que, debido a la composición y las atribuciones del órgano electoral, se ponía en manos del Secretario de Gobernación toda la responsabilidad del proceso. No obstante, si el análisis de la integración de este cuerpo lo hiciéramos sin considerar las particularidades del sistema y el entorno, lo que veríamos es que, salvo en 1986, al interior de estos cuerpos existía un sistema de contrapesos. Durante los cincuenta años que el Secretario de Gobernación presidió el órgano electoral, las decisiones se tomaron por mayoría simple y, aunque el presidente de este órgano tenía voto de calidad, los equilibrios estaban pensados para que los otros actores contrarrestaran la fuerza del Ejecutivo.

Peso del voto del Poder Ejecutivo con respecto al total de votos en el órgano federal electoral 1946-2000

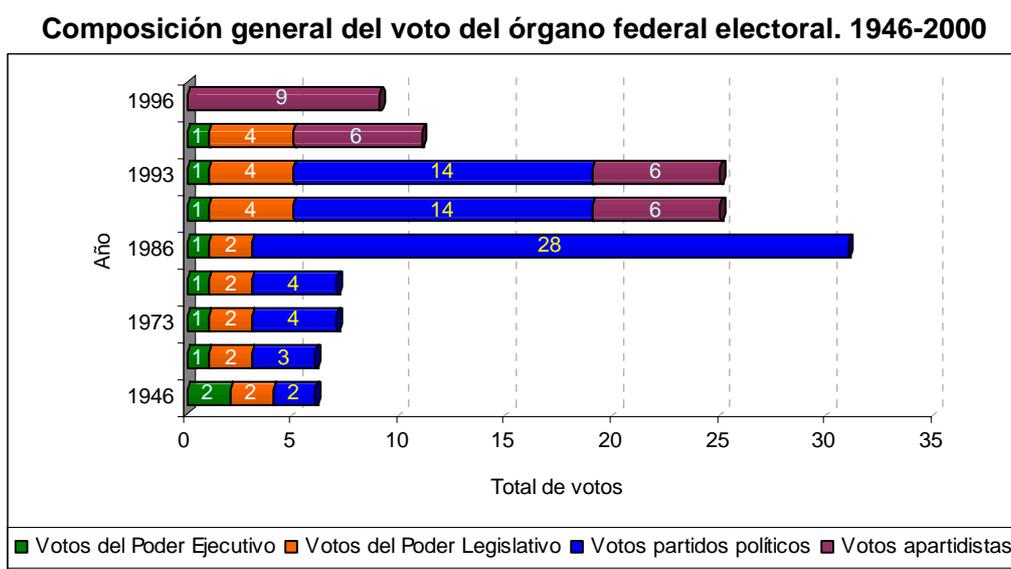


Fuente: elaboración propia.

Lo que garantizaba el control de la Secretaría de Gobernación sobre los procesos electorales no eran las reglas formales, sino las informales. Conforme se fue aumentando el número de miembros en los órganos electorales, se fue disminuyendo el valor del voto del Secretario de Gobernación: esto obligó al titular de Bucareli a negociar más con el resto de los actores con los que interactuaba. Mientras el Legislativo estuvo subordinado al Ejecutivo, el sistema de partidos era hegemónico y el PRI y el gobierno compartieron,

en términos generales, los mismos intereses, Gobernación podría seguir controlando la organización de los comicios, aunque esto no se reflejara en el marco normativo.

Cuando los recursos de los actores fueron transformándose, el reequilibrio de fuerzas se fue reflejando en las reglas del juego, las leyes electorales, y esto transformó los órganos electorales. Primero se fueron pluralizando.



Fuente: elaboración propia.

Una de las ganancias de los partidos de oposición con los cambios en la legislación electoral fue, precisamente, que todos los grupos parlamentarios contaron con voz y voto en la institución electoral. Sin embargo, esta medida tuvo consecuencias negativas: cuando todos los partidos contaron con voto, primero en la CFE y luego en el IFE, los únicos consejeros que supuestamente no eran juez y parte eran los representantes de los Poderes de la Unión. Como ya vimos, la relación entre el gobierno y el PRI minaba su imparcialidad. Esto claramente vulneraba la realización de los comicios. En la primera reforma negociada, se dio el primer paso para ciudadanizar el IFE. Ya no sólo habría representantes gubernamentales y partidistas en el Instituto, se incluiría la figura de los consejeros apartidistas en el órgano máximo de decisión electoral.

Algunos de los elementos que posibilitaron que las administraciones priístas mantuvieran el poder fueron los mismos que, tiempo después, jugaron en su contra. La tutela de las distintas épocas en las que se realizaron las reformas electorales y la posibilidad de que el gobierno estuviera involucrado en todas las etapas del proceso electoral (desde la redacción de las leyes hasta la calificación de las elecciones) hicieron que la Secretaría de Gobernación perdiera legitimidad para realizar funciones propias de una dependencia de su naturaleza.

La pérdida de legitimidad de Bucareli como órgano rector de los comicios tuvo como consecuencia que, poco a poco, este organismo se fuera quedando al margen de la organización de los procesos electorales. La visión negativa que el elector tenía de la Secretaría de Gobernación fue una herramienta que jugó en su contra a la hora de negociar el tema electoral con las distintas fuerzas políticas. Si el gobierno quería garantizar la estabilidad política del país, era necesario que flexibilizara su postura dura y abriera espacios para que los grupos opositores pudieran expresar sus puntos de vista.

Antes de 1996, se habían hecho muchas reformas electorales que, dependiendo de la coyuntura, tenían el objeto de liberalizar el régimen o de retardar la apertura. Con la entrada de México al mundo globalizado, la democracia dejó de ser un concepto carente de significado y se convirtió en una forma de gobierno a la que México debía transitar. Ernesto Zedillo se sumó a las voces que, desde años atrás, pugnaban por la democratización del régimen. Así, el Ejecutivo apoyó activamente la reforma electoral "final".

Cuatro años después de la reforma, en las siguientes elecciones presidenciales, se concretó la alternancia en todos los niveles de gobierno. Parecía que, aunque aún había reformas que hacerle al COFIPE, el entramado legal que normaba los procesos electorales garantizaría el apego al Estado de derecho: los actores aceptarían los

resultados electorales emanados de las reglas que ellos mismo habían aprobado. El tiempo demostraría que era muy pronto para cantar victoria.

Gobernación sin lo electoral

Después de la reforma de 1996, la democracia electoral era ya una realidad: los resultados de las contiendas no se conocían de antemano y los distintos partidos políticos debían de compartir los puestos de elección popular.⁵⁷ La independencia cabal del IFE fue una medida que, inserta en el largo proceso del reformismo electoral, siguió con la tendencia de acotar el presidencialismo (dotar de autonomía al Legislativo y al Judicial) y disminuir la subordinación de la periferia al Centro. La reforma “definitiva” permitió, ya no sólo la consolidación de la liberalización, sino la democratización.

Con el tránsito del autoritarismo a la democracia, las capacidades de los distintos actores se modificaron y, con eso, las estrategias que plantearon en el juego electoral. El cambio en la correlación de fuerzas repercutió en la actuación de la Secretaría de Gobernación.

En la época de las reformas concedidas, los actores con los que Gobernación negociaba eran aquellos que formaban parte de su propio partido. Entonces no era necesario crear canales institucionales de comunicación (los consensos requeridos para la gobernabilidad podían lograrse a través de la estructura y las reglas del PRI). En los años de las reformas pactadas, los actores se multiplicaron exponencialmente.

Este cambio redefinió las *zonas de incertidumbre* y las características de las clientelas de la Secretaría de Gobernación. Bucareli tuvo que aprender a relacionarse con los distintos actores que se habían fortalecido –los Poderes de la Unión; los estados y municipios de la federación, los partidos políticos, los medios de comunicación y la

⁵⁷ Se enfatizó que en México se alcanzó la democracia electoral porque, la democracia en sí implica más elementos. Véanse las definiciones de democracia en el primer capítulo.

sociedad en su conjunto; también debía hacerlo con los nuevos actores: el EZLN y las autoridades electorales independientes y autónomas—, asumiendo que los recursos con los que contaba se habían acotado y, por tanto, su fuerza había disminuido.

¿Qué impacto tuvo la independencia y autonomía del IFE en la actuación de la dependencia encargada de la política interior?, ¿en qué medida se transformó su posición en el sistema político-administrativo?, ¿cómo se redefinieron sus responsabilidades?, y ¿en qué consistió su nuevo papel en los temas electorales?, son algunas de las preguntas que responderemos en las próximas páginas.

