

**EL COLEGIO DE MEXICO**

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**LA CONSTRUCCION DE LA PROPUESTA  
DE REFORMA ELECTORAL, 1995-1996.**

**PABLO IBARRA RODRIGUEZ**

**TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA**

**CIUDAD DE MEXICO, 1997**

Esta tesis es para mi madre y mis hermanos.

Y para Ramón, por lo de siempre.

## AGRADECIMIENTOS

Esta tesis nació con el deseo de complementar el instrumental teórico y metodológico que adquirí en El Colegio de México con mi reciente experiencia profesional en la secretaría de Gobernación. Ante el actuar cotidiano bajo la necesidad de *salir del paso*, decidí regalarme algunos meses para analizar un pequeño segmento de la vida política nacional. Por fortuna conté con los medios para acercarme a un caso de estudio invaluable para cualquier ex-alumno de El Colegio: la construcción de la última reforma electoral.

En un primer momento tenía la materia prima y algunas vagas ideas de como manejar el tema. Pronto entendí que necesitaba el apoyo y la conducción de un profesional. Al Dr. Rogelio Hernández Rodríguez agradezco la dirección de esta tesis. Gracias a su tiempo y paciencia este trabajo pudo llegar a buen fin. No por ello puedo dejar de mencionar que todas las limitaciones y errores de este documento son responsabilidad del autor.

A lo largo de los trabajos que están detrás de este texto conté con muchos otros apoyos. Fernando Sada Tamez me proporcionó material e hizo comentarios sin los cuales no hubiera podido elaborar el tercer capítulo. Un agradecimiento muy especial al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva. Mucho aprendí de él en los salones de El Colegio, y más aún afuera de ellos. Además de iniciarme en el estudio de Max Weber, de la teoría de organizaciones, del nuevo institucionalismo y de las políticas públicas, me dio la oportunidad de conocer --en muy poco tiempo-- las mieles y los insabores de la función pública.

Debo demasiado a mi madre y hermanos, quienes seguramente comparten ahora conmigo el orgullo de saberme titulado de El Colegio. Agradezco también a mis amigos por su fraternidad y camaradería durante todo este tiempo. Finalmente, quiero mostrar mi admiración a Ramón Escobedo; su figura ha sido fuente permanente de motivación y fortaleza.

# INDICE

Introducción.....	1
1. La vida en las instituciones.....	5
1.1. El nuevo interés por las instituciones en el marco de las teorías contemporáneas.....	5
1.2. El actor y las restricciones institucionales: una propuesta analítica.....	10
1.2.1. Los actores como unidades de análisis.....	15
1.2.2. La organización y las restricciones a los actores.....	17
1.2.3. El juego como mecanismo de integración.....	24
1.2.4. La influencia del medio.....	25
1.2.5. La cultura como capacidad de los actores para relacionarse.....	29
1.2.6. Los sistemas de acción concretos y la racionalidad del actor.....	33
1.2.7. Los mecanismos de regulación y la estabilidad del sistema.....	41
1.2.8. La decisión y la racionalidad de los actores.....	42
1.3. La aplicación de los conceptos.....	44
2. Régimen político mexicano y sistema electoral.....	46
2.1. El pasado inmediato.....	48
2.2. Las elecciones de 1988 y el nuevo pluripartidismo mexicano.....	53
2.3. Carlos Salinas y la recuperación del Partido Revolucionario Institucional	60
2.4. El voto por la democracia.....	67
2.5. Estado actual del debate sobre la legislación electoral.....	77
3. La elaboración de la propuesta de reforma electoral.....	80
3.1. La negociación de la propuesta.....	81
3.1.1. El primer paso, la definición de la agenda y los mecanismos de negociación.....	82
3.1.2. La suspensión del diálogo.....	89
3.1.3. Los Acuerdos de Bucareli.....	92
3.2. El comportamiento de los actores.....	95
3.2.1. Los recursos de poder.....	96
3.2.2. Las estrategias de los actores.....	100
3.2.2.1. El Partido Acción Nacional.....	101
3.2.2.2. El Partido de la Revolución Democrática.....	104
3.2.2.3. El Partido del Trabajo.....	107
3.2.2.4. El Partido Revolucionario Institucional.....	109
3.2.2.5. La secretaria de Gobernación.....	112
3.3. Los resultados de la negociación.....	115
3.4. El balance del proceso.....	124
Conclusión.....	129
Anexo.....	135
Bibliografía.....	141

## INTRODUCCIÓN

La estabilidad del régimen político mexicano puede explicarse --hasta cierto punto-- por la legitimidad de su origen revolucionario y de justicia social; o bien por el efecto de los logros de los gobiernos posrevolucionarios, a veces con un contenido real de justicia social, a veces solamente por el efecto de un desarrollo económico que permitió mitigar muchas de las tensiones sociales. Con una población de carácter mayoritariamente campesino hasta los años sesenta, el partido en el poder pudo monopolizar el control político de amplios sectores.

Por estas mismas razones, desde hace más de 25 años, empezaron a surgir fuertes presiones para el cambio político en muchos aspectos. Los procesos de alfabetización, urbanización e industrialización conformaron gradualmente una ciudadanía política e ideológicamente plural que no puede ni quiere reconocerse en una sola agrupación partidista. Como complemento, la sociedad mexicana --ahora más grande, más informada y organizada y, sobre todo, más participativa-- también demuestra, recientemente, la voluntad de expresar las demandas políticas y sociales a través de las elecciones.

En el último proceso electoral federal se pudo comprobar que las elecciones ganaron una importancia pública muy difícil de imaginar hace 25 años. En opinión de muchos, las elecciones de 1994 dejaron claro que la ciudadanía plural y participativa interviene en la vida pública, reclama mejores medios de información, exige cuentas al gobierno, manifiesta su descontento y se organiza en forma sin precedente.

En línea paralela, como expresión de la evolución mexicana, continua pero errática, la normatividad electoral ha sufrido numerosos cambios. Las modificaciones que han facilitado el incremento sustancial de la competitividad partidista en los comicios, también han generado, gradualmente, la exigencia de mayor imparcialidad de las autoridades competentes y de condiciones más equitativas en la contienda. En los últimos años, muchas de las deficiencias y limitaciones en la legislación se han corregido gracias a las demandas de los partidos de oposición.

Sin embargo, las reglas electorales jamás serán perfectas. Casi siempre reflejan las formas de organización política de la sociedad en un momento histórico determinado, y reúnen las condiciones reales en las que se desarrolla la lucha política. En nuestro pasado reciente, las modificaciones al marco jurídico electoral sirvieron como un mecanismo institucional de contención de las fuerzas sociales emergentes. Esta es una de las principales razones que permite explicar los continuos conflictos pre y poselectorales en México.

En este mismo orden de ideas, la legislación electoral además de ser expresión de un sistema de dominación, porque define las reglas de la lucha por el poder, también es espacio de negociación que se modifica constantemente cuando hay una nueva correlación de fuerzas sociales.<sup>1</sup> Aún cuando la política está condicionada por las herencias del pasado, es esencialmente una tarea que se realiza en el presente. Responde a demandas, resuelve problemas colectivos y supera barreras.

Sin duda alguna, los cambios en la legislación responden a exigencias prevaletentes en coyunturas determinadas. Esta afirmación cobra un interés especial si se observa que, dentro de todo nuestro marco jurídico, la legislación electoral ha sufrido el mayor número de modificaciones en las últimas dos décadas. Razón por la cual existe un reclamo generalizado por una reforma definitiva para acabar con el ciclo elección-conflicto-reforma-elección.

Llegó el momento de incorporar una visión diferente y dejar de lado el camino de las reformas parciales. Es necesaria una reforma que supere la etapa de los arreglos particulares y satisfaga por igual a todas las partes. Se entiende que ninguna reforma puede ser definitiva, en sentido literal, ante los imperativos que impone la propia transformación de la sociedad. Pero sí se puede y se debe aspirar a un arreglo que permita al sistema canalizar sin quebrantos la pluralidad política vigente.

---

<sup>1</sup> Jean Marie Cotteret y Claude Emcri, *Los sistemas electorales*, Oikos Tau, Barcelona, 1973, pp. 15-16, cit. en Silvia Gómez Tagle, *La frágil democracia mexicana*, GV editores, México, 1993, p. 5.

El problema radica en encontrar una nueva forma de interacción entre los principales actores políticos y las instituciones para que todos acepten, de una vez y para siempre, las reglas del juego electoral. Cuando menos, esa era la idea al principio del último proceso de reforma. En el mismo *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se reconoció la necesidad de una reforma electoral “definitiva” que garantizara legalidad, independencia, imparcialidad de las autoridades y equidad en la competencia durante la organización de las elecciones.<sup>2</sup> En consecuencia, la originalidad de la última reforma residía, más que en su contenido, en la posibilidad de gozar del consenso de todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión.

El objetivo de esta tesis es estudiar la forma como las autoridades gubernamentales y los partidos políticos buscaron construir el consenso en torno a las nuevas reglas del juego electoral. A diferencia de otros trabajos donde se valoran los avances y retrocesos del resultado de la negociación, nuestro análisis se centra en el proceso mismo de negociación. La finalidad de este trabajo es conocer cómo distintos actores, con intereses encontrados la mayoría de las veces, buscaron dirimir sus diferencias dentro de los cauces institucionales.

Nuestra hipótesis central se puede enunciar de la siguiente forma: el resultado de la negociación (la reforma) encuentra su racionalidad en la integración --dentro del marco institucional-- de las conductas de actores antagónicos. Es decir, más que a criterios de eficiencia jurídica, la elaboración de la reforma obedeció al deseo de crear reglas del juego electoral que todos los partidos políticos aceptarían.

En un primer capítulo se presentará una propuesta metodológica para acercarnos a nuestro caso de estudio, que se elaboró con base en los avances del nuevo institucionalismo y, sobre todo, a partir del trabajo de Crozier y Friedberg. Todo con el fin de establecer un marco para el estudio *ex-post* de las regularidades de comportamiento de actores --siempre libres e indeterminados-- dentro del espacio y, en consecuencia, los límites de las instituciones. Se definirán conceptos claves para

---

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995, p.47.

nuestro análisis como recursos de poder, estrategias, juego y restricciones institucionales.

Porque el presente en buena medida es resultado del acontecer pasado, fue indispensable hacer un diagnóstico histórico y de carácter general para dilucidar cuáles han sido los elementos que han orientado las reformas electorales de los últimos años. En el segundo capítulo, a la luz de la evolución del régimen político mexicano y, en particular, de nuestro sistema de partidos, se describirán los principales cambios en la legislación desde 1977 hasta 1994.

Esta revisión permitirá evaluar el producto acumulado de las reformas anteriores y definir la forma como estos cambios delimitaron el nuevo espacio y los temas a debatir. En este sentido, la evolución positiva de nuestra legislación estableció un marco de referencia muy claro y, de antemano, restringió la definición de los problemas a tratar en la elaboración de la última propuesta de reforma. De una forma u otra, también predefinió el conjunto posible de soluciones para los conflictos interpartidistas.

Los dos capítulos anteriores nos permitirán entrar en el corazón de nuestro trabajo: el análisis del proceso de elaboración de la reforma electoral. En el tercer capítulo se reconstruirán los mecanismos de negociación, se valorarán los recursos de poder y las estrategias de los actores para conocer por qué se alcanzaron ciertos resultados, en lugar de otros. Todo con el fin de estudiar la forma como se integraron estrategias, la mayoría de las veces, divergentes para la consecución de un fin colectivo. Con este análisis además de valorar el peso real de las instituciones en el proceso, también se podrá determinar quienes fueron los ganadores y los perdedores de la negociación.

# 1. LA VIDA EN LAS INSTITUCIONES

## 1.1. *El nuevo interés por las instituciones en el marco de las teorías contemporáneas*

Durante las últimas décadas, un gran número de teorías contemporáneas han estudiado la política como un reflejo de la sociedad, los fenómenos políticos como consecuencias agregadas de comportamientos individuales, la acción como el resultado de elecciones definidas a partir del cálculo del beneficio individual, la historia como un agente eficaz en la consecución de resultados únicos y adecuados, y la toma de decisiones y la distribución de los recursos como los ejes centrales de la política.

James G. March y Johan P. Olsen<sup>1</sup> clasifican estas ideas --que han guiado los estudios de la política desde 1950-- dentro de cinco tendencias distintas:

- a) *Contextual* cuando se considera a la sociedad como determinante de la política. Las clases sociales, la geografía, el clima, el lenguaje, la cultura, las condiciones económicas, la demografía, la ideología, la religión, la tecnología, ... determinan la política. El nexo causal es unidireccional, la sociedad afecta a la política y no la inversa.
- b) *Reduccionista* cuando se entienden los fenómenos políticos como resultado de las consecuencias agregadas de comportamientos individuales o de grupos. Estas teorías parten de dos supuestos básicos. Primero, la política (*polity*) se compone con un número --generalmente grande-- de actores con preferencias y recursos de poder (*powers*) exógenos a la política y determinados, en cambio, por sus posiciones en el sistema social y económico. Segundo, se puede entender mejor el comportamiento colectivo como consecuencia del entrelazamiento de comportamientos individuales. Los resultados “macro” en política son producto de las interacciones “micro” entre individuos o grupos que actúan

---

<sup>1</sup> James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989, pp. 2-8.

consistentemente con ciertos axiomas de conducta individual (cualesquiera que éstos sean).

- c) *Utilitarista* cuando se analizan las acciones como resultado de decisiones calculadas a partir del beneficio propio. El cálculo en la toma de decisiones se realiza con base en: 1) las preferencias de los individuos; y 2) las expectativas de las consecuencias futuras de la acción. Se asume que las preferencias son estables (y en consecuencia útiles para predecir las preferencias futuras), no-ambiguas, consistentes, y exógenas (sin importar el proceso que las genera, preceden a la decisión y se mantienen independientes al proceso de toma de decisiones). Para el cálculo de las consecuencias futuras de la decisión la información se convierte en un insumo importante.
- d) *Instrumentalista* cuando se estudian la toma de decisiones y la distribución de los recursos como los ejes centrales de la vida política. Esta perspectiva considera las acciones simbólicas (ritos o ceremonias) en política sólo como instrumentos de manipulación que permiten a ciertos individuos aumentar su control en la distribución de recursos.
- e) *Funcionalista* cuando se ve a la historia como un agente eficaz para el logro de resultados únicos y adecuados. Se acepta una idea de progreso del comportamiento humano y de las instituciones hacia un nivel más avanzado. Este supuesto aparece --de manera explícita o implícita-- en todas las teorías que se preocupan por los principios de optimización para alcanzar el mejor punto de equilibrio.<sup>2</sup>

Como alternativa a estas propuestas, algunas aportaciones recientes a la ciencia política combinan elementos de estas tendencias teóricas con el interés más tradicional por las instituciones. Este *nuevo institucionalismo* se puede definir en términos de un

---

<sup>2</sup> Esta breve enumeración de las cinco perspectivas teóricas dominantes durante las últimas décadas no busca describir detalladamente los principios básicos y limitaciones de cada una; por el contrario, tiene el objetivo de presentar al lector las directrices principales de la teoría contemporánea, que le permita ubicar mejor el lugar del nuevo institucionalismo.

reducido conjunto de ideas que restan énfasis a la dependencia de la política respecto de la sociedad en favor de una interdependencia entre instituciones políticas y sociales relativamente autónomas; restan énfasis a la primacía de los procesos micro en favor de procesos relativamente complejos donde las instituciones influyen en el ordenamiento de la vida colectiva; restan énfasis a la idea de una historia eficiente en favor del reconocimiento de la ineficiencia histórica; restan énfasis a las metáforas de la elección y de los resultados distributivos en favor de otras lógicas de la acción y de la centralidad de los significados y de la acción simbólica para la comprensión de la política.

Por un lado, sin negar la importancia tanto del contexto social de la política como de los motivos de los actores individuales, el nuevo institucionalismo insiste en otorgar un papel más autónomo a las instituciones políticas. El argumento de que las instituciones pueden ser tratadas como actores políticos implica un postulado de autonomía y otro de coherencia institucional. El primero es necesario para establecer que las instituciones políticas son más que simples espejos de las fuerzas sociales y afectan el devenir político. El segundo permite considerar a las instituciones como actores que deciden sobre la base del interés colectivo.<sup>3</sup>

Por el otro, la teoría política moderna analiza los resultados políticos en función de tres factores primarios: la distribución de las preferencias (intereses) entre los actores políticos, la distribución de los recursos (poderes) y las restricciones impuestas por las reglas del juego (constituciones). Estos tres factores son considerados como exógenos al sistema político: las preferencias se desarrollan dentro de una sociedad y se transmiten mediante la socialización; los recursos se distribuyen entre los actores mediante ciertos procesos sociales de vastas dimensiones; y las reglas del juego son estables o cambian como consecuencia de una intervención revolucionaria exógena a las actividades políticas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> James G. March y Johan P. Olsen, *op. cit.*, pp. 16-19.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 8-14.

Según la versión de la *preferencia revelada* en la teoría política moderna, éstas deben ser estables para que la teoría sea contrastable. En otras versiones, las preferencias pueden cambiar, pero el proceso de toma de decisiones no modifica las preferencias. El nuevo institucionalismo argumenta que las preferencias se desarrollan mediante una combinación de educación, adoctrinamiento y experiencia. No son estables y tampoco son exógenas. Se transforman antes, durante y después del proceso de toma de decisiones.

La distribución de los recursos políticos también está determinada, parcialmente, de manera endógena. Las instituciones afectan la distribución de los recursos que, a su vez, modifica el poder real de los actores. La riqueza, la posición social, las credenciales de poder, el conocimiento de alternativas, la atención hacia ciertos problemas y no a otros, difícilmente puede describirse como exógeno al proceso político y a las instituciones.

Finalmente, las reglas del juego --sean constituciones, leyes, contratos, reglas consuetudinarias, etc.-- convierten en ilegítimas o hacen pasar inadvertidas muchas acciones o consideraciones posibles. Estas restricciones tampoco son exógenas, por el contrario, en tanto son el producto, provisional y contingente, de acuerdos entre actores en una situación organizativa determinada, nacen y evolucionan en el marco de las instituciones.

El renovado interés por las instituciones no es exclusivo de la ciencia política. Puede encontrarse en tendencias recientes de la economía que han descubierto la importancia del derecho, los contratos, las jerarquías, los modos estandarizados de proceder, los códigos profesionales y las normas sociales.<sup>5</sup> También es característico en la antropología y la sociología, sin olvidar que las perspectivas no-institucionalistas

---

<sup>5</sup> Véase G. A. Akerlof, "The Economics of Social Customs, of which Unemployment may be one Consequence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 95, 1980, pp. 749-775 y O. E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York, The Free Press, 1975, ambos cit. en James G. March y Johan P. Olsen, *op. cit.*, p. 2.

nunca tuvieron en estos campos un éxito similar al logrado en la economía y la ciencia política.

La importancia de las instituciones en el estudio de la política tampoco es totalmente nueva. Cuando se nombra a este conjunto de ideas como nuevo institucionalismo se hace un señalamiento explícito a la existencia de un viejo institucionalismo. Sin embargo, el viejo y el nuevo institucionalismo no son idénticos; posiblemente es más exacto describir el pensamiento reciente como una mezcla de elementos del viejo institucionalismo con los modos no-institucionalistas característicos de las teorías más modernas de la política. Quizás, ahora, los ciclos de las ideas nos han conducido de nuevo a consideraciones de teorías más antiguas en la ciencia política como rechazo y, al mismo tiempo, en busca de un complemento a las teorizaciones actuales.

No obstante, es preciso reconocer que el nuevo institucionalismo no es ni una teoría ni la crítica coherente de una teoría. Es simplemente un argumento con justificación empírica en favor de la importancia de las instituciones en la vida política. Es posible identificar tantos nuevos institucionalismo como disciplinas sociales e, incluso, es posible identificar diferentes perspectivas neo-institucionales dentro de una misma disciplina. Este abanico de propuestas analíticas goza de más consenso cuando explica que no es el nuevo institucionalismo, que cuando intenta definirlo. La definición misma de institución difiere sustancialmente entre un enfoque y otro.<sup>6</sup>

Es posible afirmar que la mayor parte del trabajo teórico relevante del nuevo institucionalismo es aún una tarea por realizar. La sugerencia de que instituciones y sociedad son interdependientes necesita pasar de los sutiles juicios del conocimiento

---

<sup>6</sup>Para un desarrollo más detallado de las diferentes perspectivas neo-institucionalistas, véase Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991 y W. Richard Scott, "The Adolescence of Institutional Theory", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, 1987, pp. 493-511.

empírico a una formulación teórica más rica.<sup>7</sup> Sin perder de vista las limitaciones inherentes a la adolescencia del neo-institucionalismo, considero posible la construcción de una propuesta de análisis a partir de sus avances. Esta propuesta más que sustituir los argumentos de las teorías descritas en las primeras páginas, buscará complementar su valor heurístico con la introducción de las restricciones del marco institucional en la vida colectiva.

### *1.2. El actor y las restricciones institucionales: una propuesta analítica*

En 1977 Michel Crozier y Erhard Friedberg presentaron en su libro *El actor y el sistema*<sup>8</sup> un modo de razonamiento --a partir de las interacciones entre individuos e instituciones-- para comprender la naturaleza y las dificultades de la acción colectiva. Este trabajo, por un lado, valora la indeterminación de los comportamientos humanos y reconoce el margen de libertad que los individuos o grupos poseen y utilizan en sus interacciones con los otros. Por el otro, subraya la existencia de un marco institucional que supera al individuo, pone límites a su libertad y restringe las posibilidades de elección de los actores.

En el trabajo de Crozier y Friedberg se recogen los principios básicos del nuevo institucionalismo en tanto se considera que las acciones humanas, los contextos sociales y las instituciones se influyen de manera recíproca y en una forma más o menos complicada; que estos procesos complejos e interactivos junto con la formación de significados son importantes para la vida política; que las instituciones no son un

---

<sup>7</sup> Para ello no sólo se requerirá de nuevos estudios empíricos, sino también de investigación teórica. Por investigación teórica se entiende principalmente “el desarrollo de ideas, conceptos y modelos basados en las observaciones empíricas y relevantes para una comprensión del comportamiento y una ordenación prescriptiva de la vida política”. James G. March y Johan P. Olsen, “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, *Zona Abierta*, núm. 63-64, 1993, p. 23. Este artículo, que se publicó originalmente en inglés, es el antecedente del libro *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Con excepción de esta nota, las siguientes citas de March y Olsen hacen referencia a este último.

<sup>8</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema, Las restricciones de la vida colectiva*, México, Alianza Editorial, 1990.

reflejo neutral de fuerzas ambientales exógenas y tampoco son escenarios neutrales en donde individuos o grupos guiados por preferencias y expectativas exógenas actúan de forma independiente.

*El actor y el sistema* me proporcionó el fundamento teórico y el nivel de análisis adecuado para construir una propuesta analítica para el estudio de la negociación de la última reforma electoral en México. Esta propuesta se enriqueció con algunas aportaciones conceptuales de los trabajos de Douglass C. North, James G. March y Johan P. Olsen, principalmente.<sup>9</sup> Aun cuando los trabajos de estos autores no corresponden a una misma disciplina, fue posible integrar algunos conceptos en la medida que todos ellos comparten el principio neo-institucional básico: existe una normatividad-institucional objetiva que rebasa al individuo y restringe sus posibilidades de elección. En este sentido, más que reconocer las diferencias entre las distintas vertientes del nuevo institucionalismo, apostamos a su complementariedad.

La naturaleza de nuestro caso de estudio nos obliga, antes de empezar, a realizar algunas precisiones. En primer lugar, el marco en que se realizó la negociación de la reforma electoral nos permite considerar a nuestra situación organizativa como una situación institucional. Entendiendo institución como las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana.<sup>10</sup> Las instituciones estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico, y reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria: constituyen una guía y un límite para las conductas humanas.

En mi opinión, las posibles elecciones de los actores durante la negociación de la reforma electoral estuvieron fuertemente restringidas por el marco institucional. Aún antes de la negociación de la reforma, era posible conocer los límites de los cambios.

---

<sup>9</sup>Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. Agustín Barcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; y James G. March y Johan P. Olsen, *op. cit.*

<sup>10</sup>Douglass C. North, *op. cit.*, p. 13.

En concreto, los avances de las reformas anteriores y la forma como modificaron nuestras instituciones constituyeron un límite real para los temas que se podían discutir y para el tipo de cambios que se podían proponer.<sup>11</sup>

Una segunda aclaración responde al hecho de que algunos autores distinguen las reglas del juego de los jugadores; hacen una distinción entre las instituciones o el sistema (reglas) y las organizaciones, grupos, individuos o actores (jugadores). Las organizaciones incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y órganos educativos (escuelas, universidades). Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos.<sup>12</sup>

Con un sentido diferente a esta distinción, a lo largo del presente capítulo, los términos organización y situación organizativa serán utilizados para hacer referencia al marco institucional (las reglas del juego). Los términos individuo y grupo serán utilizados para hacer referencia a los actores (los jugadores). Nuestra definición de institución reconoce la posibilidad de que diversas entidades colectivas puedan ser conceptualizadas, al mismo tiempo, como instituciones y organizaciones.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> En el segundo capítulo de esta tesis se describirán las últimas reformas electorales a la luz de la evolución del régimen político mexicano. Todo con el objetivo de definir la forma como el desarrollo institucional reciente condiciona --más no determina-- el alcance de los nuevos cambios constitucionales.

<sup>12</sup> El "concepto sociológico de organización (...) designa un tipo determinado de formaciones sociales que están claramente diferenciadas de su entorno social (un círculo definido de miembros), poseen una estructura interna diferenciada y están orientadas a la persecución de metas específicas o al cumplimiento de tareas predefinidas". Renate Mayntz, *Sociología de la administración pública*, trad. José Almaraz, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p. 94.

<sup>13</sup> Jack Night, al diferenciar las instituciones de las organizaciones, define a las primeras como el conjunto de reglas que estructuran las interacciones entre actores, y a las segundas como actores colectivos sujetos a restricciones institucionales. No obstante reconoce que las organizaciones generalmente poseen una estructura interna, un marco institucional que gobierna las interacciones de los integrantes de la organización. En este sentido, admite la posibilidad de que algunas entidades colectivas puedan ser conceptualizadas como

Esto no quiere decir que hayamos perdido de vista la diferencia entre una asociación (un grupo organizado) y una institución (un procedimiento organizado). A partir de esta distinción podemos definir institución como “un procedimiento organizado y establecido”, y señalar que estos procedimientos “suelen representarse como las reglas constitutivas de una sociedad (las reglas del juego)”.<sup>14</sup>

El acento en nuestra propuesta analítica recae en las instituciones, en las normas subyacente del juego y en el papel de los actores (representantes de partidos políticos y autoridades gubernamentales) como agentes del desarrollo institucional. En consecuencia, el énfasis está marcado en la interacción entre el sistema y los actores. Qué actores entran en el juego y cómo se desenvuelven, a qué resultados llegan sus negociaciones, son hechos explicables, fundamentalmente, por el marco institucional y por una situación organizativa determinada. Al mismo tiempo, los actores influyen en la creación y evolución de dicha situación organizativa y, por consiguiente, en el marco institucional. Sin embargo, es tiempo de explicar con mayor detalle estas ideas generales.

### *1.2.1. Los actores como unidades de análisis*

En tanto todas las acciones humanas tienen lugar en una situación organizativa determinada, nuestra propuesta se construye a partir de dos unidades de análisis que interactúan permanentemente: los jugadores y las reglas del juego. Nuestro primer supuesto afirma la no existencia de actores completamente regulados o controlados. Si bien, las instituciones deben ser consideradas como un conjunto de mecanismos que restringen considerablemente las posibilidades de acción de los individuos o grupos con el objetivo de resolver los problemas intrínsecos a la cooperación, los actores

---

organizaciones e instituciones simultáneamente. Jack Night, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 2-4.

<sup>14</sup> Robert McIver, *Society, its Structure and Changes*, New York, Long and Smith Publishers, 1931, pp. 15-17, cit. por R. Jepperson, “Institutions, Institutional Effects, and Institutionalization” en W. Powell y P. DiMaggio, *op. cit.*, p. 159.

jamás deben reducirse a funciones abstractas y desencarnadas; siempre disponen de un margen de libertad que emplean en sus interacciones con los otros. Esta facultad les permite modificar las restricciones --formales e informales-- preestablecidas, y hace de las relaciones de poder entre los actores el mecanismo central e inevitable de regulación del conjunto.<sup>15</sup>

Los comportamientos humanos son y seguirán siendo complejos, y lejos están del modelo simplista de la coordinación mecánica o de un determinismo simple. Los actores aparecen como agentes autónomos capaces de calcular y de manipular, de adaptarse y de inventar en función de las circunstancias. No obstante, la observación empírica de las conductas individuales o de grupo, mediante el concepto de *estrategia*, nos permite encontrar ciertos fundamentos *ex-post* a las regularidades del comportamiento de los actores:<sup>16</sup>

- a) Los actores difícilmente tienen objetivos claros y proyectos coherentes. Por el contrario, éstos son múltiples, más o menos ambiguos, más o menos explícitos y más o menos contradictorios.
- b) Su comportamiento es activo; siempre restringido pero nunca completamente determinado. Incluso, la pasividad puede ser vista como el resultado de una elección.
- c) Su comportamiento, también, siempre tiene un sentido en función de las oportunidades y riesgos de la situación, del marco que lo limita y del comportamiento de los otros actores.
- d) El comportamiento presenta dos aspectos: uno ofensivo y otro defensivo. El primero consiste en mantener y ampliar su margen de libertad y, en consecuencia, la capacidad de actuar. El segundo busca limitar la libertad de los otros y restringir sus posibilidades de acción. Ambas estrategias tienen el objetivo de

---

<sup>15</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 25.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 46.

crear las condiciones que permitan aprovechar al máximo las oportunidades y reducir los riesgos en la interacción con los otros actores.

- e) En el caso límite, no existe un comportamiento irracional. Siempre se encontrarán regularidades que tendrán sentido cuando se relacionen con una estrategia.

Las reflexiones en términos de estrategias obligan a buscar en la situación organizativa la racionalidad del actor. Lo que nos permite analizar la integración de las conductas de diferentes actores es la reflexión sobre el poder, pues en tanto mecanismo fundamental de estabilización del comportamiento humano, el poder es la base del conjunto de relación .

El poder, en el plano más general, implica siempre la posibilidad para algunos individuos o grupos de actuar sobre otros individuos o grupos. Esta formulación dirige la atención hacia lo esencial: su carácter de relación.<sup>17</sup> El poder sólo se puede desarrollar a partir del intercambio entre actores comprometidos en una determinada relación. Por lo tanto, el poder sólo tiene sentido cuando es visto como una relación de intercambio.