El contexto

Los cambios en la última etapa del reformismo electoral tuvieron un impacto mayor en la democratización del sistema. Mientras que, en los primeros treinta años, las modificaciones a las leyes electorales permitieron sólo la liberalización, en los últimos años del reformismo, se aceleraron tanto la magnitud como la intensidad de las reformas. Se culminó entonces la transición política, modificándose así las reglas del juego.

En 1997, poniendo en práctica las reformas que se aprobaron un año antes, los capitalinos eligieron a su jefe de gobierno. El PRD repitió la avasalladora votación a su favor que había mostrado el Frente Cardenista en el DF.⁵⁸ Aunque la derrota del PRI en el DF volvió a dejar claras las diferencias entre el Presidente y su partido, la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal mostró que, en México, el gobierno ya era **procedimentalmente** democrático. En esas elecciones también se confirmó la pluralidad del Congreso. Esta pluralidad también se encontraba en los gobiernos de los estados y los municipios.

En 1998, las siete entidades gobernadas por la oposición contribuían con el 47.3% al Producto Interno Bruto (PIB) total y 31.4% de los mexicanos vivían en un estado en

⁵⁸ A partir de esa fecha la izquierda ha gobernado a los habitantes del Distrito Federal.

donde el mandatario era del PAN o del PRD (Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y el Distrito Federal; sólo el último perredista).⁵⁹ Los resultados electorales fortalecieron la autonomía de los estados; y los votos legitimaron a los gobernadores, mejorando su posición frente a la federación. Esto modificó sustancialmente la relación del Ejecutivo con los estados y los municipios.

En comparación con sus antecesores, Zedillo fue el Presidente que menos influyó en la designación de los candidatos priístas para las gubernaturas, así como en la elección de los mandatarios estatales y municipales. Quizá esto se debió a que “[...] los diferentes actores aprendieron que la solución de los conflictos por vías informales, extralegales, de manera discrecional, estaba arrojando altos costos para el conjunto (partidos, gobierno, la sociedad toda)”.⁶⁰

No obstante, aunque disminuyó la presencia de la federación en las elecciones locales, no desapareció del todo; al igual que Salinas, Zedillo negoció los resultados electorales con los partidos de oposición para que no abandonaran los distintos foros de discusión.⁶¹ Esta estrategia tuvo algunos costos; en 1994, Rogelio Hernández escribía que:

“[...] las conquistas electorales no se han traducido en mayor credibilidad; por el contrario, dado que se han convertido en un recurso privilegiado para medir el avance democrático, los comicios se han constituido en el centro de mayor encono entre el gobierno y la oposición. Lo grave es que en esta disputa el mismo instrumento que ambos bandos han elegido como prueba se ha desvirtuado.

Por un lado, el gobierno ha esgrimido como demostración de su voluntad los puestos políticos en manos de los partidos opositores, y exige que las elecciones sean el único camino para discutir las diferencias políticas. Por otro, los partidos, en especial el Partido de la Revolución Democrática (PRD), han acusado permanentemente de fraudulentos todos los procesos electorales, excepto cuando ellos logran triunfar. Así, se cuestiona el instrumento antes de que se realice, con lo cual se desvanece la legitimidad de sus resultados”.⁶²

⁵⁹ Enrique González Tiburcio y Pedro José Zepeda, “La política económica postelectoral”, en *Etcétera*, núm. 238, pp.16-20.

⁶⁰ Becerra, Salazar y Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, op. cit., p. 53.

⁶¹ Véanse las declaraciones de Manuel Bartlett con respecto a las elecciones en Huejotzingo, Puebla.

⁶² “Inestabilidad política y presidencialismo en México”, *Estudios Mexicanos*, 10(1994), p. 202.

La postura gubernamental de no frenar la pigmentación del mapa político nacional, asumiendo las pérdidas electorales del PRI, implicó que algunos actores “tradicionales” consideraran, y demandaran, el fortalecimiento de la figura presidencial. Mientras que, en 1946, la relación del gobierno y el PRI era simbiótica, al asumir la conducción de la nación, Ernesto Zedillo planteó que había llegado el momento de que la relación entre el Presidente y su partido se adecuara a los cánones democráticos. Sería la época de la “sana distancia”. Sin embargo, para los priístas, esta estrategia presidencial se traducía en pagar los costos de las políticas públicas zedillistas sin gozar de los beneficios de ser el partido en el gobierno.⁶³ Esto tensó la relación entre el Presidente y su partido.

Al redefinirse los procedimientos electorales, el tema de la readecuación de los procesos internos de selección de candidatos en los partidos fue adquiriendo mayor importancia. Los momentos en los que se discutió la posibilidad de que el PRI cambiara su manera de elegir a sus candidatos, en especial el presidencial, impactaron directamente en la relación del gobierno con el partido.

En la XVII Asamblea del PRI, se impusieron ciertos “candados” a los aspirantes a la candidatura presidencial que limitaban la gama de actores entre los que saldría el abanderado priísta para las elecciones presidenciales del 2000.⁶⁴ Esta modificación en las leyes del partido despertó una acalorada discusión entre los que creían que Zedillo debía seguir eligiendo a su sucesor, y aquellos que pugnaban porque fueran los miembros del partido los que eligieran al candidato.⁶⁵ La redefinición de las reglas del proceso de

⁶³ Véanse las declaraciones de Dulce María Sauri y Mariano Palacios Alcocer en el video *México. La historia de su democracia*. En especial los comentarios referentes a la pérdida de votos del PRI por la aprobación al aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1995.

⁶⁴ El Acuerdo General para la Elección de Dirigentes y Postulación de Candidatos señalaba a la letra que “Para los casos de Presidente de la República y Gobernador, se requerirá acreditar la calidad de Cuadro Dirigente y haber tenido un puesto de elección popular a través del Partido, así como diez años de militancia partidista” (*Documentos Básicos*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1997).

⁶⁵ En esa época Rafael Segovia escribió que frente al tema de los “candados” “se está ante dos concepciones de las vías de la sucesión presidencial y, más allá, de las reglas del funcionamiento de todo el sistema político mexicano” (“El candado silencioso” en Rafael Segovia, *El gran teatro de*

sucesión influyó drásticamente en los juegos existentes entre los distintos actores.⁶⁶ También impactaron directamente en la Secretaría de Gobernación.

En 1998, con miras a la sucesión presidencial, Francisco Labastida Ochoa reemplazó a Emilio Chuayfett en la titularidad de la Secretaría de Gobernación. Francisco Labastida Ochoa fue miembro del PRI desde 1965. Entre los cargos en la Administración Pública Federal que desempeñó, destacaremos que, en 1975, fue Subdirector de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia, de 1980 a 1982, Subsecretario de Programación en la Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de 1982 a 1986, Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de 1994 a 1996, y Secretario de Gobernación, de enero de 1998 a mayo de 1999. En el terreno electoral, fue Gobernador de Sinaloa de 1986 a 1992.⁶⁷ Labastida conjuntaba la experiencia en la arena electoral y el paso por las Secretarías que en los últimos años se habían vuelto prioritarias. También cumplía con los requisitos que los candados priístas señalaban.

La única razón del cambio de titular de Bucareli fue impulsar la precandidatura de Labastida. Gobernación volvía a ser vista como el trampolín a Los Pinos. Lo anterior se aclara aún más si se estudia al equipo que acompañó a Labastida en Gobernación. Entre los Subsecretarios, subrayaremos la presencia de Jorge Alcocer Villanueva, Diódoro Carrasco Altamirano y Emilio Gamboa Patrón. Carrasco fue designado Subsecretario de Gobierno, Gamboa de Comunicación Social y Alcocer de Desarrollo Político.

la política, México, Cal y Arena, 2001, p. 140).

⁶⁶ Algunos miembros de la oposición también estaban pendientes del tema. En 1997, Porfirio Muñoz Ledo y Andrés Manuel López Obrador, en sus distintas declaraciones a la prensa, señalaban preocupados que el PRI quería arrebatárle a Zedillo la posibilidad de designar a su sucesor.

⁶⁷ Después de ser Secretario de Gobernación Labastida fue candidato del PRI a la Presidencia de la República en el 2000 y Senador por el estado de Sinaloa en la LX Legislatura (Guadalupe Rivera Marín [coord.], *Los hombres de la política interior*, México, Secretaría de Gobernación-INEHRM, 2000, pp. 443-444).