En toda relación de poder se pueden distinguir tres características básicas: a) es una relación instrumental, es decir, tiene el objetivo de conseguir un fin; b) es una relación no transitiva; y c) es una relación recíproca desequilibrada (si B no puede negociar su voluntad de hacer lo que A le pide, no puede existir una relación de poder entre ambos, pues B deja de existir como actor autónomo y se convierte en una cosa; además, si el poder de ambos actores es exactamente igual, no hay razón para pensar que un actor podrá obtener un comportamiento determinado del otro). En síntesis, es

---

<sup>17</sup> Max Weber definió el concepto de poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, ...” en Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 7a. reimpresión, 1987, p. 43.

una relación en la que A puede imponer su voluntad sobre B, pero B no está totalmente indefenso frente a A.<sup>18</sup>

Mediante las relaciones de poder se intercambian las posibilidades de acción de los individuos. Por ello, el poder reside en el margen de libertad de cada uno de los actores. La fuerza, la riqueza, el prestigio, la autoridad, es decir, los recursos de poder de los actores intervienen en la medida que les proporcionan una libertad de acción más grande. Esta capacidad también está en función de la importancia de la zona de incertidumbre --en términos del problema a tratar y de los intereses de los otros actores-- que su comportamiento le permita controlar.<sup>19</sup>

Los actores buscarán ampliar al máximo su margen de libertad y alternativas de comportamiento, y restringir, al mismo tiempo, las de sus adversarios para incrementar su capacidad de predicción de los actos de los otros individuos. En consecuencia, la lógica de la negociación entre actores se puede reconstruir a partir de un razonamiento de previsibilidad. Cada individuo tratará de encerrar al otro en un razonamiento previsible y conservar la libertad de su propio comportamiento. Aquel que gane, que pueda manipular al otro, y por tanto orientar la relación para su propio provecho, dispondrá de un margen de maniobra mayor. De lo anterior se puede establecer una relación indirecta entre previsibilidad y superioridad del actor.<sup>20</sup>

En este orden de ideas, analizar una relación de poder implica siempre la respuesta a dos tipos de preguntas: ¿cuáles son los recursos de cada actor? y ¿con cuáles criterios se define la pertinencia de esos recursos? La primer pregunta nos remite a los recursos de todas clases (individuales, culturales, económicos, sociales,

---

<sup>18</sup> En este sentido, T. C. Schelling desarrolla argumentos para afirmar que se debe abandonar el postulado de simetría en la teoría de juegos. Véase T. C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960, pp. 267-290.

<sup>19</sup> El objetivo de los análisis en el libro de Schelling es estudiar los medios y las estrategias (promesas, amenazas, chantajes) que permiten al actor aprovechar las limitaciones estructurales de una situación para desplazar el juego, regateo o conflicto que oponen al otro un terreno favorable para el primero.

<sup>20</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 140.

etc.) definidos a partir de un marco temporal, espacial y social, y nos permite precisar las desigualdades entre los diferentes actores. Sin embargo, no basta con medir los recursos de los actores, también es necesario conocer el grado de pertinencia de estos recursos en relación con los objetivos de los otros actores y las posibilidades de ser utilizados.<sup>21</sup> Por ello, la segunda pregunta nos obliga a invertir la perspectiva, después de estudiar una relación de poder desde el punto de vista de los actores comprometidos en ella, es necesario preguntarnos sobre las limitaciones que la situación organizativa impone a una negociación determinada.

### *1.2.2. La organización y las restricciones a los actores*

Las instituciones (u organizaciones en los términos de nuestro argumento) son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Las organizaciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria: constituyen una guía y un límite para la interacción humana.

Las características de una organización delimitan el campo de ejercicio de las relaciones de poder entre los actores y definen las condiciones en las que éstos pueden negociar entre sí. También reducen las incertidumbres propias de la interacción humana. Estas incertidumbres nacen como consecuencia de la complejidad de los problemas que se deben resolver y del conjunto de soluciones que posee el individuo.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 62-65.

<sup>22</sup> Las incertidumbres se deben a información incompleta con respecto a la conducta de otros actores en el proceso de interacción humana. Las limitaciones de cálculo del individuo están determinadas por la capacidad de la mente para procesar, organizar y utilizar información. A partir de esta capacidad y en adición a las incertidumbres propias del desciframiento del medio, evolucionan normas y procedimientos que simplifican el proceso. El consiguiente marco organizacional --o institucional en términos de North-- en tanto estructura la interacción humana, limita las posibilidades de elección de los actores. Douglass C. North, *op. cit.*, pp. 40-42.

En principio, la justificación de la existencia de toda organización es permitir el desarrollo de las relaciones de poder y garantizar su permanencia.

En particular, las estructuras y las reglas determinan los lugares donde se desarrollarán las relaciones de poder, crean y circunscriben zonas organizativas de incertidumbre. Cualquier regla formalizada constituye una fuente de incertidumbre artificial que los actores pueden utilizar para poner en práctica sus estrategias. Las capacidades de acción de los actores dependen de su control sobre esas zonas de incertidumbre; cuanto más importante sea la zona de incertidumbre que controla un actor mayor será su poder.<sup>23</sup>

En síntesis, la organización regulariza la forma como se desenvuelven las relaciones de poder; restringe la libertad de acción de los individuos o grupos al condicionar profundamente la orientación y el contenido de sus estrategias con el objetivo de garantizar un mínimo de previsión en el comportamiento de los actores. La organización condiciona la voluntad de los actores en tanto fija los *envites*, es decir, las expectativas de ganar o perder si se forma parte de la relación de poder. También establece los canales de comunicación y define las posibilidades de acceso a la información --necesaria para elaborar las estrategias. Por último, concede a algunos de sus miembros autoridad legítima sobre otros.<sup>24</sup> La función principal de las organizaciones es reducir la incertidumbre mediante la institución de una estructura estable (no necesariamente eficiente) de la interacción humana. Todo con el fin de garantizar el mínimo de cooperación indispensable entre los actores para la consecución de objetivos compartidos.

---

<sup>23</sup> Hickson establece que el poder de una subunidad dentro de una organización determinada está en función: a) de la capacidad de controlar (*cope with*) una fuente de incertidumbre para la organización; b) de la posibilidad de sustitución de esta capacidad; y c) del grado de centralidad en la organización. D. J. Hickson, C. R. Hinings, C. A. Lee, R. E. Schneck y J. J. Pennings, "A Strategic Contingency Theory of Intra-Organizational Power", *Administrative Science Quarterly*, vol. 16, 1971, pp. 216-229.

<sup>24</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, pp. 66-67.

Se pueden distinguir cuatro fuentes de poder emanadas de la situación organizativa y correspondientes a las diferentes fuentes de incertidumbre: a) las que se originan del control de una competencia particular o especialización funcional; b) las que están ligadas a las relaciones entre la organización y los entornos; c) las que nacen del control sobre la información y la comunicación; y d) las que provienen de la propia existencia de reglas organizativas.<sup>25</sup>

Hasta este momento, es importante tener claro que una situación organizativa determinada nunca limita totalmente al actor. Este conserva siempre un margen de libertad y de negociación que se traduce en poder sobre los otros individuos o grupos. El poder será más grande en tanto la fuente de incertidumbre que controla sea más pertinente para los otros actores; es decir, en tanto pueda afectar las capacidades de los otros para alcanzar sus objetivos. El comportamiento del actor puede ser analizado como la expresión de una estrategia racional que utiliza el poder eficientemente para aumentar las ganancias de su participación en la organización. Por lo tanto, el actor tratará siempre de aprovechar su margen de libertad para negociar su participación y manipular, al mismo tiempo, las acciones de los otros individuos o grupos.

Como se mencionó en páginas anteriores, la aplicación de estas estrategias posee dos aspectos complementarios. El actor pretenderá limitar a los otros individuos o grupos (estrategia ofensiva) y, al mismo tiempo, buscará proteger y ampliar su margen de libertad y de maniobra (estrategia defensiva). Ambas estrategias tienen el objetivo de fortalecer su capacidad de acción. El peso relativo de cada una de ellas será definido por las características propias de la situación y por los recursos de poder de los otros actores.

La coexistencia de estas estrategias constituye el esqueleto del funcionamiento organizacional en la medida en que brinda el mecanismo de mediación necesario para

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 69.

la integración de los objetivos --algunas veces opuestos-- de los diferentes actores.<sup>26</sup> En este sentido, la organización es el espacio de conflicto, y su funcionamiento es el resultado de los enfrentamientos entre estrategias contingentes, múltiples y divergentes de actores relativamente libres que utilizan sus recursos de poder. Según este razonamiento, nuestra visión de la organización es compleja: la organización debe integrar todas las actividades indispensables para perseguir un resultado y, en consecuencia, integrar las relaciones de poder y las estrategias de los actores que aseguran la ejecución de estas actividades.<sup>27</sup>

La permanencia de la organización está íntimamente ligada a la interdependencia entre los distintos actores. El hacer uso de una fuente de incertidumbre y aprovechar las ventajas de participar en una organización obliga al actor a satisfacer, cuando menos de manera parcial, las expectativas que los otros tienen de él. Esta interdependencia se convierte en una restricción recíproca entre los integrantes de cualquier organización, que justifica la necesidad de dedicar recursos a la medición, cumplimiento y vigilancia de los acuerdos entre los actores.<sup>28</sup> Toda organización requiere de un cierto número de reglas que aseguren la duración de las relaciones y garanticen la permanencia de los actores en el juego. Sin la existencia de sanciones, la conducta de auto-interés excluiría el intercambio; la falta de certidumbre obligaría a la otra parte a abstenerse de negociar.

Las reglas reducen las probabilidades de conflicto en tanto definen las pretensiones y obligaciones de los participantes y minimizan la ambigüedad en una

---

<sup>26</sup> Si bien es cierto que se pueden encontrar objetivos compartidos dentro de una organización, jamás existirá unicidad de los objetivos. La división del trabajo inherente a la situación organizativa produce, en cada uno de sus miembros, una visión particular de los objetivos en función a su jerarquía y al trabajo que desempeñan.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>28</sup> La medición más el costo de su cumplimiento obligatorio es lo que conjuntamente determina los costos de la negociación. El cumplimiento obligatorio puede provenir de una represalia de la segunda parte, puede ser el resultado de códigos de conducta obligatorios o de sanciones de una tercera parte. Douglass C. North, *op. cit.*, pp. 47-50.

forma específica. Sin embargo, las normas no resuelven todos los problemas; sólo simplifican la vida y proporcionan un marco para realizar las actividades; estructuran las relaciones de negociación y limitan las posibilidades de los actores. También crean una zona de incertidumbre cuyo control es conferido a los dirigentes.

Las reglas son producto de la interacción entre individuos o grupos relativamente libres, con capacidad para negociar, pero siempre limitados. Son la respuesta, provisional y contingente, de los actores al problema de la cooperación (entendida como la aceptación temporal y provisional de una cierta interdependencia). Bajo esta lógica se pueden observar en las estructuras y en las reglas dos aspectos básicos: a) conducen mediante restricciones las relaciones de poder; y b) son el resultado --siempre provisional-- de relaciones de fuerza y acuerdos anteriores.<sup>29</sup>

En términos generales, las reglas formales incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas y contratos. La jerarquía de las reglas define limitaciones que pueden fluctuar desde lo general hasta las especificaciones particulares. En el caso de las normas políticas, estas definen ampliamente la estructura jerárquica del gobierno, su estructura básica de decisión y las características explícitas del control de la agenda.

Las estructuras y las reglas no son *neutras*. En tanto resultado de acuerdos previos entre individuos con recursos de poder distintos y en la medida que delimitan el campo de negociación, benefician a ciertos actores en detrimento de otros; crean zonas de incertidumbre que son utilizadas por los actores para alcanzar sus propios objetivos. Tampoco son *inmutables*, pues dada la continua redistribución de recursos de poder y los cambios en las relaciones de fuerza entre los actores (gracias a la consecución de nuevos logros o triunfos) se abre la posibilidad de modificar las restricciones preestablecidas. Un cambio en la fuerza de negociación de las partes puede llevar a una demanda efectiva de un marco de intercambio distinto. Finalmente, las reglas no

---

<sup>29</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 89.

cuentan con existencia ni con *racionalidad propias*; su significado obtiene sentido sólo a partir de la estructura de poder y de los juegos que en ese espacio se realizan.<sup>30</sup>

En este orden de ideas, las estructuras y reglas son sólo la codificación, siempre parcial, de relaciones de poder y acuerdos subyacentes a la organización; son la recopilación provisional de un estado de equilibrio entre las estrategias de poder de los diferentes actores. Por sí mismas, no nos permiten conocer *a priori* la naturaleza de los nuevos juegos ni la interpretación --siempre contingente-- que los actores hacen de ellas.<sup>31</sup>

Las normas formales constituyen una parte pequeña --aunque muy importante-- del conjunto de limitaciones que dan forma a las decisiones. Las reglas abarcan las rutinas, los procedimientos, las convenciones, los roles y las tecnologías alrededor de los cuales se desarrolla la actividad. Sin embargo, el comportamiento de los individuos también está condicionado por las creencias, los paradigmas, los códigos y las formas culturales que rodean, apoyan y contradicen esos roles y esas rutinas.<sup>32</sup>

El conocimiento de las particularidades estructurales sólo nos indica una serie de límites que circunscriben los campos estratégicos de los participantes y canalizan las posibilidades de acción. Por ello, el estudio de las restricciones formales no nos permite encontrar la respuesta a la pregunta que nos interesa: ¿cuáles de todas estas posibilidades y cuáles de estas potencialidades utilizan los actores? Tampoco nos ayuda a comprender cómo y por qué los individuos pueden perseguir --y de hecho así lo hacen-- una estrategia en lugar de otra; ni siquiera nos indica el significado de estas estrategias.

Una posible respuesta a estas preguntas se encuentra en las teorías de la elección racional. En ellas se sostiene que si las preferencias de un individuo satisfacen los

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 89-90.

<sup>31</sup> Nuestro argumento no implica que las reglas sean eficientes. Las reglas son creadas para favorecer el interés de los actores que, en muchas ocasiones, se contraponen a la lógica de la eficiencia.

<sup>32</sup> James G. March y Johan P. Olsen, *op. cit.* pp. 21-22.

axiomas de consistencia y continuidad<sup>33</sup> se pueden representar como una *función de utilidad* bien definida. Por consiguiente, se considera que la conducta de una persona es racional cuando maximiza su propia función de utilidad, es decir, cuando selecciona la mejor y sólo la mejor alternativa posible. Esta afirmación supone la posibilidad de identificar un conjunto de opciones (un conjunto factible) y cada una de sus consecuencias; que éstas se pueden anticipar y ordenar según ciertos objetivos individuales estables y bien definidos. Sin embargo, la teoría de la elección racional encuentra sus principales críticas en: a) la indeterminación de una estrategia de acción única; b) la incapacidad de determinar algún resultado único; y c) los límites propios de la racionalidad humana.<sup>34</sup>

Más aún, el comportamiento de los actores está abrumadoramente definido por códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones. Estas limitaciones informales provienen de la información transmitida socialmente y son parte de la cultura. A decir de Douglass C. North las limitaciones informales surgidas para coordinar interacciones humanas repetidas consisten en: a) extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales; b) normas de conducta sancionadas socialmente; y c) normas de conducta aceptadas internamente.<sup>35</sup>

Nuestro análisis del funcionamiento de la vida colectiva deberá incorporar en las siguientes páginas el estudio de las restricciones informales sobre las actitudes, los

---

<sup>33</sup> Las preferencias satisfacen ciertos criterios básicos de consistencia cuando son transitivas (si alguien prefiere A en lugar de B y B antes que C, entonces preferirá a A en lugar de C) y completas (se prefiere a toda A en lugar de B, o bien todo B en lugar de A).

<sup>34</sup> Esta teoría tiene un carácter normativo porque indica cómo actuar y predice que las personas actuarán como ella indica. Los dos primeros puntos de nuestra crítica se tomaron del primer capítulo de Jon Elster, *Juicios salomónicos*, España, Gedisa, 1991; el tercer punto hace referencia al concepto de racionalidad limitada de Herbert A. Simon (sobre este último punto regresaremos más adelante).

<sup>35</sup> Douglass C. North, *op. cit.*, pp. 58-60.

comportamientos y las estrategias de los individuos o grupos.<sup>36</sup> Sólo así podremos aumentar el valor heurístico en la reconstrucción de la racionalidad que utiliza cada actor. Sin embargo, en favor de la claridad de nuestro argumento, consideramos oportuno analizar los mecanismos de integración de las conductas de los actores antes de estudiar las restricciones que acompañan a la estructura y las reglas formales.

### *1.2.3. El juego como mecanismo de integración.*

El análisis del funcionamiento organizacional como *sistema de acción* nos obliga a centrar nuestra atención en los mecanismos de integración entre la estructura y los miembros. El *juego* será el mecanismo concreto mediante el cual se estudiará la forma como los hombres establecen y regulan sus relaciones de poder:

“El juego concilia la libertad con la restricción. El jugador es libre, pero si quiere ganar, debe adoptar una estrategia racional en función de la naturaleza del juego y respetar las reglas de éste (...). El juego (...) está ligado a los modelos culturales de una sociedad y a las capacidades de los jugadores, pero sigue siendo contingente (...). La estructura (...) no es más que un conjunto de juegos; la estrategia o las estrategias de cada uno de los participantes no es más que el o los partidos que adopten en el juego, y la naturaleza del juego es la que les da su racionalidad.<sup>37</sup>

Bajo esta lógica, la organización es el producto de una serie de juegos entre diferentes actores, y las reglas --formales e informales-- son las restricciones que definen el conjunto de estrategias a realizar. Las estrategias serán racionales cuando permitan a los individuos obtener ganancias --o por lo menos minimizar las pérdidas-- mediante su participación en la organización.<sup>38</sup> En consecuencia, la integración de las conductas de los actores se puede explicar como el resultado indirecto de la necesidad

---

<sup>36</sup> Cabe agregar que la diferencia entre las restricciones formales y las informales es una cuestión de grado; las normas formales pueden complementar y alentar la efectividad de las restricciones informales. También se pueden dictar reglas formales para modificar, revisar o sustituir limitaciones informales. *Ibid.*, pp. 66-67.

<sup>37</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 94.

<sup>38</sup> Hablar de minimizar pérdidas tiene sentido sólo cuando los actores consideran que su permanencia en el juego, tarde o temprano, les redituará ganancias.

de cada participante --si considera redituable su participación en la organización-- de cumplir con las expectativas de los otros actores, con las exigencias de los juegos; en otras palabras, con las actividades necesarias para alcanzar los objetivos colectivos.

Reconocer la existencia de los juegos no implica presuponer condiciones de igualdad entre los actores, ni consenso total sobre las reglas del juego.<sup>39</sup> Sólo supone la integración de las conductas de actores relativamente libres que encuentran en la participación en el juego la posibilidad de obtener ganancias. Las restricciones derivadas del juego no recaen sobre comportamientos determinados, sino sobre el conjunto de estrategias posibles. Este conjunto será determinado tanto por la estructura y las reglas de los juegos, como por las capacidades propias de los actores. Las estrategias pueden variar en forma considerable, pueden ser más o menos riesgosas, más o menos agresivas, más o menos defensivas, etc. La homogeneidad y estabilidad relativa de las decisiones, y en consecuencia de las estrategias, no implica un modo de comportamiento único, sino la existencia de un conjunto estructurado de estrategias posibles en una situación y en un juego determinados.

#### ***1.2.4. La influencia del medio***

Es importante recordar que ninguna organización existe en lo abstracto. Siempre forman parte de una sociedad con cierto grado de desarrollo técnico, económico y cultural, con estructuras sociales y valores determinados. Cualquier organización depende del medio para asegurar su buen funcionamiento de dos maneras: a) necesita proveerse de toda clase de recursos; y también b) necesita un lugar donde colocar los productos fabricados (sin importar la naturaleza de éstos). Esta doble dependencia afirma la capacidad de sanción del medio frente a las organizaciones.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup>Para un análisis de las estructuras y las consecuencias desiguales de juegos redistributivos véase T. C. Schelling, *op. cit.*, pp. 99-118.

<sup>40</sup>La teoría de la contingencia estructural se ha esforzado por inventariar y describir las principales dimensiones de esta dependencia. Sus planteamientos responden a dos series de preguntas: qué tipo de variables afectan las características (casi siempre estructurales) de las organizaciones y cuál es la influencia de

Más allá de establecer una descripción estática de la relación entre el medio y la organización, nuestro trabajo busca incorporar la respuesta a cómo, en qué condiciones y mediante cuáles mecanismos de influencia el medio afecta y modifica las reglas del juego. De la misma forma como se ha desarrollado nuestro argumento en las páginas anteriores, las respuestas a estas preguntas partirán de la premisa de que el medio es sólo una restricción más; un conjunto de limitaciones insuficientes, por sí mismas, de eliminar completamente la capacidad de elegir de los actores. En este sentido el medio influye, pero no determina ni las estructuras, ni el funcionamiento organizacional.

También es importante tener presente que el medio no es un campo unificado ni homogéneo; por lo contrario, se constituye con múltiples campos interrelacionados, cada uno con características ambiguas, divergentes e, incluso, contradictorias. De lo anterior nace un primer elemento de indeterminación, de libertad y de opción en la relación entre la organización y el medio.<sup>41</sup> El medio influye a la organización, en concreto a las reglas del juego, mediante la forma como los actores incorporan y utilizan --consciente o inconscientemente-- las restricciones técnicas, económicas y culturales en sus estrategias personales.

El conjunto estructurado de relaciones humanas que sustenta la organización obedece a una lógica propia, a una racionalidad propia, y corresponde a un conjunto de relaciones de poder articuladas en forma de juegos. Dentro de estos marcos los actores --relativamente autónomos-- persiguen sus intereses divergentes y negocian su participación en la organización. La forma como los actores incorporarán los

---

esas características en el desempeño de las organizaciones. El modo de razonamiento de esta corriente conduce, de una forma u otra, a la negación de la autonomía de los actores. Una síntesis de los avances de esta teoría se encuentra en Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, pp. 110-124. La frecuencia de las citas de este texto obedece a que, además de brindar el nivel de análisis adecuado, el trabajo de Crozier y Friedberg me pareció el más completo.

<sup>41</sup> Un desarrollo más detallado de estas afirmaciones y una crítica a la teoría de la contingencia estructural se encuentra en J. Child, "Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice", *Sociology*, vol. 6, 1972, pp. 1-21 cit. en Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 127.

problemas que plantea el medio estará íntimamente ligada a sus recursos de poder y a su posición en la situación organizativa. La percepción y respuesta a estos problemas se plasman en las estrategias de los actores en los juegos y en sus relaciones con el exterior. Los sistemas de relación y de negociación mediante los modelos de juego hacen frente a las influencias del entorno y condicionan los tipos de soluciones posibles.

Se establece una interacción, con mecanismos de intercambio y de influencia recíproca, entre la organización y el medio a través de los actores. Por ello, es importante definir la forma y los límites de la influencia del medio en las capacidades de negociación de los actores y en la determinación de las posibilidades de juego. Como complemento, y con una lógica inversa, también es necesario conocer la forma y los límites de influencia de los actores en el medio. La atención debe centrarse en los mecanismos de regulación que rigen las relaciones entre organización y medio (en ambas direcciones). Esta estructura de redes de poder y de intercambio es susceptible del mismo tipo de análisis en términos de poder y de estrategias propuesto para el estudio del sistema de acción interno de una organización.

Si el medio, como las organizaciones, se constituye con una serie de sistemas o subsistemas --más o menos estructurados-- con problemas y actores específicos, entonces las relaciones entre la organización y el medio nacen a partir de las interacciones entre los actores de los distintos sistemas.<sup>42</sup> Estas relaciones de poder e intercambio extienden los límites del sistema de acción subyacente a la organización. En otras palabras, las relaciones con el medio pueden estudiarse como el producto de otros juegos que traspasan las fronteras formales de la organización.

Las reglas de estos juegos establecerán nuevos límites a los participantes para integrar parcialmente las estrategias divergentes de actores --dentro y fuera de la organización. La lógica y las reglas propias de estas relaciones de poder establecerán

---

<sup>42</sup>En tanto los actores pueden formar parte de diferentes sistemas simultáneamente, existe la posibilidad que un actor dentro de la organización también sea integrante importante de un sistema del medio.

los mecanismos de mediación entre los actores internos y externos. Por ello, además de conocer el origen, mantenimiento y los mecanismos de regulación de estos juegos, también es importante analizar la forma como estos juegos se articulan con los juegos propiamente organizativos.

La lógica y las reglas de las relaciones entre la organización y el medio generan nuevas fuentes de incertidumbre. La organización buscará *estabilizar y personalizar* estas relaciones mediante la creación de servicios especializados y de actores con información relevante, que reconozcan los problemas y tendencias de un segmento del medio pertinente y puedan proponer estrategias adecuadas para enfrentarlos.

La función de estos actores en la organización, a partir de aquí denominados *relevos organizativos*, tiene dos aspectos inseparables y contradictorios. Primero, representan al medio ante la organización; seleccionan información sobre la situación de sus segmentos, facilitan la movilización de recursos, proponen adecuaciones de los productos de la organización en función de las exigencias del medio, indican mejores opciones de difusión de los productos, etc. Segundo, representan, en sentido inverso, a la organización y sus intereses ante el medio. Para realizar estas actividades requieren de un cierto número de redes, más o menos permanentes y más o menos estructuradas. En la medida que logren conciliar estas dos funciones actuarán como reductores de incertidumbre e incrementarán su poder dentro de la organización.<sup>43</sup>

En resumen, la función del relevo organizativo es representar una demanda, es decir, construir, ordenar y hacer operativa la exigencia de su segmento del medio; y la función de la organización es satisfacer esta demanda (que eventualmente contribuyó a crear). El poder de los relevos ante la organización será determinado por la pertinencia

---

<sup>43</sup> Los relevos organizativos sólo pueden manipular al conjunto si también pueden ser manipulados. Al ocupar el papel de representantes de la organización ante el medio y viceversa nace la duda sobre a qué intereses deben ser leales. A decir de Crozier y Friedberg, la toma de conciencia cada vez mayor de este dilema fundamental entre lealtad a un sistema y traición al otro constituye el origen de la crisis actual de la representación como mecanismo fundamental para la articulación de los intereses colectivos. *Ibid.*, pp. 137-138.

de la zona de incertidumbre que representan y por la posibilidad, mayor o menor, de ser reemplazados. Si el relevo es independiente, si puede jugar con varias organizaciones, y si la organización debe acudir a él para conseguir sus clientes, entonces estará en posición de superioridad. Si, por el contrario, la organización ocupa el papel de interlocutor obligatorio (en tanto es la única con capacidad de resolver una demanda específica), el relevo se encontrará integrado en la organización, será dependiente y estará en una situación de inferioridad.

El hecho de otorgar, por lo menos parcialmente, satisfacción al otro permite a cada una de las partes incrementar su capacidad propia de acción. Imponerse como el único interlocutor posible constituye un medio privilegiado para asegurar la estabilidad de la relación. Esta lógica se traduce en un proceso acumulativo y recíproco de refuerzo del poder de cada actor, y cristaliza en un sistema de acción dotado de características propias, con mecanismos de regulación y reglas del juego propias, destinadas a proteger las posibilidades de negociación y acción de cada una de las partes.<sup>44</sup>

En conclusión, la relación con el medio no puede reducirse a una simple influencia externa seguida de una adaptación unilateral. Esta relación se traduce en un proceso permanente de intercambio y ajuste mutuo mediante el cual la organización se abre selectivamente al sistema de poder más amplio en el que participa.

### ***1.2.5. La cultura como capacidad de los actores para relacionarse***

Hasta este momento, nuestra propuesta de análisis siempre ha puesto énfasis en la contingencia de los fenómenos observados, en la indeterminación, por supuesto relativa pero también irreductible, de los comportamientos y de la acción de los individuos y, en resumen, en la autonomía del fenómeno organizativo como proceso de integración

---

<sup>44</sup> Con base en la lógica propuesta, y en sentido inverso, la existencia de múltiples centros de decisión en la administración pública puede interpretarse como el esfuerzo por contrarrestar los excesos derivados del monopolio administrativo. Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 144.

de los comportamientos estratégicos de actores relativamente autónomos. Lo que pertenece a lo racional son las estrategias de los actores. Los resultados irracionales se pueden explicar a partir de las estructuras de los juegos que inducen y regulan las estrategias. En ese sentido, el problema se encuentra en la comprensión de por qué se escogieron e instituyeron esas estructuras y por qué se mantienen.

Este argumento nos conduce a estudiar el fenómeno organizativo-institucional en última instancia como el instrumento que algunos actores sociales crearon para regular sus interacciones con la intención de obtener el mínimo de cooperación necesario para alcanzar objetivos colectivos, y proteger --en la medida de lo posible-- su autonomía y margen de libertad. En consecuencia, como se ha insistido a lo largo de este capítulo, no existe un determinismo simple y tampoco se puede encontrar una solución universal. Las soluciones al dilema de la acción colectiva se deben buscar en las capacidades de relación de los actores; en el elemento cultural (entendiendo cultura como lo opuesto a lo natural).<sup>45</sup>

El análisis de la cultura permite responder a las razones por las que ciertas reglas y ciertos juegos prevalecen en lugar de otros. Es importante volver a subrayar que no se pretende introducir ningún determinismo. Más allá de considerar a los valores y los rasgos culturales de una sociedad como determinantes de las estructuras y el funcionamiento de las organizaciones; sólo se consideran los mecanismos de integración de toda acción colectiva como productos culturales. Las actitudes y valores culturales de los individuos influyen y limitan su percepción de la realidad, y de esta forma restringen las opciones de los objetivos y los instrumentos de acción posibles.<sup>46</sup>

Al proponer la interpretación del comportamiento humano como la expresión de una estrategia dentro de un juego, con un conjunto de restricciones por descubrir, se planteó la idea de la acción humana como proceso de aprendizaje encaminado a sacar

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 161-162.

<sup>46</sup> Para un estudio más detallado, véase T. Parsons y E. A. Shils, "Values, Motives and Systems of Action", en T. Parsons y E. A. Shils (comps.), *Toward a General Theory of Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1951.

el mayor provecho de los instrumentos materiales y culturales a su disposición, en el marco de una situación determinada. Por lo tanto, es importante conocer qué son capaces de hacer los actores, cómo podrán organizar sus relaciones y en qué condiciones y bajo qué circunstancias podrán adquirir y desarrollar nuevas capacidades para jugar otros juegos y resolver otros problemas.

La forma en que la mente procesa información constituye la clave para entender como las limitaciones informales tienen un papel importante en la formación de la elección. En el corto plazo, la cultura define la forma como los individuos procesan y utilizan la información. La cultura se convierte en un instrumento y capacidad que los individuos adquieren, utilizan y transforman; en elementos que estructuran las capacidades de los actores y condicionan las estrategias individuales y colectivas. En consecuencia, la elección individual se tomará en función no sólo de sus propios objetivos, sino también de su capacidad de *descubrir* las oportunidades y *asumir* los riesgos inherentes a cada estrategia. La facultad de descubrir nos remite a los factores psicológicos y estructurales que limitan la racionalidad, tal como Herbert A. Simon los estudió para elaborar el concepto de racionalidad limitada. La facultad de asumir las dificultades y los riesgos nos remite a las capacidades de los individuos de relacionarse.