Diódoro Humberto Carrasco Altamirano fue miembro del PRI de 1972 al 2006. El cargo más importante que desempeñó en la Administración Pública Federal antes de ser nombrado Subsecretario de Gobierno (1998) y Secretario de Gobernación (21 de mayo de 1999) fue el de Subdirector de Planeación Agroindustrial de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Fue senador en la LV Legislatura y gobernador de Oaxaca de 1992 a 1998. Emilio Gamboa fue Secretario particular de Miguel de la Madrid Hurtado, Director General del INFONAVIT en el sexenio de Carlos Salinas y Diputado Federal de la LX Legislatura. Como vimos en el capítulo pasado, Alcocer fue militante de los partidos de izquierda la mayor parte de su carrera.

La composición de este equipo refleja la estrategia para fortalecer la candidatura: buscar apoyo en las élites locales; tender puentes con otros sectores priístas y mandar el mensaje a la oposición de que este equipo tomaría en cuenta sus puntos de vista.

Cuando Labastida renunció para competir por la candidatura presidencial priísta Carrasco asumió la titularidad de la Secretaría de Gobernación. Sus subsecretarios fueron Jesús Murillo Karam, Javier Lozano Alarcón, Dionisio Pérez Jácome, Armando Labra Manjarrez y Gabino Cue Monteagudo.

Labra y Cue trabajaron con Carrasco en el gobierno de Oaxaca. Murillo Karam acababa de ser Gobernador de Hidalgo. La presencia de dos ex-gobernadores en Gobernación modificaba las reglas de la élite.⁶⁸ Por muchos años, la regla había sido que la experiencia se adquiría en la política federal; con los cargos de elección popular en los estados, los actores se daban un “baño de pueblo” que aumentaba sus fortalezas cuando continuaran con su carrera en la Administración Pública Federal.

En el último sexenio priísta, los políticos hacían carrera en sus estados y, después de convertirse en actores relevantes entre las élites locales, se integraban al equipo presidencial para fortalecerlo. Al redefinirse las relaciones entre el centro y la periferia, el

⁶⁸ Véase el tema del “Sindicato de gobernadores” en la prensa nacional de esa época.

PRI y el gobierno copiaron la estrategia panista de legitimarse a través de sus logros estatales. Un dato interesante es que, en el 2000, la mayoría de los candidatos y precandidatos de los principales partidos habían sido gobernadores en sus estados. Ya no era esencial haber sido Secretario de Estado para competir por la Presidencia de la República, y ganar.

Este replanteamiento de las *reglas informales* del pacto federal influyó directamente en la actuación de Gobernación, una de sus prioridades en este sexenio fue el “Nuevo Federalismo”.⁶⁹

La transformación interna de Gobernación

Al cambiar la naturaleza de las relaciones de Gobernación con el resto de los actores, éstas ya no eran ni de subordinación ni de dependencia, sino de colaboración y negociación.

Al “ciudadanizarse” los procesos electorales, se crearon y afianzaron los órganos de Gobernación que buscaban tender puentes con los partidos y las asociaciones políticas relevantes en el escenario político nacional.

La participación de la Secretaría de Gobernación en los temas electorales se modificó hasta convertirse en el fiel de la balanza durante los procesos. Pasó de ser el orquestador del ámbito electoral al árbitro de las contiendas y las reformas electorales; finalmente, terminó como garante de la gobernabilidad y observador de los procesos electorales federales, coadyuvando al órgano electoral autónomo, independiente y ciudadano, en sus funciones.

Con el cambio de régimen, se transitó de una administración de la política interior “casera”, en la que la estructura administrativa era pequeña, a un entramado institucional

⁶⁹ Entrevista con Armando Labra (6 de noviembre del 2000). Véanse también los distintos informes que se prepararon en Bucareli en esa época.

complicado y grande que buscaba dotar de certidumbre a los acuerdos tomados entre los actores. Esto sucedió porque, con la naciente democracia, era indispensable crear órganos que transparentaran y volvieran congruentes los distintos procesos que se realizaban.

Al interior de Gobernación, se hicieron algunas reformas administrativas que modificaron su estructura: las negociaciones informales le cedieron paso a los acuerdos institucionales. Las leyes y las instituciones se convirtieron en los cauces con los que se solucionarían los problemas políticos, reduciendo los costos (políticos y económicos) de las negociaciones.

Mientras que, en 1948, Bucareli estaba compuesta por trece oficinas, en 1977 se había duplicado su tamaño (contando los órganos desconcentrados y las paraestatales). En el 2000, descontando los órganos desconcentrados, se integraba por 26 organismos: cuadruplicando su tamaño original, pero manteniendo la lista de asuntos que tenía que atender.⁷⁰

Al finalizar el último gobierno priísta, la relación del gobierno con los Poderes de la Unión, los partidos políticos y los estados y municipios se llevaba a cabo no sólo en la Dirección General de Gobierno, sino también en las Direcciones creadas en los sexenios de Salinas y Zedillo, Enlace Político, Desarrollo Político e Instituciones Políticas, Sociales y Civiles.

La relación con los medios de comunicación se canalizó a través de la Subsecretaría de Comunicación Social y las Direcciones Generales de Radio Televisión y Cinematografía y de Medios Impresos.⁷¹

⁷⁰ Véanse los distintos reglamentos internos y manuales de organización de la Secretaría de Gobernación. Así como los Informes de labores.

⁷¹ En junio de 1996, se instaura la Coordinación General de Comunicación Social Gubernamental, y, en 1998, se crea la Subsecretaría de Comunicación Social. Dionisio Pérez Jácome nos explica que la creación de esta dependencia responde a la necesidad de homologar la política de comunicación social de las secretarías de Estado; no se pone en la Presidencia porque se podría

El desarrollo político fue uno de los temas que cobraron mayor impulso al interior de la Secretaría.⁷² Esto se debió a que, al no determinar a la gente que ocuparía los puestos de elección popular (como sí lo hacía con la hechura y el palomeo de las listas priístas en el régimen autoritario), Gobernación tenía que redoblar esfuerzos para establecer las relaciones políticas con los distintos actores y grupos que competirían por los puestos gubernamentales, y con eso garantizar la estabilidad en el país.⁷³

En el último sexenio priísta, era tarea de la Dirección General de Enlace Político el fortalecimiento institucional y democrático del país y, para lograrlo, tenía que desarrollar vínculos políticos con el Congreso de la Unión, los Congresos locales, las agrupaciones, los partidos políticos y los gobiernos estatales y municipales con el objetivo de “recoger y encauzar propuestas que fortalezcan la vida democrática”. También era atribución de

confundir con el vocero oficial y, éste desempeña otras funciones (entrevista realizada por la autora el 12 de noviembre del 2000). El Subsecretario fue Emilio Gamboa. Recordemos que él era el Secretario Particular de Miguel de la Madrid en el sexenio en el que la relación con los medios de comunicación empezó a volverse conflictiva. Era responsabilidad de la Subsecretaría de Comunicación Social “promover el libre y equilibrado flujo de información”. El adjetivo de “equilibrado” se puede explicar por las críticas al sistema sobre el mayor acceso del PRI a los medios masivos de comunicación.

⁷² En 1977, se crea el capítulo VII “De la suplencia de los funcionarios de la Secretaría” del Reglamento Interior. Allí se establece que “El Secretario de Gobernación será suplido en sus ausencias por el Subsecretario expresamente designado por el mismo Titular, y en su defecto por el Oficial Mayor” (*Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 6 de julio de 1977, artículo 27, p. 8). En 1998 se determinó que “El Secretario será suplido en sus ausencias por el Subsecretario de Gobierno, de Desarrollo Político, de Asuntos Religiosos, de Población y Servicios Migratorios, de Seguridad Pública y de Comunicación Social, en el orden mencionado, y del Oficial Mayor en ausencia de éstos” (*Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1998, artículo 103). Esto demuestra la relevancia que el desarrollo político adquirió al interior de Bucareli, reflejo de que los tiempos habían cambiado.

⁷³ Como respuesta a la pregunta de María Amparo Casar de qué instrumentos tiene la Secretaría de Gobernación para intervenir legal y legítimamente en las funciones electorales, Dióforo Carrasco respondía: “creo que [la Secretaría de Gobernación] tiene una serie de instrumentos y de funciones en el ámbito político, donde la conducción de la política de la comunicación, de la relación con las iglesias, de la política migratoria y de población, de la seguridad y la información que obviamente de algo sirve en los procesos políticos y ¿cuál es la función que estamos ahora desarrollando y que hemos buscado ir afinando, construyendo a través de esa nueva realidad política que todos celebramos? Primero, de ser una instancia de coadyuvancia. [...] Segundo, creo que una función muy importante en este ámbito es esta permanente comunicación, cercanía, apertura con los partidos políticos para poder, con anticipación, tomar juntos medidas que ayuden a que no se presenten conflictos” (*Zona abierta*, 15 de enero de 2000). Una de las medidas que implementaron, antes de las elecciones, fue la creación de las mesas de régimen con representantes de los partidos políticos.

este órgano “analizar los procesos políticos y poner en práctica estrategias que contribuyan al desarrollo político, a la colaboración entre los Poderes de la Unión y entre estos y las organizaciones políticas y sociales, así como fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos”.