En relación a los factores psicológicos y estructurales que limitan al individuo, el término racionalidad limitada sugiere, como propuso Simon, que los individuos desarrollan procesos de decisión que tienen sentido y son sensatos a la luz de las limitaciones cognitivas del ser humano. Los individuos, en realidad, *satisfacen* y no maximizan cuando toman sus decisiones, pues “el comportamiento real no alcanza la racionalidad objetiva ya que: 1) La racionalidad exige un conocimiento y una anticipación completa de las consecuencias que seguirán a cada elección. En realidad, el conocimiento de las consecuencias es siempre fragmentario. 2) Dado que estas consecuencias pertenecen al futuro, la imaginación debe suplir la falta de experiencia al asignarles valores. Pero sólo es posible anticipar de manera imperfecta los valores. 3) La racionalidad exige una elección entre todos los posibles comportamientos

alternativos. En el comportamiento real sólo se nos ocurren unas pocas de estas posibles alternativas”.<sup>47</sup>

En cuanto a las capacidades de los individuos para relacionarse es importante considerar que el ser humano para construir y mantener su propia identidad depende, por lo menos parcialmente, de los otros, de las percepciones y definiciones que de sí mismo recibe. Mediante múltiples experiencias (aprendizaje familiar y social), todo individuo desarrolla y adquiere medios conceptuales de los marcos de referencia, es decir, se apoya en instrumentos culturales para construir sus relaciones con el otro y con el mundo y para controlar las consecuencias afectivas que deriva de ello. Lo anterior explica la existencia de capacidades diferentes para mantener y vivir las situaciones de dependencia, de conflictos y de tensión que forman la trama misma de la acción colectiva. Estas diferencias estructuran los campos de aprendizaje y las posibilidades de experimentar de los individuos.<sup>48</sup>

Por ello, es importante relacionar estas capacidades con el conjunto de las restricciones materiales, estructurales y sociales que circunscriben los campos estratégicos de los actores y caracterizan los juegos. No podemos estar satisfechos con un análisis de estas capacidades en el nivel de los individuos, pues también existen capacidades de relación en el nivel de grupos, de organizaciones e incluso de sistemas.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> H. A. Simon, *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, trad. de Armando L. Ros y de Elida B. Messina, Buenos Aires, Aguilar, 1988, pp. 77-78.

<sup>48</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, pp. 174-175.

<sup>49</sup> Cabe aclarar que un conjunto de individuos, en situaciones y con objetivos similares o idénticos, no necesariamente constituye un grupo capaz de actuar como tal. Un grupo siempre es una construcción social que sólo puede existir y perdurar en tanto pueda apoyarse en ciertos mecanismos de integración de las estrategias y de las diferentes orientaciones de los miembros para regular sus conductas y sus interacciones. Estos mecanismos constituyen la capacidad colectiva del grupo, que dirige su comportamiento estableciendo límites o ampliando el abanico de opciones efectivamente realizables.

Se pueden distinguir dos aspectos de la capacidad colectiva propiamente organizativa: a) permite a los miembros cooperar y resolver los problemas objetivos; y simultáneamente b) constituye una barrera cognoscitiva, un obstáculo para el aprendizaje tanto individual como colectivo, en tanto condiciona las capacidades de los miembros para inventar nuevas formas de relación, otras reglas del juego. Por ello, la organización puede analizarse como un sistema de acción cuyos mecanismos de integración tienden a perdurar y reproducirse a través de un determinado número de procesos de auto-mantenimiento.<sup>50</sup>

Las reglas se pueden utilizar tanto en sentido ofensivo como defensivo, en juegos con el sistema o juegos contra el sistema. Sin embargo, cuando los individuos actúan, si desean permanecer en el juego, deberán sustentar sus actos en las reglas --sin importar el sentido-- y así perpetuar la posición de la situación organizativa como regulador esencial de sus interacciones.<sup>51</sup> El análisis cultural establece la autonomía del fenómeno organizativo como proceso de integración de las conductas humanas, y se puede considerar como la otra parte del análisis estratégico.

#### ***1.2.6. Los sistemas de acción concretos y la racionalidad del actor***

Nuestra propuesta analítica obedece simultáneamente a dos modos de razonamiento: el estratégico y el sistémico. Estos dos razonamientos son complementarios, contradictorios y convergentes al mismo tiempo. El primero parte del actor para descubrir el sistema que por sí solo puede explicar, con base en las restricciones, las aparentes irracionalidades del comportamiento del actor. El segundo parte del sistema para encontrar junto con el actor la dimensión contingente arbitraria (no natural) del orden construido.

---

<sup>50</sup> El orden es el resultado de una densa red social en la cual el individuo tienen una comprensión íntima de los demás y donde la amenaza de la violencia es una fuerza continua en favor de la preservación del orden. Elizabeth Colson, *Tradition and Contract: The Problem of Order*, Chicago, Adeline, 1974, pp. 51-53. cit. en Douglass C. North, *op. cit.*, p. 57.

<sup>51</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, pp. 180-182.

El razonamiento estratégico se resume en:

- a) Los participantes de una organización representan actores con estrategias propias. La racionalidad de estas estrategias no debe comprenderse únicamente con base en las preferencias, ni relacionándolas con los resultados de sus acciones. Las estrategias sólo adquieren sentido cuando se relacionan con las oportunidades de ganancias que se tenían realmente en el juego.
- b) Si se conocen las estrategias de cada actor y las restricciones objetivas se puede reconstruir el juego y así reconocer la racionalidad de las estrategias. En tanto se pueden hacer aproximaciones razonables de estas estrategias con base en las actitudes de cada uno de los actores, es posible descubrir --a partir de las vivencias de los actores-- los juegos que condicionan los comportamientos.
- c) La integración de los comportamientos se analiza, en el marco organizativo, como el proceso mediante el cual los actores están obligados --si desean ganar o por lo menos minimizar sus pérdidas-- a respetar siempre los lineamientos del juego y, dentro de estos límites, adoptar una estrategia racional.
- d) La organización es un producto cultural gracias al cual los individuos logran orientar sus comportamientos para obtener un mínimo de cooperación, sin perder su autonomía.

El procedimiento estratégico trata de descubrir la naturaleza y las reglas de los juegos que estructuran las relaciones entre los actores involucrados y, en consecuencia, condicionan sus estrategias, para remontarnos después a los mecanismos de regulación mediante los cuales se articulan estos juegos entre sí y se mantienen en operación en un sistema de acción.

Se pueden establecer tres recomendaciones básicas para la elaboración del análisis estratégico. Primero, más allá de evaluar e incluso criticar las prácticas observadas, es necesario comprenderlas. El postulado heurístico de base que rige todo el procedimiento reconoce un sentido y una racionalidad en todos los fenómenos observados, desde el momento inicial de su existencia. El trabajo consiste en investigar el sentido profundo que suele esconderse detrás del sentido o del no sentido aparente, y

descubrir las limitaciones particulares con relación a las cuales dejan de ser irracionales las conductas y las reacciones de los actores. Por ello se debe abandonar la posición de observador desligado y fuera del campo, y hacer un esfuerzo por conocer la interioridad de los actores. Segundo, navegando en el interior de los actores, y a partir de las observaciones, se debe hacer un esfuerzo para reconstruir la lógica de las diversas situaciones encontradas. Tercero, reconquistando nuestra exterioridad, mediante la confrontación y comparación de las múltiples racionalidades o estrategias contingentes observadas se deben establecer gradualmente hipótesis de las características y las reglas de los juegos implícitos en la estructuración del campo.<sup>52</sup>

Es posible que las primeras hipótesis --en tanto buscan integrar racionalidades distintas de diversos actores-- sean imperfectas y se contradigan con la evidencia empírica (conductas y procesos). No obstante, la reformulación y comprobación continua de las hipótesis nos permitirá aumentar su poder explicativo.

La lógica del procedimiento del análisis estratégico concede una importancia primordial a las vivencias de los participantes. Es necesario conocer qué objetivos persiguen y qué percepción tienen de la posibilidad de alcanzarlos. Es decir, con qué recursos cuentan, cuál es su margen de libertad, de qué manera, en qué condiciones y dentro de qué límites pueden utilizarlos. Su percepción es muy importante, en tanto son ellos quienes viven la situación. La subjetividad de los actores, su manera de elegir sus estrategias en función de cómo perciben las limitaciones, nos definirá objetivamente como las limitaciones técnicas o económicas de la situación influyen en la elaboración de las estrategias y en la conducta de cada uno.

La perspectiva del análisis estratégico y la forma de utilizar las actitudes de los participantes reconoce que los individuos desarrollan sus actitudes (preferencias) no en función de experiencias pasadas, sino en función de las oportunidades presentes y

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 370-373.

futuras de los juegos que orientan sus estrategias y ajustan sus comportamientos.<sup>53</sup> Las actitudes nos remiten al individuo, a su personalidad y a su sistema de valores y, por consiguiente, a los procesos de formación de éste. Las actitudes corresponden a orientaciones estratégicas que toman los actores en función de sus posibilidades y recursos, así como de las limitaciones. Antes de decidir, los individuos valoran tanto sus recursos (debilidades y fortalezas), como los riesgos (amenazas y oportunidades) presentes y futuros en los juegos.<sup>54</sup> En términos de Douglass North, los aspectos particulares de la conducta humana obedecen a la motivación de los actores y al desciframiento del medio.

Un individuo adopta una estrategia no únicamente porque advierte una oportunidad, sino porque considera tener las capacidades necesarias para asumir los riesgos y las dificultades posibles. Asimismo, cuando un grupo adopta y sigue un juego determinado, no sólo tomó esa decisión en función a sus objetivos, sino también en función de las limitaciones que imponen a su margen de maniobra y de selección de los mecanismos de integración necesarios para poder organizarse con miras a una acción o incluso para poder existir de una manera coherente.

Antes de continuar es importante subrayar que el razonamiento estratégico es un razonamiento heurístico mediante el cual se elaboran y se verifican hipótesis, cada vez más generales, sobre las características del conjunto a partir de las experiencias de los actores. El análisis estratégico adopta un procedimiento hipotético-inductivo para construir y delimitar su objeto de estudio por etapas sucesivas mediante la observación,

---

<sup>53</sup> En este sentido, el proceso de toma de decisiones tiene la capacidad de moldear las preferencias de los actores. Si se considerarán algunas preferencias relativamente estables, el hecho de conocerlas se podría utilizar, hasta cierto límite, para predecir las reacciones y los comportamientos de los sujetos en otras circunstancias e incluso para orientarlas guiando sus aprendizajes.

<sup>54</sup> Esta conceptualización de la orientación de las conductas individuales nos remite a los estudios de planeación estratégica. Para un análisis más detallado, véase John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1988, James L. Mercer, *Strategic Planning for Public Managers*, New York, Quorum Books, 1991, Jack Kotecn, *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*, New York, Praeger Publishers, 1991, entre otros.

la comparación y la interpretación de los múltiples procesos de interacción e intercambio que componen la trama de relaciones dentro del sistema de acción concreto.

La interpretación en el análisis estratégico trata de utilizar los datos descriptivos sobre las opiniones, las percepciones, los sentimientos y las actitudes de los actores para reconstruir la estructura de poder y la naturaleza de las reglas de los juegos que regulan la interacción de los actores y condicionan sus conductas. En tanto las estrategias son racionales, una vez conocidas falta todavía explicarlas. Para ello es necesario establecer un procedimiento iterativo de los sentimientos de los actores a las estrategias, y después de las estrategias a los juegos, y de nuevo a los sentimientos.

La experiencia de los individuos o grupos y sus valores no desaparecen en este análisis; simplemente se vuelven relativos. No son más que otro elemento de estructuración de sus capacidades y, por consiguiente, una condición indirecta de las estrategias individuales y de los juegos colectivos. Las actitudes no nos remiten a las características o a la personalidad de los individuos en tanto determinantes de su comportamiento; nos remiten a la relación subjetiva --que dados sus recursos y sus capacidades propias-- establecen los individuos entre su situación y el juego; nos remiten a las estrategias. Al tiempo que permiten conocer “desde dentro” la forma como los participantes piensan utilizar su margen de libertad (de poder) dentro del marco de los juegos, también hacen posible la inferencia de los recursos y la posibilidad de acción que el sistema reparte entre sus miembros.<sup>55</sup>

El juego --en tanto mecanismo de integración-- se puede estudiar a partir de dos perspectivas complementarias: a) como el mecanismo mediante el cual actores con intereses particulares y recursos de poder distintos --que necesitan de los otros-- buscan alcanzar objetivos individuales (razonamiento estratégico); y, con una lógica inversa, b) como el mecanismo necesario para articular las conductas de los diferentes actores para alcanzar fines colectivos (razonamiento sistémico).

---

<sup>55</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, pp. 375-385.

Este razonamiento complementario se denomina sistémico no porque refiera a un sistema en el sentido empírico del término, sino porque el tipo de causalidad sobre el cual se basa es de orden sistémico y no lineal. A diferencia de la causalidad lineal mediante la cual se explica un efecto por una causa, la causalidad sistémica considera efectos y causas como interdependientes dentro de un sistema cuyas propiedades (modos de regulación y tipos de juegos predominantes) permiten comprender y prever los resultados que se desean explicar.<sup>56</sup>

Es importante hacer un diagnóstico del sistema para comprender en qué y por qué, en este sistema, los comportamientos o los mecanismos obtienen su justificación en la necesidad de alcanzar objetivos colectivos. En contraposición a la lógica individual, la lógica del sistema es la base de coherencia y finalidad del conjunto. Esta segunda lógica se puede conocer mediante el estudio de los sistemas de relaciones cuyas propiedades --al establecer límites a los objetivos-- orientan el comportamiento de los actores.

La regulación en los sistemas de acción concretos se lleva a cabo por la acción de juegos estructurados que definen de antemano cuáles son las posibles estrategias racionales para cada uno de los actores. La naturaleza y las reglas de los juegos condicionan, en todo momento, las estrategias de los individuos. Sin embargo, los actores, en tanto creadores de las reglas, tienen la opción de presionar y la capacidad de transformar el juego. Por supuesto, el sistema tiene elementos estables, o por lo menos fuera del alcance de los actores en el corto plazo, en la medida en que las zonas de incertidumbre (fuente de poder de negociación de los individuos) son desde un principio de orden objetivo y resultado de un acuerdo inicial entre los actores.

Si podemos descubrir estrategias suficientemente estables dentro de un conjunto, y si podemos descubrir los juegos, las reglas del juego y los mecanismos de regulación de los juegos a partir de los cuales las estrategias se pueden considerar como racionales, entonces tenemos la posibilidad de considerar a este conjunto como un

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 192.

sistema y conocer su modo de gobierno. A partir de la configuración de estas estrategias, se puede formular la hipótesis sobre los juegos con relación a los cuales las estrategias son racionales, y sobre el sistema que contiene esos juegos. El diagnóstico de la existencia de un sistema debe hacerse a partir de la comprobación de las relaciones de poder. El postulado implícito en este razonamiento establece que no pueden existir relaciones de poder sin una estructura. La estructura presupone regulación y, en consecuencia, la existencia de un sistema de acción.<sup>57</sup>

El *sistema de acción concreto* no es un esquema *a priori*. Por el contrario, nace a partir del esfuerzo por reconstruir una estructura necesaria en la integración de las actividades y de las relaciones entre actores. Plantea la existencia “de un juego que permite coordinar las estrategias opuestas de las partes en relación, y la necesidad de un sistema continente que haga posibles los conflictos, las negociaciones, las alianzas y los juegos entre los juegos contenidos en este conjunto”.<sup>58</sup> Sin tener la intención de fijar la naturaleza de este sistema, sólo se postula la posibilidad de demostrar la existencia de juegos regulados y por lo tanto la existencia de sistemas de acción concretos.

Entre algunas de las distintas características y propiedades de los sistemas de acción concretos se pueden encontrar:<sup>59</sup>

- a) El grado de fragmentación y dispersión entre las partes.
- b) El o los modos de comunicación dominantes.
- c) El grado de estructuración de los juegos, en el sentido de organización consciente, así como el modo de articulación o jerarquización de ciertos actores en relación con los otros.
- d) Los límites de un sistema y el entrelazamiento de varios sistemas de acción. Es decir, el grado de apertura interna y externa que condiciona la posibilidad de

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, pp. 204-205.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 201.

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 205-207.

incluir o excluir a actores externos al sistema, así como la posibilidad para los actores de cambiar a otro juego.

Si bien las características anteriores no dejan de ser aproximaciones burdas, si nos indican posibles guías para conocer e interpretar hechos con consecuencias prácticas sobre la forma como se integran las conductas de los distintos actores.

En resumen, se establecen así dos lógicas: una es inductiva y se basa en un modelo de negociación y de cálculo; la otra es deductiva y se analiza como una lógica de finalidad y coherencia. En la primera se busca qué cálculo puede ser interesante para cada actor en la negociación. En la segunda, se intenta conocer la coherencia y el conjunto de finalidades jerarquizadas que tiende a imponerse a los actores para la consecución de resultados colectivos.<sup>60</sup>

Para integrar ambas lógicas recurrimos al concepto del juego. Este concepto, entendido como modelo de integración de los comportamientos humanos, supone una visión dual. La dos orientaciones contradictorias se mantienen juntas pero no reconciliadas: la de la estrategia egoísta del actor y la de la coherencia finalizada del conjunto.<sup>61</sup> El juego supone límites, inclusiones y exclusiones. Generalmente, no existe un solo juego, sino un conjunto de juegos, más o menos integrados, y presuponen una regulación de conjunto. La existencia de estas articulaciones y de un regulador presupone, a su vez, un sistema concreto que las abarca. El concepto de *sistema de acción concreto* se apoya, dentro de un mismo planteamiento, en la articulación del razonamiento estratégico y el sistémico.

---

<sup>60</sup> Si separamos las dos lógicas, se puede llegar a resultados extremadamente divergentes. Por un lado, nos quedaríamos en un modelo de mercado o de ajuste mutuo. Por el otro, nos encerraríamos en un modelo mecanicista de determinismo funcional. *Ibid.*, pp. 195-196.

<sup>61</sup> Esto puede aplicarse al caso de las organizaciones siempre y cuando se considere a la organización como un límite obligatorio para realizar ciertas actividades. Este modelo no es aplicable a situaciones más abiertas como sería cualquier conjunto humano no estructurado de una forma tan aparente y tan fuerte. *Ibid.*, p. 196.

### ***1.2.7. Los mecanismos de regulación y la estabilidad del sistema***

Un sistema de acción concreto no es una circunstancia natural, es la respuesta que los individuos han construido para resolver los problemas de la acción colectiva. Si un sistema es un conjunto con partes interdependientes y, en consecuencia, posee un mínimo de estructuración (lo cual lo distingue de un simple conglomerado), entonces debe poseer *mecanismos de regulación* para mantener esa estructuración.

Se piensa en forma natural en dos grandes tipos de mecanismos y restricciones en todas las sociedades humanas. Primero, a los actores del sistema se les impone un cierto número de costumbres; transgredirlas puede ser sancionado formal o informalmente. Segundo, existen mecanismos automáticos (como los del mercado) que orientan los resultados de los esfuerzos de los actores, sin importar los objetivos particulares. Así, los resultados comunes obtenidos pueden ser interiorizados gradualmente y discutidos como objetivos. Las costumbres pueden interpretarse como reglas del juego, y los mecanismos de ajuste mutuo como el resultado del juego.<sup>62</sup>

En los sistemas de acción concretos la regulación operará mediante mecanismos de juego; gracias a ellos los cálculos racionales estratégicos de los actores están integrados en un modelo estructurado. No son los hombres los que están regulados y estructurados, sino los juegos que se les ofrecen. Un sistema de acción concreto es sólo un conjunto de juegos estructurados. Las restricciones funcionan cuando condenan las infracciones a las reglas del juego. Sin embargo, no determinan directamente el comportamiento de los actores.

Incorporando esta nueva idea, se puede definir un sistema de acción concreto como un conjunto humano estructurado, que coordina las acciones de sus participantes mediante mecanismos de regulación relativamente estables. El sistema de acción mantiene su estructura (la estabilidad de los juegos y las relaciones entre éstos) mediante mecanismos de regulación que, a su vez, constituyen otros juegos. Lo denominamos sistema de acción sólo en la medida en que lo consideremos una

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 234.

solución a los problemas de la acción colectiva, de la interdependencia, de la cooperación y del conflicto.<sup>63</sup>

### ***1.2.8. La decisión y la racionalidad de los actores***

Nuestra propuesta no podría estar completa sin antes detenernos en el debate de la toma de decisiones y la racionalidad de los actores. Como se mencionó en las páginas anteriores, todos los actores están limitados por la naturaleza y por las reglas del sistema de acción-decisión del que forman parte. Además la elección de su estrategia y sus probabilidades de éxito son condicionadas por una situación determinada. Los problemas siempre corresponden a la demanda del sistema dentro del cual se va a tomar la decisión. La estructura del problema no es aparente, los individuos deben tener la capacidad de hacer un buen diagnóstico de ésta. En este momento, no existen ni demandas ni problemas objetivos.

Los individuos deben escoger --e incluso inventar-- el o los problemas a tratar. La capacidad de hacer un buen diagnóstico y la capacidad de elegir un “buen problema” son, en parte, cualidades personales de los actores. Estas cualidades se adquieren mediante la experiencia y el aprendizaje, y ambos están fuertemente marcados por la cultura. Cuando se define el problema también se escogen, de antemano, los conceptos, el método y las herramientas intelectuales a utilizar.

En consecuencia, la solución de un problema depende de la forma cómo se haya definido. Según sea la racionalidad aplicada, se puede prever la forma cómo se va a resolver. Al mismo tiempo se debe estar consciente de las limitaciones inherentes a la definición misma del problema. Los conflictos generalmente no se centran en la discusión abierta de los costos y los beneficios. Por el contrario, la negociación empieza en la definición de problemas y en la racionalidad que se va a aplicar. Una

---

<sup>63</sup> Si comprendemos cómo cooperan los hombres entre sí dentro de una organización podremos desarrollar proposiciones importantes sobre cómo se pueden resolver los problemas de integración en el conjunto y cómo se regulan.

vez impuesta está definición, la orientación de la decisión esta firmemente estructurada. Por ello, los actores ponen especial énfasis en la delimitación de las competencias y en la forma como se plantean los problemas.<sup>64</sup>

Tal como lo estableció Herbert A Simon, los criterios de satisfacción de los actores están condicionados. Estos criterios conducen al actor, por pereza, falta de tiempo, etc., a definir y resolver la mayoría de sus problemas mediante la ayuda de programas preestablecidos que conforman sus criterios de satisfacción.<sup>65</sup> La dificultad reside en la forma cómo se pueden integrar las distintas racionalidades de los actores. La solución a esta pregunta varía de una situación a otra. Los estudios de las políticas públicas han intentado establecer modelos bajo los cuales los actores formulan los problemas. Las respuestas van desde la perspectiva de las soluciones gradualistas hasta la idea de soluciones óptimas de la elección racional, entre otras. No obstante, la evidencia empírica muestra la imposibilidad de construir modelos universales. La gran amplitud del debate en torno a este tema nos obliga a conformarnos con haber mencionado solamente sus líneas principales.

En nuestra opinión, y para el estudio de la negociación de la reforma electoral, posee mayor valor heurístico delimitar en forma precisa el espacio dentro del cual se situó realmente la decisión, los puntos claves del proceso de estructuración del problema que las decisiones deberían resolver, los conflictos y las posibilidades de conciliación y de integración que se descubrieron dentro del marco institucional. Nos

---

<sup>64</sup> Para un análisis más detallado véase Luis F. Aguilar, intro. y ed., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, (Antologías de Política Pública, 3), pp. 15-72.

<sup>65</sup> Véase H. A. Simon, *op. cit.*, en especial el desarrollo de la idea del hombre administrativo como tomador de decisiones. Como complemento para ilustrar los problemas de la toma de decisiones, el estudio de Allison sobre la crisis de los misiles cubanos nos proporciona una evidencia interesante de la influencia de soluciones preestablecidas, el peso de las agencias gubernamentales y los criterios en la toma de decisiones. Graham T. Allison, *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, trad. Juan Carlos Gorlier, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1971.

limitamos a sugerir una relación bajo un modo de racionalidad: la estrategia de los diferentes actores y la estructura, el sistema de poder y la regulación de este sistema.

### ***1.3. La aplicación de los conceptos***

El planteamiento teórico desarrollado en este capítulo tiene como objetivo establecer un marco conceptual que nos permita analizar, a partir de las restricciones institucionales, por qué los actores utilizaron ciertas estrategias y no otras, por qué esas estrategias son racionales, y, en consecuencia, por qué se alcanzaron ciertos resultados. En este orden de ideas, resulta indispensable precisar la forma como nuestra propuesta de análisis se aplicará al estudio de la reforma electoral.

En un primer momento definiremos el espacio del diálogo y la estructura básica de decisión. Para ello se describirán los mecanismos de negociación y la forma como éstos lograron reducir la incertidumbre e integrar la conducta de diferentes actores --con intereses distintos-- para la consecución de un fin colectivo. En tanto las reglas del juego no son neutras, estas observaciones nos permitirán conocer las zonas de incertidumbre y bajo el control de qué actor se encontraban.

Para nuestra evaluación del margen de libertad de los participantes en las mesas de trabajo de la secretaría de Gobernación y, en consecuencia, de sus estrategias también se analizarán sus recursos de poder y la pertinencia de éstos en el marco institucional del diálogo. En este momento es importante recordar que la fortaleza-debilidad de cada actor también se determina en función de los intereses de los otros actores. En tanto realizamos un análisis *ex-post* de los hechos, el resultado de las negociaciones nos permitirá conocer el poder real de los actores para alcanzar sus objetivos.

En la medida que nuestra propuesta de análisis reconoce que las reglas de los juegos son resultados de equilibrios de poder y acuerdos anteriores, es indispensable --antes de realizar el estudio de caso-- revisar en el siguiente capítulo la evolución de nuestro pasado electoral-institucional reciente. Este repaso histórico nos permitirá entender, en términos generales, la forma como los avances graduales en la legislación

**restringieron el espacio y los temas del debate, y simultáneamente predefinieron el conjunto de soluciones posibles para los conflictos interpartidistas.**

## **2. RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO Y SISTEMA ELECTORAL**

En toda organización política es cuestión esencial determinar la forma como los gobernantes llegan a las posiciones de mando; ya sea por disposiciones divinas, por medio de la fuerza, por la decisión de grupos oligárquicos o bien por la voluntad mayoritaria de la población. En este último caso, uno de los significados más relevantes de los procesos electorales “democráticos” se encuentra en la idea de que mediante el ejercicio del voto --o aún del no ejercicio-- el conjunto de ciudadanos expresan una actitud, ya sea de aceptación o rechazo respecto de la conducta y la orientación del grupo en el poder.

Como bien dice Lorenzo Meyer, los procesos electorales son “un fenómeno muy amplio que abarca tanto la formación y acción de grupos y partidos, la selección de candidatos y las campañas, como las elecciones mismas”.<sup>1</sup> Se trata de procedimientos complejos, sometidos a leyes específicas, y en cuya instrumentación participa un vasto aparato institucional. Para que el resultado y las autoridades emanadas del proceso electoral sean legítimas, la organización y desarrollo del proceso deben ajustarse a un cuerpo normativo --previamente aceptado por las diversas fuerzas contendientes-- que determine las reglas del juego; y los órganos a cargo de la ejecución de los ordenamientos electorales deben gozar de credibilidad, para garantizar efectivamente la limpieza de los comicios.

El presente capítulo tiene como objetivo presentar al lector una rápida revisión del desarrollo reciente del sistema federal electoral, a la luz de la evolución del régimen político mexicano. Esta afirmación tan pretenciosa en apariencia, sólo busca delinear el marco de referencia necesario para conocer el lugar en que se ubicó la negociación de la última reforma electoral. Todo con el fin de valorar cómo el resultado acumulado

---

<sup>1</sup> Lorenzo Meyer, “La Revolución mexicana y sus elecciones presidenciales: 1911-1940”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI editores, 1985, p. 69.

de los distintos cambios en la legislación restringió el espacio de debate y orientó el conjunto de soluciones posibles de los problemas a tratar durante la negociación.

La bibliografía sobre el tema es numerosa, las interpretaciones variadas y, en ocasiones, contradictorias. No obstante, es posible encontrar líneas generales de acuerdo entre los distintos análisis del periodo 1977-1991 e, incluso, sobre algunos puntos centrales de los años posteriores. Cabe aclarar que nuestro trabajo entrará en mayor detalle conforme se acerque a los sucesos más recientes.

La lectura de las siguientes páginas debe realizarse a partir del siguiente supuesto: existe una alta interrelación entre el sistema electoral y las condiciones generales (políticas, económicas y sociales). La explicación de las constantes reformas del sistema electoral mexicano, en los últimos dos decenios, se debe observar a la luz de las condiciones generales en que se producen. Al mismo tiempo, estos cambios en el sistema electoral provocan efectos políticos de gran importancia en la transformación del propio régimen.<sup>2</sup>

Según L. Levi, el régimen político “es el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones”. En este trabajo se asume esta definición en tanto permite entender a las instituciones como parte de la estructura del poder político “que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel”. Así, las instituciones representan “normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen (...) posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder, del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Esta idea se tomó de Leonardo Valdés Zurita, “Estado, régimen político en México: los cambios de los ochenta” en Varios, *América Latina y México en el umbral de los noventa*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I), 1990, pp. 67-105.

<sup>3</sup>Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, Tomo II, p. 1909. cit. en *Ibid.*, p. 67.

Un análisis de esta índole hace necesaria la revisión de los principales acuerdos políticos y sus actores, del presidencialismo, del sistema de partidos y, por supuesto, de las elecciones. Existen otros elementos constitutivos del régimen político mexicano importantes (i.e. el sistema federal); sin embargo, todo trabajo tiene un límite, y el nuestro abordará muchos elementos sólo en forma tangencial.

### ***2.1. El pasado inmediato***

Hace más de dos décadas, la mayoría de los análisis políticos concedían poco espacio a las elecciones y a la política electoral en México. Quizás, porque el mexicano fue, hasta hace algunos años, un sistema de partido hegemónico, en el cual el partido mayoritario (PRI) se encontraba rodeado de pequeños partidos ornamentales, el poder no estaba en juego en las elecciones y, en caso necesario, se podía impunemente falsear los resultados electorales.<sup>4</sup>

Sin embargo, como no se podía prescindir de la legitimidad que obtenía de los procesos electorales y de la imagen formalmente democrática que éstos le conferían; el propio gobierno priísta impulsó la participación de la oposición para que los otros partidos siguieran existiendo y compitiendo electoralmente. Al mismo tiempo, el partido mayoritario, apoyado en su estrecha relación con el gobierno, reforzó los mecanismos necesarios para reproducir su dominación.<sup>5</sup>

En los años setenta, motivados por la frustración de los partidos minoritarios ante la inutilidad de la oposición y la falta de competencia en las elecciones presidenciales de 1976, se realizaron modificaciones importantes en la legislación electoral. Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación en el gobierno

---

<sup>4</sup> Dentro de la clasificación de los sistemas de partidos propuesta por Giovanni Sartori, el caso mexicano ejemplifica el sistema de partido hegemónico-pragmático. Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, trad. Fernando Santos Fontela, Madrid, Alianza Editorial, 1987, 1a. reimpresión, vol. 1, pp. 277-289.