El Reglamento Interior de 1998 establecía que correspondía a la Dirección General de Instituciones Políticas, Sociales y Civiles “tener la participación que determinen las leyes en los procesos electorales y dar seguimiento a las que se efectúen en todo el país, para conservar una base de datos debidamente integrada”. En el Manual de Organizaciones de 1999, está escrito que le correspondía a la Subsecretaría de Desarrollo Político “apoyar a las tareas de las autoridades electorales y partidos políticos conforme a las disposiciones aplicables”. También se establece que es tarea de la Dirección General de Instituciones Políticas, Sociales y Civiles “tener la participación que determinen las leyes en los procesos electorales”.

Si bien Gobernación ya no intervenía en el proceso electoral, Bucareli y el IFE tenían que tramitar y darle seguimiento a asuntos como el acceso a los medios de comunicación, el servicio postal, la seguridad de los candidatos y el mantenimiento del orden y la paz durante los comicios. Como a la Secretaría de Gobernación le correspondía legalmente las relaciones con el resto de los actores, cuando el IFE necesitaba algo de alguna de las dependencias de la Administración Pública Federal, el Consejero Presidente del Instituto contactaba al Secretario de Gobernación para que éste girara las instrucciones necesarias para que se tramitaran, en las otras entidades, los asuntos en cuestión. Una muestra de esto es la custodia de los paquetes electorales por el ejército en los días de las elecciones. La relación entre estas dependencias también se daba porque algunas de las políticas que se implementaban en el IFE eran de gran utilidad para Bucareli. Por ejemplo, la credencial de elector que llegó a ser la herramienta más útil para registrar a la población y, por lo tanto, influía en las políticas del registro

poblacional como la CURP. Un tema que competía a las dos entidades era el desarrollo político.

Conclusiones

Al finalizar el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, era evidente el desplazamiento de Gobernación como actor protagónico del sistema político-administrativo. Bucareli había disminuido su fuerza por dos razones. La primera, porque se prioriza lo económico sobre lo político y se decide diversificar la conducción de la política interior para evitar la separación del equipo salinista con el objetivo de que ninguno de sus colaboradores presidenciables tuviera más poder. La segunda es que, al irse democratizando el régimen, el manejo discrecional de Bucareli se acota y, con él, sus zonas de incertidumbre y, por tanto, sus márgenes de acción.

De 1994 al 2000, el papel de la Secretaría de Gobernación fue paradójico. Por un lado, retomó el monopolio de la conducción política y recuperó la posición en el sistema que había tenido en los sexenios anteriores; pero, por el otro, al equilibrarse las fuerzas entre los actores y modificarse el sistema, sus capacidades y oportunidades disminuyeron.

¿Por qué se volvió a fortalecer Gobernación? Por que se revaloró la funcionalidad de esta dependencia en el sistema. Después de la crisis política de 1994, quedó muy claro que el sistema requería políticos profesionales que conocieran las reglas de los juegos formales e informales y que contaran con los nexos necesarios para negociar.

En 1996, al soltar la presidencia del IFE, el gobierno concluyó la etapa en la que podía interferir formal y directamente en los procesos electorales. Esta medida repercutió en la concepción de la conducción política. Si bien, desde su origen, le correspondió a Bucareli ser el enlace gubernamental con los distintos actores políticos, la independencia cabal del órgano electoral y la consolidación del Tribunal Electoral, obligó a Gobernación

a replantear sus estrategias. A partir de ese momento, las negociaciones políticas debían respetar, independientemente del contexto político, los procedimientos electorales: al existir instituciones autónomas, las decisiones electorales se tomarían basadas en la legalidad de los procesos, y no en cuestiones de estabilidad política. Así, los resultados electorales dejarían de ser recursos que Gobernación podía utilizar en sus juegos.⁷⁴

Aunado a lo anterior, la transformación del régimen repercutió directamente en la fuerza, y por tanto, en la posición de los actores en el sistema. Los Poderes de la Unión se fortalecieron frente al Ejecutivo y las regiones frente al centro. Los partidos políticos dejaron de ser de oposición (las principales fuerzas políticas gobernaban ya estados y municipios). Frente a esta nueva realidad nacional, en Gobernación se crearon las oficinas que proveyeran los cauces institucionales para negociar con el Congreso, los estados, los partidos políticos y el IFE. Al transitar de régimen, una de las principales tareas de Bucareli fue la consolidación democrática. El desarrollo político, tarea primordial del IFE, también fue prioridad del órgano encargado de la política interior.

En la administración de Ernesto Zedillo, transformar el marco jurídico electoral tomó más tiempo del que se había necesitado en los otros sexenios. Esto se explica por varias razones. La primera de ellas que el gobierno no estaba fortalecido. El distanciamiento entre los zedillistas y el PRI también fue un factor que complicó las negociaciones electorales. Finalmente, se puede decir que, en 1996, aunque aún no se había dado la alternancia en el gobierno federal, México ya era un régimen mayoritariamente democrático (al menos procedimentalmente). Esto implicaba que los recursos de los distintos actores se habían equilibrado, lo que impedía que la élite en el poder impusiera la reforma.

⁷⁴ Véase la transcripción de *Zona abierta* del 15 de enero de 2000 en la que conversan Héctor Aguilar Camín, Diódoro Carrasco, María Amparo Casar, Luis Rubio y Carlos Castillo Peraza.

La redistribución de poderes entre los actores protagónicos del sistema causó que las negociaciones electorales cambiaran de naturaleza. Pese a que el PRI contaba con el número de diputados y senadores que le permitía aprobar las leyes, las reformas electorales de 1994 y 1996 se redactaron basadas en documentos que los partidos de oposición habían redactado. En 1994, por la premura marcada por el calendario electoral, algunos cambios se quedaron en el tintero. Sin embargo, en un afán de aumentar la credibilidad en las elecciones, en el IFE, que aún era presidido por el Secretario de Gobernación, se redactaron unos lineamientos que aumentaban las certezas del proceso. La reforma de 1996 fue el resultado de un largo proceso de discusión y negociación sobre lo que debían ser los sistemas electoral y de partidos.

¿Por qué el gobierno aprobó leyes electorales en las que se tomaban en cuenta los puntos de vista de los partidos políticos de oposición cuando tenía la posibilidad de aprobar unilateralmente las reformas? Porque leyó, correctamente esta vez, que el entorno había cambiado. Sabía que sus recursos y oportunidades no eran los mismos que habían tenido anteriormente. Optó entonces por estrategias basadas en una visión estatista de la realidad nacional. Zedillo y sus hombres entendieron que los costos para el país de seguir aplazando la democratización eran muy grandes.

No obstante, lo anterior no se tradujo en que los actores gubernamentales dejaran de utilizar los recursos que tenían a su alcance; en 1999, Gobernación volvió a ser utilizada como el trampolín para darle visibilidad y presencia a distintos actores políticos. Después de 30 años, al finalizar el proceso para seleccionar al candidato presidencial en el entonces partido oficial, el titular de Bucareli volvió a ser el candidato priísta para ser el inquilino de Los Pinos, con la abismal diferencia de que aún contando con los recursos de

la Secretaría, perdió en las elecciones federales.⁷⁵ ¿Qué nos dice esto de la relevancia de la Secretaría de Gobernación en el sistema? Si bien los recursos de Gobernación continuaron siendo muy importantes por el conocimiento del sistema y los flujos de información, con la democracia, el resto de los actores políticos también pudieron acceder a este tipo de recursos.

⁷⁵ Uno de los principales recursos que se utilizaba era la información proporcionada por las agencias de inteligencia. Véase Pascal Beltrán del Río y Antonio Jáquez, "Díodoro Carrasco. El espía de Labastida" en *Proceso*, 1375(2003), pp. 8-14.

CONCLUSIONES GENERALES

Nadie abriere o cerrare alguna puerta
sin honrar la memoria del Bifronte,
que las preside. Abarco el horizonte
de inciertos mares y de tierra cierta.
Mis dos caras divisan el pasado
y el porvenir. Los veo y son iguales
los hierros, las discordias y los males
que alguien pudo borrar y no ha borrado
ni borrará. Me faltan las dos manos
y soy de piedra inmóvil. No podría
precisar si contemplo una porfía
futura o la de ayer hoy lejanos.
Veo mi ruina: la columna trunca
y las caras, que no se verán nunca.