<sup>5</sup> Silvia Gómez Tagle, "La calificación de las elecciones" en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe de la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI editores, 1990, p. 83. (En adelante citado como *La calificación ...*)

lopezportillista, promovió la reforma de 17 artículos constitucionales y la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).<sup>6</sup> Entre los principales cambios:

- a) Se aumentó el número de los distritos de mayoría para los diputados federales (de alrededor de 200 a 300 escaños exactamente); y se especificó que otros 100 escaños en la Cámara de Diputados se asignarían a los partidos de oposición por medio de una compleja fórmula matemática que distribuía los escaños proporcionalmente según el total de votos obtenido por cada partido en todo el país. El principio de representación proporcional aseguró como mínimo un cuarto del total (alrededor de 26%) de las curules en la Cámara baja a la oposición.
- b) También se estableció la figura de registro condicionado al resultado de las elecciones para los partidos políticos; lo que permitió la incorporación de un número significativo de partidos al mosaico electoral nacional.
- c) Además se estableció un régimen de prerrogativas a los partidos. Entre ellas destaca la posibilidad de que todos los partidos tuvieran acceso, por primera vez, a los tiempos de radio y de televisión correspondientes, por ley, al Estado.

En términos generales, se trató de una “reforma introducida desde la cúspide del Estado para resolver un problema de grave legitimidad”.<sup>7</sup> El alcance de los cambios, en tanto estímulo a la oposición, fue limitado; ya que estuvieron acompañados por una serie de refuerzos de la capacidad de control de las autoridades gubernamentales y del propio partido mayoritario sobre los procedimientos electorales.<sup>8</sup> Sin embargo, no se

---

<sup>6</sup> El 6 de diciembre de 1976 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas de los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 constitucionales; el 30 de diciembre de 1977 se promulgó la LFOPPE.

<sup>7</sup> Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arcna, 2a. ed., 1993, p. 95.

<sup>8</sup> Por ejemplo, el artículo 54 de la Constitución establecía que en el caso de que los partidos minoritarios triunfaran en 90 de los 300 distritos uninominales, en lugar de que se distribuyeran entre ellos 100 diputaciones plurinominales, se distribuirían sólo 50 diputaciones. Con esto, el partido mayoritario --a pesar de perder casi un tercio de los distritos uninominales-- podía mantener una cómoda mayoría con 240 escaños; ya que sólo 110

puede negar que esta reforma abrió las posibilidades de participación a nuevas organizaciones. De hecho, en el proceso electoral presidencial de 1982 presentaron candidatos nueve partidos políticos con registro legal.

En el sexenio siguiente, bajo el mandato del presidente De la Madrid, existió en algunas regiones del país una intensa competencia en los procesos electorales locales. Durante los primeros diez meses de su gobierno, el PRI admitió derrotas en las elecciones municipales celebradas en siete ciudades importantes --incluyendo cinco capitales estatales y Ciudad Juárez. En este primer año quedó la impresión de que se respetaban los resultados de los comicios. Sin embargo, esta tendencia se revirtió durante las elecciones federales de 1985 cuando, a decir de varios autores, aparecieron nuevamente las prácticas fraudulentas que tradicionalmente habían sido empleadas por las autoridades gubernamentales y el partido mayoritario para asegurar el triunfo de sus candidatos en la renovación de la Cámara de Diputados.

“El análisis de los saldos del sistema en su conjunto podría sintetizarse diciendo que los comicios federales y locales celebrados entre 1983 y 1985 significaron sólo un rutinario debilitamiento de las bases electorales del sistema de partido hegemónico, pero un profundo y extraordinario revés a la legitimidad del sistema electoral en su conjunto lo que afectó en diversa medida a la legitimidad interna y externa del régimen político mexicano.”<sup>9</sup>

En el año 1986, el presidente De la Madrid realizó nuevos cambios a la Constitución y creó su propia ley electoral. La reforma obedeció a la inquietud de aumentar la credibilidad de los procesos electorales y de sus resultados; al deseo de encontrar fórmulas que pudieran hacer creer en una limpieza electoral y en una mayor participación de todas las corrientes políticas.<sup>10</sup> Entre las modificaciones más importantes:

---

podían pertenecer a la oposición . Para un análisis más detallado de las implicaciones de la reforma electoral véase *Ibid.*, pp. 96-114 y pp. 133-137.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>10</sup> Por iniciativa presidencial del 3 de noviembre de 1986, que se aprobó por decreto el 11 de diciembre y se publicó en el *Diario Oficial* el 15 de diciembre del mismo año, se introdujeron reformas a los artículos 52, 53,

- a) Se centralizaron las funciones de los organismos electorales en manos de sus presidentes, y en el caso de la Comisión Federal Electoral (CFE) en el secretario de Gobernación. Además, se estableció un sistema de representación proporcional en esos organismos con base en el número de votos que cada partido obtuvo en la última elección federal. De tal suerte, la CFE quedó integrada por un representante del Poder Ejecutivo, que era el secretario de Gobernación; dos comisionados del Poder Legislativo, un senador y un diputado; y los comisionados de los partidos políticos: PAN 5, PRI 16, PPS 1, PMS 2, PFCRN 1, PRT 1 y PARM 1. Todos con voz y voto. Además de un secretario técnico y el director del Registro Nacional de Electores sólo con derecho de voz. Así, el partido mayoritario contó con un número de representantes suficientes para superar el total de votos de los comisionados de todos los partidos de oposición en su conjunto.
- b) El número de escaños de representación proporcional aumentó de 100 a 200, y, en consecuencia, el total de los escaños en la Cámara de Diputados pasó de 400 a 500. El partido mayoritario jamás podría obtener más del 70% de las curules en la Cámara baja, y los partidos de oposición podían alcanzar 40% de las curules sin ganar un sólo distrito de mayoría.<sup>11</sup> Además, se garantizó una mayoría simple en la Cámara baja al partido que obtuviera el mayor número de escaños de mayoría (principio de gobernabilidad): con diputados electos por el principio de representación proporcional se le asignarían escaños suficientes para obtener la mayoría absoluta.

---

54, 60, 77 y 78 transitorio de la Constitución. También por iniciativa presidencial, el Congreso de la Unión aprobó el 29 de diciembre de 1986 el Código Federal Electoral, que se publicó en el *Diario Oficial* el 12 de febrero de 1987.

<sup>11</sup> Esta reforma redujo el peso relativo de los distritos de mayoría --generalmente ganados por el PRI-- y puso un límite de representación al partido mayoritario en la Cámara de Diputados (de situarse entre 83 y 74%, pasaba a 70% o menos). El crecimiento del número de diputados de oposición fue más un aumento cedido por el gobierno, que un aumento ganado por la oposición en las urnas.

c). Desapareció la figura de registro condicionado al resultado de las elecciones, y se mantuvo la norma según la cual aquellos partidos que no obtuvieran una votación superior al 1.5% del total de los votos emitidos en alguna de las elecciones federales perderían automáticamente su registro como organización política nacional.

Las modificaciones fueron resultado más de la preocupación por barnizar las instituciones políticas con una ligera capa de democratización, que del deseo de progreso democrático. Por un lado, los cambios denotaron el intento gubernamental por crear los mecanismos necesarios para lograr un mayor control de los procesos electorales, por el otro, la necesidad de configurar un sistema plural donde el partido mayoritario tuviera amplias posibilidades de manipulación e incluso de presión sobre el resto de los partidos contendientes.<sup>12</sup>

Además de los estímulos gubernamentales, en los primeros años de vigencia de la nueva ley, el avance opositor tuvo una doble alimentación: primero, pareció ser el producto necesario de los acelerados y complejos procesos de cambio social de largo plazo; segundo, se alimentó con las consecuencias del sistemático mal desempeño de la economía mexicana.<sup>13</sup> En particular, el Partido Acción Nacional (PAN) logró colocar a sus miembros en puestos locales importantes en las capitales de algunos estados.

---

<sup>12</sup>Para un análisis de la reforma electoral de 1986 véase Emilio Krieger, "Derecho electoral en julio de 1988" en Pablo González Casanova (coord.), *op. cit.*, pp. 14-50, y Leonardo Valdés, "Nueva ley electoral y democracia: algunos avances, muchos retrocesos", en *Iztapalapa*, año 8, núm. 15, enero-julio 1988.

<sup>13</sup>La repercusión de estos dos factores se hizo más evidente en el proceso electoral de 1988, por lo cual regresaremos al tema más adelante. Una descripción más detallada de las causas que mermaron el voto priista en este periodo se encuentra en Alberto Aziz Nassif y Juan Molinar Horcasitas, "Los resultados electorales", en Pablo González Casanova (coord.), *op. cit.*, pp. 138-171, y en Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, pp. 158-178.

## **2.2. Las elecciones de 1988 y el nuevo pluripartidismo mexicano**

El recuento del acontecer nacional entre septiembre de 1985 y diciembre de 1988 merece, por sí solo, un libro extenso. Por la riqueza y complejidad de sus acontecimientos, la segunda mitad del sexenio de Miguel de la Madrid es recordada como uno de los periodos más complejos, desde la fundación del PRI, en la historia política de México. En particular, el proceso electoral de 1988 mostró los límites del sistema mexicano frente al pluripartidismo.

El escenario político de ese proceso no tenía antecedente. La estructura jurídico-electoral que durante más de medio siglo trabajó bajo el supuesto de un partido hegemónico que controlaba sin dificultad los procesos electorales, resultó totalmente disfuncional frente a la nueva realidad; la existencia de tres opciones partidarias --con posibilidades reales de ganar-- provocó la crisis del sistema electoral. De alguna manera las elecciones de 1988 señalaron el estado crítico en que funcionaba el régimen político.

Uno de los nuevos elementos de mayor repercusión fue la escisión dentro del partido en el poder de la llamada *Corriente Democrática* y el surgimiento, en 1986, del movimiento cardenista. Esta fractura en la élite priísta se debió al desacuerdo de algunos de sus miembros sobre la dirección económica del gobierno de De la Madrid y la política interna del partido. Entre los disidentes más destacados estaban Cuauhtémoc Cárdenas, ex-gobernador de Michoacán e hijo del presidente Lázaro Cárdenas, y Porfirio Muñoz Ledo, ex-integrante del gabinete y ex-presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI.

Después de una lucha infructuosa por reformar al partido, los integrantes de la *Corriente Democrática* decidieron abandonar el PRI y competir contra él. La designación de Carlos Salinas de Gortari como candidato presidencial selló la ruptura. Esta decisión resultó tanto o más oscura a las anteriores, a pesar de la apariencia democrática que se intentó imprimir al método de selección. Además, Carlos Salinas,

ex-secretario de Programación y Presupuesto, era considerado como la persona que continuaría con la filosofía económica del presidente De la Madrid.

La Corriente Democrática contó “con el apoyo de tres pequeños partidos a punto de morir por inanición y dispuestos a salvar el registro y el subsidio gubernamental”.<sup>14</sup> El Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Democrática (que hasta entonces había apoyado invariablemente a los candidatos presidenciales del PRI) y el Partido Socialista de los Trabajadores (poco después se convertiría en el Partido del Frente Cardenista de la Revolución Nacional) decidieron aliarse en torno a la figura de un atractivo ex-miembro de la élite política priísta bajo la denominación de Frente Democrático Nacional (FDN). Tiempo después, el Partido Mexicano Socialista se sumó a esta coalición. Así, de los ocho partidos contendientes en las elecciones presidenciales, cuatro apoyaron la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas.

La unidad político-electoral de los partidos de centro-izquierda imprimió un sello especial a las elecciones. Este acercamiento progresivo puede ser visto como el resultado de la agudización del deterioro económico y político del país durante el sexenio delamadridista, de las peculiaridades de la evolución interna de las diversas organizaciones de ese signo y de las modificaciones restrictivas de la legislación electoral.<sup>15</sup>

La campaña de Cuauhtémoc Cárdenas inició con algunas dificultades, pero con el reconocimiento de su nombre, especialmente en las zonas rurales, empezó rápidamente a ganar seguidores. Por su parte, el Partido Acción Nacional escogió

---

<sup>14</sup>Alonso Lujambio, “La evolución del sistema de partidos, 1988-1994” en Jorge Alcocer V. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México, Nuevo Horizonte editores, 1995, vol. 2, p. 36.

<sup>15</sup>Una explicación con mayor detalle de las causas de la coalición de partidos en torno a la figura de Cárdenas se encuentra en Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, pp. 194-195.

como candidato a un carismático empresario del norte, Manuel J. Clouthier, quien dirigió su campaña en forma enérgica aunque algo pomposa.<sup>16</sup>

En general, el abandono de las filas priístas por un significativo grupo de militantes y dirigentes; la conformación del frente de centro-izquierda que unificó la acción de cuatro partidos con registro, y la presentación de una coyuntura en la que tres opciones políticas e ideológicas bien diferenciadas se disputaron el triunfo electoral --todas ellas con posibilidades de alcanzarlo-- crearon los principales obstáculos a las intenciones gubernamentales de manejar los comicios. En particular, la falta de la tradicional disciplina política en el PRI ante la designación del presidente de su sucesor puso en entredicho a la propia figura presidencial y al sistema de partido hegemónico.

Para cerrar el círculo, cabe agregar que aun cuando no se dispone de estudios sobre la relación puntual entre desempeño económico y comportamiento del electorado en México, se puede suponer que los efectos electorales del desempeño económico de los tres últimos años del gobierno delamadridista no podían ser favorables. Perder la mitad del poder adquisitivo del salario y a la vez tener dificultades crecientes para encontrar un empleo estable en el sector formal, no es una situación que incline a pensar favorablemente en el gobierno en turno.<sup>17</sup> En los hechos, los resultados electorales hablan por sí solos.

---

<sup>16</sup> Para una descripción de las campañas y sus protagonistas véase Juan Felipe Leal, Jacqueline Peschard y Concepción Rivera (eds.), *Las elecciones federales de 1988 en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1988, pp. 147-190.

<sup>17</sup> Para un análisis de la magnitud de la crisis económica en el sexenio delamadridista véase Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loacza y Nora Lustig, *México auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, vol. 1 y 2, 1992.

**Cuadro 1. Resultados de la elección presidencial en 1988**

<i>Partido</i>	<i>Candidato</i>	<i>Votos</i>	<i>% global</i>	
			<i>voto efectivo</i>	<i>voto total</i>
PAN	Manuel J. Clouthier	3 208 584	16.81	16.20
PRI	Carlos Salinas de G.	9 687 926	50.74	48.90
FDN	Cuauhtémoc Cárdenas	5 929 585	31.06	29.90
PDM	Gumersindo Magaña N.	190 891	1.00	0.96
PRT	Rosario Ibarra de P.	74 875	0.39	0.37
Total de votación efectiva: 19 091 846		Padrón: 38 074 926 (47.6% de abstención)		
Votos anulados: 584 929.		Votos no registrados: 100 139		

Fuente: "Dictamen del Colegio Electoral" (firmado únicamente por los diputados del PRI), 8 de septiembre de 1988.

**Cuadro 2. Resultados de la elección de diputados en 1988**

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>% de la votación</i>	<i>% de la votación efectiva</i>		<i>500 escaños</i>	
			<i>efectiva</i>	<i>Mayoría RP*</i>	<i>RP*</i>	<i>% de escaños</i>
PAN	3 259 992	17.95	18.27	38	63	20.2
PRI	9 145 255	50.36	51.27	234	26	52.0
FDN	5 431 952	29.91	30.46	28	111	27.8
PDM**	226 458	1.25				
PRT**	93 474	0.52				

\* RP = representación proporcional

\*\* Al no superar el 1.5% requerido, estos partidos no tuvieron acceso a escaños de representación proporcional.

Fuente: Comisión Federal Electoral.

Los resultados de la elección mostraron una amplia respuesta de los votantes a la coalición en torno a Cárdenas. Si se redondean los datos del primer cuadro, Cuauhtémoc Cárdenas conquistó 31% de los votos, la cifra más alta alcanzada por un candidato presidencial de oposición desde la Revolución; Carlos Salinas obtuvo 51%, apenas una mayoría simple; y Manuel J. Clouthier recibió 17%, porcentaje típico del PAN en una elección de presidente de la República. Al contrario de lo que se llegó a pensar, fue la izquierda y no la derecha quien cambió el aspecto de las elecciones; los votantes que abandonaron el PRI votaron por Cárdenas y no por el PAN.