Jorge Luis Borges

La transformación de las estrategias de la Secretaría de Gobernación fue causa y consecuencia de la redefinición de las relaciones entre los actores y el sistema. El juego electoral de 1946 a 1982 fue diferente al que encontramos de 1994 al 2000 (1982-1994 fueron años de transición). Por lo que, en términos de Crozier, se experimentó un cambio en las reglas del juego.

El papel de Bucareli en el sistema cambió porque se transformaron los actores, los juegos y el entorno: 1. mientras que, en 1946, la población ascendía a 25 millones, en el 2000 era casi de 100 millones; 2. en 1950, el sistema de partidos era hegemónico y, en el 2000, era competitivo; 3. empezando la década de los cincuenta, la democracia y el respeto a los derechos humanos no eran valores consolidados; al concluir el siglo XX, ya no se cuestionaba que ambos debían ser principios rectores de la vida nacional; 4. en 1950, la relación de México con el exterior era bastante limitada; en el 2000, la firma de tratados con otros países era una constante; y 6. en 1950, el gobierno decidía, unilateralmente, qué artículos, programas de radio y televisión, y películas eran aptos para la sociedad mexicana; en el 2000, la censura gubernamental había disminuido considerablemente.

Durante la mayor parte del siglo XX la normatividad electoral fue ambigua y general. Las actividades que los distintos eslabones debían realizar no estaban claramente diferenciadas. El último responsable de la ejecución de los procesos electorales era el titular del órgano federal electoral, quien también era el responsable del buen funcionamiento de la política interior. Si, a esto, le sumamos que la Comisión Federal Electoral no contaba con recursos propios, durante muchos años la simbiosis entre Gobernación y este organismo se incrementó aún más. Diversas oficinas de Bucareli realizaban distintas actividades para que los procesos se llevaran a cabo conforme a la ley.

La discrecionalidad en la aplicación del marco legal, sumada a la carencia de un sistema de rendición de cuentas, fomentaba la perpetuación de un sistema de favores a distintos grupos; no uno de derechos y de obligaciones.

La generalidad de las leyes, la falta de tradición en el apego al Estado de derecho y el autoritarismo de la política mexicana facultaban que los cargos en las distintas oficinas de la arquitectura electoral y los puestos de elección fueran recursos que el secretario de Gobernación utilizaba en sus negociaciones con los distintos actores.

Como las elecciones no eran actividades que preocuparan a la mayoría de los mexicanos, la regla fue que los resultados se utilizaran para garantizar la gobernabilidad, independientemente del proceso. Se “otorgaban” puestos electorales como cuotas a los distintos grupos que pactaban con el gobierno. Estas prácticas facilitaron el mantenimiento del *status quo*.

Los márgenes de acción de la entidad encargada de la política interior determinaron su fuerza, su posición en el sistema, los recursos que tuvo a su alcance, sus opciones estratégicas y sus juegos. Entre más parcial era, más poder tenía.

Los cambios en las leyes fueron el recurso que, tanto gobierno como partidos de oposición, utilizaron para transformar, o retardar, la mutación del *constructo* social, y con él las posiciones de los actores en el sistema.

Aunque, durante muchos años, la estrategia gubernamental fue limitar la magnitud y profundidad de las modificaciones planteadas en cada reforma, llegó un momento en el que la suma de aquellas pequeñas “concesiones” repercutió en la creciente importancia que fueron adquiriendo las elecciones federales. Cada una de las reformas fue flexibilizando la rigidez del sistema político. Los espacios que las minorías fueron adquiriendo modificaron la correlación de fuerzas. Las “insignificantes” reformas electorales que, gradualmente, dotaron a los partidos de oposición de gobernantes, sin quererlo, los fueron fortaleciendo. Una vez que estos incrementaron sus capacidades y oportunidades, vieron en el reformismo electoral el mecanismo para forzar el tránsito del autoritarismo electoral a la democracia. En este punto, para el gobierno, era cada vez más costoso mantener los controles.

Con el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos, se definieron con mayor exactitud los distintos pasos del proceso electoral y se separaron las actividades técnicas del proceso, de las cuestiones políticas. Estas especificaciones de la ley electoral fueron modificando las *zonas de incertidumbre* de la Secretaría de Gobernación en los asuntos propiamente electorales: ya no podía intervenir discrecionalmente en las distintas etapas del proceso. Paralelamente, los cambios de posición de Gobernación en el sistema político fueron transformando la naturaleza de sus relaciones con los actores.

Al acotarse sus márgenes de acción, en específico en los temas electorales, Gobernación tuvo que ir creando cauces institucionales que regularan sus relaciones con los distintos actores. Los cambios en el sistema repercutieron en la institucionalización de la incertidumbre. A su vez, la regulación de la parcialidad modificó las características del sistema.

Con la transformación de régimen político, la parcialidad de los gobernantes era cada vez más repudiada. Gobernación no tenía ya facultades “ilimitadas” para obligar a sus interlocutores a negociar. Todos estos cambios la obligaron a reinventarse constantemente. Si quería seguir cumpliendo con su función en el sistema – garantizar el orden y la estabilidad, la gobernabilidad, en el territorio nacional—, debía transformarse. Bucareli fue una de las instituciones que mantuvo la capacidad de adaptación requerida para perpetuar las reglas no escritas del sistema sin que esto implicara que éste se colapsara.

En la última década del siglo XX, germinaron en el interior de Gobernación distintas oficinas cuya misión principal eran los asuntos de gobierno, enlace político, desarrollo político y comunicación social. Su creación respondió no a una nueva asignación de funciones, sino a una nueva manera de realizar estas funciones.

En 1996, cuando el IFE se independizó del Poder Ejecutivo, la Secretaría encargada de la política interior ya había llevado a cabo distintas reformas en su organigrama que le permitirían contar con diversos mecanismos que posibilitaran su participación en los distintos procesos políticos, aunque ya no pudiera incidir directamente en los procesos electorales.

La participación formal de Gobernación en los procesos electorales se limitaría a “coadyuvar al órgano electoral federal en sus funciones”; debía garantizar que el IFE recibiera todo el apoyo que necesitara de las distintas entidades de la Administración Pública Federal: ejército, policías, autoridades migratorias, órganos concentradores de información, etc. También tenía que poner a disposición su oficio político durante las negociaciones con otros actores (gobernadores, medios masivos de comunicación, partidos políticos, etc.). Tenía que hacerlo sin interferir en los procesos y cargando el estigma de ser una de las instituciones más relacionadas con el régimen autoritario. Debía negociar sin “tirar línea”. Sugerir, coadyuvar, proponer; ya no mandar, ordenar, decretar.

¿Cómo cambiar sus estrategias en un sistema que aún no asumía las características propias de un régimen democrático? ¿Cómo plantear sus relaciones con actores que, aunque habían sido claves para que el régimen cambiara, seguían actuando bajo la lógica del autoritarismo?

Gobernación debía tender los puentes hacia los distintos actores; escucharlos, canalizar sus demandas. Su principal estrategia colectiva tendría que seguir siendo garantizar la gobernabilidad. Sin embargo, desde este momento, lo tenía que hacer independientemente de los intereses de los actores individuales (la carrera política del Secretario y sus allegados).

Fomentar la permanencia de un partido en el gobierno había dejado de ser una estrategia racional para mantener la estabilidad política. Que la Secretaría mostrara públicamente sus preferencias políticas ponía en entredicho su profesionalismo. Los actores le pedían a Gobernación, como dependencia, que se mantuviera al margen de las contiendas, que no fuera juez y parte.

Las dos estrategias colectivas de Gobernación que, durante algunas décadas coincidieron, al finalizar la transición política se habían convertido en medidas antagónicas. El nuevo entorno exigía la diferenciación de los intereses gubernamentales y partidistas.

Al concluir el milenio pasado el mandato, de Gobernación seguía siendo el mismo: garantizar la gobernabilidad. ¿Realmente era menester, para lograrlo, quedarse al margen de los procesos del cambio político? Si bien, en un régimen democrático, el apoyo de los políticos que sustentan cargos de elección popular o puestos de relevancia en sus partidos, no está mal visto, sino todo lo contrario; en México, debido a la histórica carga negativa que tienen los procesos electorales, esto se ha llevado al otro extremo. Esta

clase de apoyos son duramente cuestionados y criticados, aunque ya no influyan de manera determinante en los resultados electorales.¹

En las primeras elecciones federales en las que Bucareli ya no formaba parte del órgano electoral (2000), el Secretario de Gobernación volvió a ser el candidato priísta para las elecciones presidenciales. Francisco Labastida Ochoa utilizó recursos de la Secretaría en el proceso interno de selección del candidato priísta. ¿Inclinó esta acción la balanza a su favor? ¿Implicó esto que México no podía considerarse todavía un país democrático? Las respuestas a estas preguntas difieren. Parece ser que, aunque idealmente no deberían de utilizarse recursos gubernamentales, en la práctica la cuestión no es el uso de estos recursos en las campañas políticas, sino que los distintos contendientes puedan acceder a estos recursos.

Estando al frente de la Secretaría de Gobernación Diódoro Carrasco, se utilizaron recursos de esta dependencia para la campaña presidencial de Labastida Ochoa. ¿Repercutió esto en el resultado electoral? No. Después de treinta años, el Secretario de Gobernación volvió a ser el candidato presidencial priísta; sin embargo, fue la primera vez que un ex-Secretario de Gobernación perdió una elección presidencial. ¿Dice algo este hecho de la transformación del régimen? ¿De la posición de la Secretaría de Gobernación en el sistema? Claramente, la función de la Secretaría de Gobernación en el sistema político, aunque inmutable (garantizar la gobernabilidad), fue cambiando. No se modificó su razón de ser, pero sí cambiaron los recursos que tenía a su alcance: se redefinieron sus *zonas de incertidumbre* y, por tanto, mutaron sus juegos y sus estrategias.

En la administración de Vicente Fox Quezada, dos políticos estuvieron al frente de la Secretaría de Gobernación: Santiago Creel Miranda y Carlos María Abascal Carranza. El primer nombramiento fue un claro reflejo de la percepción que se tenía de Bucareli en

¹ En las elecciones de 2006 este argumento fue seriamente cuestionado.

el sistema (Creel Miranda era uno de los hombres más fuertes del PAN).² Su paso por la Secretaría de Gobernación era visto como un trampolín para convertirse en el nuevo Presidente. El 2 de junio de 2005, Creel dejó el cargo para competir en las internas del PAN por la candidatura como el abanderado panista para las próximas elecciones presidenciales. Sin embargo, aún con todos los apoyos con los que contaba, Creel perdió las elecciones internas frente a Felipe Calderón Hinojosa.

Una pregunta interesante que debería responderse es la siguiente: ¿hasta dónde el hecho de que el Secretario de Gobernación vuelva a competir por la candidatura indica que el sistema se ha estabilizado?

El primer titular de Bucareli, en la presente administración, fue Francisco Javier Ramírez Acuña. Esta designación respondió a la necesidad del Ejecutivo Federal de tender puentes con las distintas fuerzas políticas, después del conflictivo proceso electoral del 2006. Es de notar que, en ese conflicto electoral, el Secretario de Gobernación no fue un actor protagónico. El protagonismo que antes concentraba Bucareli se dividió entre la Presidencia, el IFE, el TRIFE y el Poder Legislativo.

El 16 de enero de 2008, Ramírez Acuña fue sustituido por el hombre fuerte del Presidente, Juan Camilo Mouriño Terrazo. Este cambio fue muy comentado en la prensa nacional: otra vez se utilizaba a Bucareli para fortalecer la carrera política de la mano derecha del Presidente en turno. Sin embargo, también se señaló que, debido al debilitamiento de la Secretaría de Gobernación, quizá no era el mejor lugar para afianzar una carrera.³ Inclusive, se llegó a decir que el órgano encargado de la política interior debía de mutar hasta convertirse en un administrador de la política interior, al estilo del

² Véase el artículo de Sergio Sarmiento, "Gobernación", *Reforma*, 28 de noviembre de 2000.

³ En palabras de Héctor Aguilar Camín: "La Secretaría de Gobernación es un puesto tan condenado al fracaso como el de entrenador de la Selección Nacional. Por los mismos motivos: se espera de él mucho más de lo que puede dar. Las obligaciones del secretario son superiores a sus instrumentos políticos. Es el responsable de las negociaciones con los otros poderes, pero no tiene fichas para negociar, ni poder para imponerse" ("Otro puesto imposible", *Milenio*, 4 de abril de 2008).

Departamento del Interior de Estados Unidos, y aceptar que *de facto*, el poder ya no se concentra ahí.⁴

¿Cuál debe ser el papel de la Secretaría de Gobernación en el nuevo régimen democrático mexicano? ¿Cuáles los recursos que debe tener a su alcance? ¿Cuáles las funciones que debe realizar? ¿Debe haber un cambio en la naturaleza de los juegos? Estas respuestas tendrán que encontrarse en el largo camino de consolidación democrática que México aún debe transitar.

⁴ Leo Zuckermann, "Calderón debe fortalecer la casa presidencial", *Excelsior*, 2 de abril de 2008.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos, capítulos y libros

- Aguilar Camín, Héctor, *La guerra de Galio*, México, Cal y Arena, 1991.
- , *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 10° ed., 1994.
- , *Las cenizas y la semilla*, México, Cal y Arena, 2000.
- , "Otro puesto imposible", *Milenio*, 4 de abril de 2008.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, "Rasgos de la vida pública mexicana", *Sociológica*, 4(1989), pp. 129-149.
- , "Los objetos de conocimiento de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, 1993, núm. 54, pp. 361-384.
- , "La reforma por consenso" en *Diálogo y debate*, 1(1997), pp. 81-117.
- Alcocer, Jorge y Rodrigo Morales, "Mitología y realidad del fraude electoral", en *Nexos*, 1991, núm. 166, pp.26-36.
- Alcocer, Jorge (Coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores – CEPNA, 1995, tomos 1 y 2.
- , "El ciclo de las reformas electorales", en *Voz y Voto*, (45)1996, pp. 6-11.
- Anguiano, Arturo (coord.), *La transición democrática*, México, UAM, 1988.
- Argüelles Antonio y Manuel Villa (Coords.), *México: el voto por la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Arnaut, Alberto, "El Partido Revolucionario Institucional", en Fernando Serrano (comp.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 175-222.
- Aron Raymond, *France. Steadfast and Changing. The Fourth to the Fifth Republic*, Cambridge, Harvard University Press, 1960.
- Arriola, Carlos, *Ensayos sobre el PAN*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Attili, Antonella (Coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Cámara de Diputados-UAM-Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Aziz Nassif, Alberto y Jacqueline Peschard (Coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1992.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), *La Nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997.

- Bazdresch, Carlos, Nisso Bucay, et. al. (comps.), *México auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, v. 1.
- Becerra, Ricardo, Leopoldo Gómez y José Woldenberg, *México: la historia de su democracia*, México, Televisa, 2004, DVD.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2° ed., 2000.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Beltrán del Río, Pascal y Antonio Jáquez, "Diódoro Carrasco. El espía de Labastida" en *Proceso*, 1375(2003), pp. 8-14.
- "Bibliografía temática sobre la reforma electoral en México" en *Justicia electoral*, 12(1999), pp.133-148.
- Camp, Roderic Ai, "El sistema mexicano y las decisiones sobre el personal político", *Foro Internacional*, 27(1976), pp. 51-83.
- , Biografías de políticos mexicanos. 1935-1985, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 14° ed., 1998.
- Castañeda, Jorge G, *La herencia. La arqueología de la sucesión presidencial*, México, Alfaguara, 1999.
- Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, México, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo A.C., 1996, 3 vol.
- Castellanos Hernández, Eduardo, *Las reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., 1998.
- Chellet Osante, Roberto, *Organización administrativa y política de la República Mexicana*, México, SHCP, 1955.
- Cordera Campos, Rafael, *La nueva reforma política. Las perspectivas de la reforma política a partir de las elecciones de 1991*, México, UNAM-El Nacional, 1991.
- Cornelius, Wayne A. y Ann L. Craig, *The Mexican Political System in Transition*, San Diego, University of California, 1988.
- Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- , *El sistema político mexicano*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 8 ed., 1975.
- Covarrubias y Asociados, S.C., "¿Quién les cree?" en *Voz y voto*, 46(1996), pp. 12-20.

- Crespo, José Antonio, "La evolución del sistema de partidos en México", *Foro Internacional*, v. XXXI, núm. 4, abr/jun 1991, pp. 599-622.
- , *Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político*, México, CIDE, División de Estudios Políticos, Documento de trabajo No. 53, 1996.
- , *Elecciones y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, (Cuadernos de Divulgación Democrática, núm. 5).
- Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1994, vol. I, p. 271.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1977.
- Crozier, Michel, *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, 1962.
- , "El cambio en las organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, 1 (1992), pp. 93-100.
- Cuesta, Jorge, *Ensayos políticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.
- Dahl, Robert A., *La poliarquía. Participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Cambio de rumbo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Dirección General de Estudios Administrativos, *Aportaciones al crecimiento de la Administración Pública Federal*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, vol. 1 y 2.
- Documentos Básicos*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1997.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 16° reimpresión, 2000.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández (comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Elster, John, "Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition" en *American Political Science Review*, 94 (2000), pp. 685-695).
- Elster, John, *Juicios Salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*, Barcelona, Gedisa, 1991.
- Elster, John, *Uvas amargas*, Madrid, Península, 1983.

- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Historia de las relaciones exteriores*, mimeo, sa.
-----, *Ciudadanos Imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.
- Espíndola Mata, Juan, *El hombre que lo podía todo, todo, todo. Ensayo sobre el mito presidencial en México*, México, El Colegio de México, 2004, (Jornadas 144).
- Fernández Christlieb, Paulina, *Procesos electorales en México. Investigación bibliográfica*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2000.
- Garrido, Luis Javier, "Las quince reglas de la sucesión presidencial" en Abraham Nuncio (coord.), *La sucesión presidencial en 1988*, México, Grijalbo, 1987, pp. 85-106.
- Garrido, Luis Javier, *La ruptura. La Corriente Democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993.
- Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México 1964-1994*, México, El Colegio de México, 2da ed., 2001.
- Gómez, Leopoldo y John Bailey, "La transición política y los dilemas del PRI", *Foro Internacional*, 21 (1990), pp. 57-87.
- González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985.
- González Compeán, Miguel y Leonardo Lomelí (coords.), *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- González Tiburcio, Enrique y Pedro José Zepeda, "La política económica postelectoral", en *Etcétera*, núm. 238, pp.16-20.
- González, María del Refugio (coord.), *Gobierno y legitimidad*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000, [La Secretaría de Gobernación: acción política del gobierno mexicano, v. I], pp. 73-93).
- Granados Chapa, Miguel Ángel, *Estudios políticos*, 1975, núm. 3-4, p. 19.
- Guerra, François-Xavier, México, *Del antiguo régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Guerrero, Eduardo, "Competencia partidista e inestabilidad del gabinete político en México", en *Política y Gobierno*, 1(2001), pp. 13-60.
- Guerrero, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Hernández, Rogelio, *Formación y trayectoria de los Secretarios de Estado en México. 1946-1982*, tesis, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1985.
-----, "Los hombres del Presidente De la Madrid", *Foro Internacional*, 28(1987), pp. 5-38.

- , "La administración al servicio de la política. La Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, 33(1993), pp. 145-173.
- , "Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana", *Estudios Sociológicos*, XI (1993), pp. 445-473.
- , "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Estudios Mexicanos*, 10(1994), pp. 187-216.
- , "Presidencialismo y élite en el cambio político de México", *Política y Gobierno*, 5(1998), pp. 197-221.
- Hirschmann, Albert O., *Salida, voz y lealtad*, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Historia, génesis y evolución de las dependencias de la administración pública federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montañón Hirose, "Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación", *Gestión y Política Pública*, 1 (1992), pp. 49-75.
- Krauze, Enrique, *Gustavo Díaz Ordaz y el 68 (Sexenio)*, México, Clío, VHS.
- Langston, Joy "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", *Política y Gobierno*, 5(1998), pp. 459-500.
- Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid*, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1988, 9 vol.
- Lehoucq, Fabrice, *Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, documento de trabajo No. 147, 2003.
- Levy, Daniel C., "Mexico: Sustained Civilian Rule Without Democracy" en Dimond Larry, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries. Latin America*, London, Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 459-497.
- Lijphart, Arendt, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987.
- Linz, Juan José y Arturo Valenzuela (edit.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative perspectives*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1.
- Linz, Juan José, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 3ª reimpresión, 1995.
- , *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000.

- Loaeza, Soledad y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, Colegio de México, 1987.
- Loaeza, Soledad, "La vía mexicana a la democracia", en *Nexos*, 1991, núm. 166, pp. 23-26.
- , "México: 1968: los orígenes de la transición", en Ilán Semo, Soledad Loaeza, et. al., *La transición interrumpida. México 1968-1988*, México, Universidad Iberoamericana-Editorial Patria, 2ª ed., 1994, pp. 15-47.
- (comp.), *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, México, El Colegio de México, 1996.
- , *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpression, 2000.
- , "Elecciones y partidos en México en el siglo XX", en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *Gran historia de México Ilustrada*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2002, pp. 81-100.
- Los presidentes de México ante la nación*, México, Cámara de diputados, 1966, vol. V.
- Lujambio, Alonso, "Presidencialismo, federalismo y los dilemas de la transición a la democracia en México" en Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- , *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Editorial Océano, 2000.
- Mainwaring Scott y Matthew S. Shugart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)" en *Foro Internacional*, 33(1993), pp. 653-683.
- , *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.
- March, James G. y Johan P. Olsen, "El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta*, 63/64(1993), pp. 1-43.
- , *El redescubrimiento de las instituciones*, trad. Jorge Ferreiro Santana, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- María del Carmen Alanís, "Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación" en *Justicia electoral*, 5(1995), pp.5-25.

- Martínez Assad, Carlos (coord.), *La representación política en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000, (La Secretaría de Gobernación: acción política del gobierno mexicano, v. II).
- Mayntz, Renate, *Sociología de la administración pública*, trad. José Almaraz, Madrid, Alianza, 1994.
- , *Sociología de la organización*, trad. José Díaz García, Madrid, Alianza, 1996.
- Medina Peña, Luis y José Varela, *Elecciones, alternancia y democracia*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2000.
- Medina Peña, Luis, *Hacia un nuevo Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2º reimpresión, 2000.
- , *Invenición del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Memorias del proceso electoral federal de 1991*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.
- Méndez, José Luis (Comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Merino, Mauricio, "Régimen político vs. sistema electoral" en *Propuesta*, 10(2000), pp. 11-24.
- , *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Merton, Robert K., *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- México a través de los informes presidenciales*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de la Presidencia, 1976, (vol. La política interior).
- México y sus elecciones Federales*, México, Instituto Federal Electoral, 1994.
- Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.
- Molinar, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.
- Musacchio, Humberto, *Milenios de México*, México, Hoja Casa Editorial, 1999.
- Nolhen, Dieter y Mario Fernández, *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.
- Nohlen Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

- North, Douglas C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, trad. Leandro Wolfson, Barcelona, Paidós, 1994 (vol. 2 y 4).
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Lazzetta, *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, Estados Unidos, University of Notre Dame, 2004.
- Ortega, Gregorio (Compilador), *Fernando Gutiérrez Barrios. Diálogos con el hombre, el poder y la política*, México, Grupo editorial planeta, 2da reimpresión, 1995.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1995.
- Parsons, Talcott, *El sistema social*, Madrid, Alianza, 1984.
- Pascual Moncayo, Pablo (coord.), *Las elecciones de 1994*, México, Cal y Arena, 1995.
- Paz, Octavio, "Las elecciones de 1994" en *Voz y voto*, 21(1994), pp. 14-20.
- Paz, Octavio, *Obras completas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2da reimpresión, 1996, vol. 8.
- Pérez, Germán y Samuel León (coord.), *17 ángulos de un sexenio*, México, Plaza Valdés, 1987.
- Peschard, Jacqueline, "El fin del sistema de partido hegemónico", *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 97-117.
- Prud'homme, Jean-François, *Party Strategies and Negotiations Over the Rules for Electoral Competition (1988-1994)*, tesis, North York, York University, 1996.
- , "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno*, 1 (1996), pp. 93-126.
- , "Crónica legislativa: cuatro reformas electorales, 1946-1986" en Francisco Gil Villegas M. y Rogelio Hernández Rodríguez (comp.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México – Cámara de Diputados, 2001, p. 157 y s.
- Przeworski, Adam, *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, trad. Mireia Bofill Abelló, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995.
- Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1977.

- Renovación Política*, Talleres Gráficos de la Nación, 1987.
- Reyes Heróles, Jesús, *Obras completas*, México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heróles – Fondo de Cultura Económica - Secretaría de Educación Pública, 1996, tomos I, II y III.
- Rivera Marín, Guadalupe (coord.), *Los hombres de la política interior*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000, [La Secretaría de Gobernación: acción política del gobierno mexicano, v. V]).
- Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- Romero, Jorge Javier, *La política interior y la estabilidad de la nación*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000, (La Secretaría de Gobernación: acción política del gobierno mexicano, v. III).
- Rousseau, Isabelle, *Modernidad con pies de barro*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1995.
- , "La SPP y la dinámica de constitución de un equipo: 1982-1988", *Foro Internacional*, 38 (1998), pp. 302-339.
- , *El estudio de las élites. La prosopografía*, México, Reflexiones sobre el cambio A.C., 2000, (serie Política y sociedad).
- , *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 [Élites gubernamentales y proyecto de modernización]*, México, El Colegio de México, 2001.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza Janés Editores, 2000.
- Sarmiento, Sergio, "Gobernación", *Reforma*, 28 de noviembre de 2000.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, trad. Fernando Santos Fontenla, Madrid, Alianza, 2º ed., 1992.
- , *Ingeniería constitucional comparada*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Schedler, Andreas, "Percepciones públicas de fraude electoral en México", *Perfiles latinoamericanos*, junio 1999, pp. 103-128.
- , "Elections Without Democracy. The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, 13 (2002), pp. 36-50.
- Segovia, Rafael, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

- , *El gran teatro de la política*, México, Cal y Arena, 2001.
- Silva Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.
- Simon, Herbert A., *El comportamiento administrativo*, trad. Armando Lázaro Ros, Buenos Aires, Aguilar, 1998.
- Smith, Peter H., *Los laberintos del poder*, trad. Soledad Loaeza y Joaquín Urquidi, México, El Colegio de México, 1981.
- Tamayo, Jorge y Leonardo Valdés (coord.), *Movimientos políticos y procesos electorales*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1991.
- Valadés, Diego, *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, 1991.
- Valdés Zurita, Leonardo, *Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: 1978-1991*, tesis, México, El Colegio de México, 1993.
- , *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, passim., (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 7).
- Villa Aguilera, Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1987.
- Villa, Manuel, "Reformar Gobernación", *El Financiero*, 5 de enero de 1998.
- Woldenberg, José, "La legislación electoral" en *Nexos*, 1989, núm. 134, pp. 5-8.
- , "Elecciones y legislación", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, (141) 1990, pp. 9-23.
- , "Estado y partidos: una periodización", *Revista Mexicana de Sociología*, abr/jun 1993, pp. 83-95.
- , "Sistema político, partidos y elecciones en México" en Pedro Aguirre, et. al., *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, Trazos-Nuevo Horizonte Editores, 1997, pp. 307-410.
- , *Comunicación política y elecciones*, México, Instituto Federal Electoral, 2000.
- , *La construcción de la democracia*, México, Plaza Janés 2002.
- Woldenberg, José, Alberto Begné y Jorge Alcocer, "De Bucareli a San Lázaro" en *Voz y voto*, 40(1996), pp. 6-28.
- Zaid, Gabriel, "Necesidad del fraude" en Gabriel Zaid, *Adiós al PRI*, México, Océano, 1995, pp. 146-148.
- Zuckermann, Leo, "PSN: una infamia nacionalista", *El universal*, 30 de abril de 2003.

-----, "Calderón debe fortalecer la casa presidencial", *Excelsior*, 2 de abril de 2008.

Decretos, directorios, informes, leyes, manuales y reglamentos

Acta de la sesión del Consejo General del IFE, México, Instituto Federal Electoral, 11 de octubre de 1990.

Acta de la sesión del Consejo General del IFE, México, Instituto Federal Electoral, 3 de junio de 1994.

Código Federal Electoral, México, Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1987.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 1990.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 2° ed., 2000.

Coordinación General de Estudios Administrativos, Reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada, México, Presidencia de la República, 1978.

Decreto de reforma de diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1946, México, Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1949.

Decreto de reforma y adiciones a la Ley Electoral Federal de 1951, México, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1963, artículo 151.

Decreto de reforma de diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1951, México, Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1954.

Decreto por el que se reforman el art. 27 en su fracción XXVII, el art. 32 en su fracción XVIII y ésta pasa a ser la XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1980.

Decreto de reforma de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, México, Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1982.

Decreto de reforma y adiciones a la Ley Electoral Federal de 1951, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 1970.

Decreto por el que se modifica el art. 2º, y se adiciona, con el art. 12-Bis el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1980.

Decreto que adiciona el Código Federal Electoral, México, Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1988.

Decreto por el que se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 1991.

Decreto por el que se reforma el art. 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 1990.

Decreto que reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 20 de febrero de 1992.

Decreto que adiciona artículos transitorios al COFIPE, México, Diario Oficial de la Federación, 17 de julio de 1992.

Decreto que reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de noviembre de 1992.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 1993.

Decreto por el que se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 1993.

Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 1995.

Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 1996.

Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1999.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 1993.

Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados, Legislatura XXXIX, año legislativo III, diario núm. 19, 7 de diciembre de 1945.

Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados, Legislatura XXXIX, año legislativo III, diario núm. 24, 19 de diciembre de 1945.

Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados, Legislatura XLV, año legislativo II, diario núm. 37, 23 de diciembre de 1962.

Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados, Legislatura XLV, año legislativo II, diario núm. 39, 26 de diciembre de 1962.

Diario de Debates, Legislatura L, año legislativo II, núm. 47, 19 de diciembre de 1977.

Diario de Debates, Legislatura L, año legislativo II, núm. 47, 19 de diciembre de 1977.

Diario de Debates, Legislatura LI, año legislativo I, núm. 55, 22 de diciembre de 1979.

Diario de Debates, Legislatura LIII, año legislativo II, núm. 28, 13 de noviembre de 1986.

Diario de Debates, Legislatura LIII, año legislativo II, núm. 28, 13 de noviembre de 1986.

Diario de Debates, Legislatura XLVIII, año legislativo III, núm. 22, 15 de noviembre de 1972.

Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados, Legislatura XLVIII, año legislativo II, diario no. 26 y año legislativo III, diario No. 22.

Diario de debates No. 10, 9 de septiembre de 1988.

Diccionario biográfico del gobierno mexicano, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1984.

Diccionario biográfico del gobierno mexicano, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1987.

Diccionario biográfico del gobierno mexicano, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1989.

Diccionario biográfico del gobierno mexicano, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1992.

Diccionario biográfico del gobierno mexicano, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1993.

Directorio del Gobierno Federal, México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1948.

Directorio del Gobierno Federal, México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1949.

Directorio del gobierno mexicano, México, Información Básica de Consulta, 1988.

Directorio del gobierno mexicano, México, Información Básica de Consulta, 1989.

Directorio del gobierno mexicano, México, Información Básica de Consulta, 1991.

Directorio del gobierno mexicano, México, Información Básica de Consulta, 1993.

Directorio del gobierno mexicano, México, Información Básica de Consulta, 1995.

Directorio del gobierno mexicano, México, Información Básica de Consulta, 1996.

Directorio del gobierno mexicano, México, Información Básica de Consulta, 1997.

Directorio del gobierno mexicano, México, Información Básica de Consulta, 1999.

Directorio del Poder Ejecutivo Federal, México, Secretaría de la Presidencia, 1971.

Directorio del Poder Ejecutivo Federal, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1963.

Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación.1981-1982, México, México, Secretaría de Gobernación, 1982.

Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación.1988-1989, México, México, Secretaría de Gobernación, 1989.

Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación.1989-1990, México, México, Secretaría de Gobernación, 1990.

Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación.1990-1991, México, México, Secretaría de Gobernación, 1991.

Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación.1993-1994, México, México, Secretaría de Gobernación, 1994.

Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación.1996-1997, México, México, Secretaría de Gobernación, 1987.

La organización de la administración pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.

Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, México, Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1934.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, México, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1946.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, México, Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1958.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, México, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1939.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1935.

Ley Electoral Federal, México, Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1946.

Ley Electoral Federal, México, Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 1951.

Ley Federal Electoral, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1973.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, México, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1977.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1998.

Ley, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1917.

Manual de organización del gobierno federal 1969-1970, México, Secretaría de la Presidencia, 1970.

Manual de organización del gobierno federal, México, Presidencia de la República, 1982.

Manual de organización del gobierno federal, México, Secretaría de la Presidencia, 1973.

Manual de organización del gobierno federal, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

Manual de organización general de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 1999.

Manual de organización general de la Secretaría de Gobernación, México, Secretaría de Gobernación, 1994.

Manual de organización general de la Secretaría de Gobernación, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

Mensaje de toma de posesión del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, México, 1º de diciembre de 1994.

Mensaje del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en la Firma del Acuerdo Político Nacional entre los Principales Partidos Políticos del País, México, 17 de enero de 1995.

Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Diario Oficial de la Federación, 12 de mayo de 1994.

Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1996.

Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Diario Oficial de la Federación, 24 de septiembre de 1993.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 25 de agosto de 1938.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 14 de junio de 1984.

- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 16 de agosto de 1973.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1985.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1998.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1998.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 6 de julio de 1977.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 6 de julio de 1977.
- Reglamento para el régimen interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 1929.