Muchos analistas creen que el PRI recurrió a prácticas fraudulentas en las elecciones, y algunos piensan que en realidad Cárdenas triunfó. Sin embargo, con todo y el reconocimiento del fraude (sobre todo a partir de la famosa caída del sistema), la

mayoría acredita la victoria de Carlos Salinas con una diferencia real menor a la que las cifras oficiales indican.<sup>18</sup>

Más allá de la magnitud del fraude, el conjunto de los resultados electorales permite afirmar que el sistema de partido hegemónico se vio atenazado en 1988 por una pinza: desde abajo, el proceso de cambio social y la prolongada crisis económica minaron sus bases electorales; desde arriba, la fragmentación entre las élites que dividió al partido mayoritario y aglutinó --bajo la figura de Cárdenas-- a un frente amplio de partidos y asociaciones políticas de centro-izquierda debilitaron su sostén político.<sup>19</sup>

En los días siguientes a las elecciones, la oposición cobró una fuerza inusitada y tuvo la capacidad de poner en duda su legalidad y, consecuentemente, la legitimidad de las autoridades de ellas emanadas. En diverso grado y con estrategias diferentes, el PAN y el núcleo fuerte del movimiento cardenista cuestionaron reiteradamente la legitimidad de los resultados.<sup>20</sup> Casi todas las instancias electorales encargadas de procesar la información y calificar las elecciones se transformaron en arenas de lucha por el poder en las que los conflictos se fueron intensificando hasta volverse insalvables. En particular, los conflictos más importantes los presentaron los representantes de cada partido en la Comisión Federal Electoral (CFE).<sup>21</sup> El análisis de los problemas debatidos en esas sesiones, nos brinda una visión general sobre el desarrollo del proceso electoral.

---

<sup>18</sup> En cuanto a las irregularidades en el cómputo de los resultados electorales véase Silvia Gómez Tagle, *La calificación ...*, pp. 83-121.

<sup>19</sup> Alberto Aziz Nassif y Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, pp. 145-146.

<sup>20</sup> Para un análisis más detallado de las estrategias de protesta de los principales partidos opositores, véase Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, pp. 239-243.

<sup>21</sup> Sin embargo, la capacidad de la oposición de enfrentar al partido mayoritario en el CFE fue muy limitada. El PRI contaba en este organismo con un número de representantes suficientes para superar el total de votos de los comisionados de todos los partidos de oposición.

No se debe pasar por alto que las elecciones de 1988 se celebraron según la ley de 1986. Por primera vez se permitió al partido mayoritario aumentar su representación en la Cámara baja con algunos de los 200 escaños plurinominales (principio de gobernabilidad). Los resultados electorales (cuadro 2) obligaron al PRI a aplicar esta disposición en tanto sólo obtuvo 234 escaños de mayoría relativa, y le faltaban 17 para obtener la mayoría simple (251 escaños).<sup>22</sup> Hasta antes de 1988 el porcentaje más alto de escaños obtenidos por la oposición --sumando los de mayoría relativa y los de representación proporcional-- fue 28%; pero en 1988 la oposición alcanzó 48% del total, lo que representó un aumento de 71% en tres años.

El resultado de las elecciones de diputados puso en riesgo la supremacía priísta en la Cámara de Diputados, en un momento en que los partidos de oposición defendían como nunca el sufragio ciudadano. A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, los partidos tradicionalmente cercanos al PRI estaban ahora dispuestos a negociar el resultado de la elección de diputados, ya que finalmente la composición de la Cámara baja constituía un contrapeso real para frenar al presidente de la República.

Lo cierto es que la inesperada participación electoral puso en crisis no sólo al régimen político que no estaba preparado para aceptar los resultados electorales como medio de un real del poder político, sino también a los partidos. Al PRI, por su incapacidad de aceptar una lógica en la que se pueda perder una elección, y a los demás partidos porque súbitamente se convirtieron en opciones de poder.

Juan Molinar Horcasitas identifica dos grandes vertientes de la crisis electoral de 1988: por un lado, “fue *una crisis de legitimidad* del conjunto de reglas formales e informales que normaban el sistema electoral y partidario. Es decir, fue la *quiebra de las condiciones de posibilidad del sistema de partido hegemónico*”. Por el otro, “la elección del 6 de julio estuvo cerca de producir una *crisis de control* porque por primera vez en su historia el PRI se enfrentó a un escenario político en el que su

---

<sup>22</sup> Se hizo acreedor de 26 curules plurinominales que, sumados a los 234 escaños mencionados, le dieron una ligera mayoría (52%).

*derrota era una opción viable*". La primera crisis fue consecuencia del "proceso de ruptura del consenso político entre las élites partidarias del gobierno y la oposición". La segunda crisis fue resultado de la "intensa movilización de amplios sectores del electorado que votaron en contra del partido mayoritario".<sup>23</sup>

Según Silvia Gómez Tagle, el análisis de esta crisis de legitimidad se debe realizar a partir de la interacción de tres aspectos: la normatividad electoral, las prácticas electorales, y la interacción de los actores políticos en condiciones desiguales, por un lado el gobierno y el PRI, y por otro los partidos de oposición.<sup>24</sup>

Las elecciones del 6 de julio de 1988 deben ser consideradas como un parteaguas en la historia política de México. Algunas de las novedades más importantes fueron: el fin del sistema de partido hegemónico; el paso del paradigma de las elecciones como ratificación de decisiones previas al de la centralidad del proceso electoral; la aparición del fenómeno cardenista junto con la ampliación del espectro de centro-izquierda; la caída de la votación priista hasta niveles de 50%; el aumento de los triunfos de la oposición, que medido en curules representó una división de 260 diputados para el PRI y 240 para la oposición; la apertura del Senado, con cuatro integrantes de la oposición (D.F. y Michoacán); el esbozo de una nueva geografía política; y, sobre todo, la aparición de un reclamo generalizado por la democratización del país.<sup>25</sup>

En términos de nuestro trabajo vale subrayar que aun cuando "tanto las reglas jurídicas como las prácticas del sistema electoral establecían términos de competencia electoral no competitiva, el electorado produjo en 1988 un resultado muy plural,

---

<sup>23</sup> Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, p. 172.

<sup>24</sup> Según Silvia Gómez Tagle, la falta de legitimidad electoral se podría explicar: primero, por las omisiones y las deficiencias de la legislación electoral; segundo, porque las costumbres mexicanas diferían de las prácticas electorales necesarias para que la democracia política fuera efectiva; y, tercero, porque la estrecha relación entre el gobierno y el PRI se convirtió en un obstáculo para el cambio tanto en el nivel normativo (derecho electoral), como en las prácticas electorales. Silvia Gómez Tagle, *La calificación...*, pp. 84-85

<sup>25</sup> Alberto Aziz Nassif y Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, p. 138.

demasiado fragmentado como para ser adecuadamente canalizado por un sistema de partido hegemónico”.<sup>26</sup> Las elecciones dejaron de ser un terreno de negociación de un partido fuerte y muchos partidos “menores”, y se convirtieron en un espacio de lucha por el poder político entre fuerzas sociales más o menos equivalentes: PRI, FDN y PAN. Los resultados electorales pusieron a la orden del día la necesidad de una reforma política profunda que permitiera al sistema canalizar exitosamente la pluralidad política que demostró en 1988.

### ***2.3. Carlos Salinas y la recuperación del Partido Revolucionario Institucional***

Las acciones inmediatas del presidente Carlos Salinas buscaron legitimar el resultado electoral desde el poder, al tiempo que intentaron restar apoyo ciudadano a los partidos de oposición. Políticamente, el gobierno de Salinas no perdió tiempo para recuperar la legitimidad que no logró en la urnas mediante diversos golpes espectaculares como: la aprehensión del poderoso líder petrolero Joaquín Hernández Galicia; la destitución de Carlos Jonguitud Barrios, líder del magisterio; el arresto de uno de los poderosos hermanos Legorreta, coartífice del fraude bursátil de 1987 que afectó a numerosos ahorradores de diversa extracción socioeconómica; y la detención de José Antonio Zorrilla, presunto asesino intelectual del periodista Manuel Buendía. Todo fue bien recibido por la opinión pública.

La estrategia de relegitimación gubernamental incluyó también el ataque a la pobreza entre los sectores menos favorecidos de la sociedad, mismos que habían mostrado una fuerte oposición electoral al régimen en 1988. A decir de varios autores, se trató de restaurar el viejo mecanismo clientelar de ganar el voto mediante la realización de obras públicas para la comunidad, servicios, etc. Lo cierto es que se destinaron al menos 5 mil billones de pesos a esa empresa mediante el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

---

<sup>26</sup> Juan Molinar Horcasitas, *op. cit.*, p. 226.

En estos primeros meses del nuevo gobierno, el PAN aceptó negociar abiertamente con el gobierno emanado de las elecciones que, en su momento, fueron calificadas por ellos mismos como “fraudulentas”, mientras que los partidos antes “cardenistas” siguieron caminos muy diversos: algunos optaron por la negociación y otros por la intransigencia. En particular, la “línea dura” caracterizó al nuevo partido que convocó Cárdenas después de 1988: Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En el terreno de las elecciones locales, entre 1989 y 1990, el PRI pudo retener más del 90% de las alcaldías en su conjunto (en Michoacán el PRI perdió cerca de la mitad de esas plazas, y en Yucatán el PAN alcanzó la victoria en Mérida). El reconocimiento del triunfo opositor en Baja California (julio de 1989) generó la idea de un avance en los procesos electorales. Se empezó a hablar incluso de una política gubernamental de “democracia selectiva” que favorecía sólo al PAN. Sin embargo, aun cuando algunos triunfos opositores fueron reconocidos, pocos comicios estuvieron exentos de anomalías y, en términos generales, las elecciones locales mostraron numerosas irregularidades.<sup>27</sup>

En el terreno de la normatividad electoral las enormes dudas sobre la imparcialidad del aparato electoral y la espiral de malos manejos e impugnaciones colocaron al tema entre los primeros puntos de la agenda gubernamental. A sólo seis semanas de haber entrado en funciones, el gobierno de Carlos Salinas convocó a consultas públicas sobre reforma electoral destinadas a producir una nueva ley en la materia. Tal convocatoria intentó responder al desgaste de la credibilidad del sistema.

Las propuestas de reforma fueron sujeto de un acalorado debate sobre los avances, retrocesos y el peso relativo de cada uno de ellos en términos de la equidad de oportunidades para los contendientes. Entre 1989 y 1990 se realizaron cambios o adiciones a siete artículos de la Constitución y se aprobó, con el voto de cinco de las seis fracciones parlamentarias (sólo el PRD votó en contra), el nuevo Código Federal

---

<sup>27</sup> En Guerrero y Michoacán la situación alcanzó niveles de tensión muy elevados, y no faltaron actos de violencia, intimidación y represión hacia los opositores, principalmente del PRD.

de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Por primera vez, el ejecutivo no envió las iniciativas de reformas constitucionales al Poder Legislativo, y los partidos figuraron como los principales actores legislativos (esto no quiere decir que el presidente no haya tomado parte en la elaboración de la propuesta de reforma).<sup>28</sup>

Como algunos de los principales cambios podemos mencionar que:

- a) Se creó el Instituto Federal Electoral (IFE). Un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El IFE se integró con dos estructuras paralelas: una colegiada, que se desprende del Consejo General, y otra ejecutiva, dependiente del secretario de Gobernación. Del Consejo General se desprendieron 32 consejos locales y 300 comités distritales; y de la Dirección General Ejecutiva 32 juntas ejecutivas locales y 300 juntas ejecutivas distritales. El Consejo General es formalmente el órgano de dirección del IFE y los órganos ejecutivos y técnicos dependen de la Dirección Ejecutiva y obedecen al Consejo General. El único órgano permanente de la estructura colegiada del IFE es el Consejo General, mientras que los consejos locales y distritales sólo se instalan en el año de elecciones federales.<sup>29</sup>
- b) El nuevo Consejo General --que de alguna forma sustituyó a la Comisión Federal Electoral-- se integró con el secretario de Gobernación, dos representantes de la Cámara de Diputados y de Senadores (uno de la mayoría y uno de la primera minoría), representantes partidistas de acuerdo con la votación federal anterior

---

<sup>28</sup> La Reforma modificó los Artículos 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73 de la Constitución y derogó de los Artículos transitorios 17, 18 y 19. Una descripción general de los cambios se encuentra en Arturo Núñez Jiménez, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Para un análisis más detallado véase Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, Plaza y Valdés-Flaco, 1992, pp. 27-78, y Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (coords.), *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 13- 59.

<sup>29</sup> El IFE se convirtió en el primer organismo (depositario de la autoridad electoral) de carácter permanente y dotado de autonomía de los poderes públicos para el desempeño de sus atribuciones, además de ser también el primero en que los cuadros dedicados a las funciones de tipo técnico-ejecutivo deben formar parte de un servicio profesional de reclutamiento, capacitación y promoción.

(entre 1.5 y 10% un representante, entre 10 y 20% dos representantes, entre 20 y 30% tres, y más de 30% cuatro), y consejeros magistrados --representantes de los ciudadanos-- electos por las dos terceras partes del total de diputados a propuesta del presidente de la República. Los consejeros debían servir de contrapeso neutral en las disputas entre el gobierno, el partido mayoritario y la oposición.

- c) Se transformó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), creado en 1987, en Tribunal Federal Electoral (TFE). Ahora sus resoluciones se hicieron obligatorias y sólo podrían ser modificadas mediante el voto de una mayoría calificada del Colegio Electoral (dos tercios de votos).
- d) Se estableció que para beneficiarse de la cláusula de gobernabilidad el partido mayoritario debería alcanzar, cuando menos, 35% de la votación; y se agregó la llamada "escala móvil", es decir, por cada punto porcentual por encima del 35% se asignarían dos diputados más (0.4% del total de la Cámara baja) al partido mayoritario. Este último punto generó una amplia crítica. Sin embargo, no llegó a ponerse en práctica debido al amplio triunfo priísta en la elección de 1991 (61.4% de los votos).
- e) Se recuperó la posibilidad de otorgar a los partidos políticos el registro condicionado al resultado de una elección. Esta modificación permitió la participación en 1991 del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), del Partido Ecologista Mexicano (PVEM) y del Partido del Trabajo (PT).
- f) Se crearon obstáculos a la formación de coaliciones de partidos. Entre otros requisitos, para que varios partidos pudieran apoyar un mismo candidato a la presidencia deberían registrar el convenio de coalición, y acreditar que la coalición había sido aprobada por la Asamblea Nacional u órgano equivalente de cada uno de los partidos coligados. También aparecerían con un solo emblema en la boletas, y algunos partidos perderían votos útiles para la distribución de las curules de representación proporcional. Esta reforma definitivamente tuvo una dedicatoria especial a los ex-integrantes del FDN.

- g) Se elaboró un nuevo padrón electoral y una credencial para votar. El proceso se compuso con una primera etapa censal para elaborar un Catálogo de Ciudadanos; una segunda fase en la que los ciudadanos firmaban su solicitud de empadronamiento; y una tercera etapa para la distribución de la credencial de elector.
- h) Como complemento a las modificaciones de 1987, el COFIPE estableció que los partidos recibirían financiamiento de acuerdo con cuatro criterios: por actividad electoral (en relación con el número de candidatos propietarios que hubiera presentado un partido para diputados de mayoría relativa y senadores en una elección específica); por actividades gubernamentales como entidades de interés público; por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores hubieran aportado para el sostenimiento de sus partidos (a cada partido se le proporcionaría el 50% del ingreso anual que por concepto de dietas percibieran sus diputados y senadores); y por actividades específicas como entidades de interés público (para actividades como capacitación política, investigación socio-económica y política, y tareas editoriales, por ejemplo. También se penalizó el desvío deliberado de recursos estatales de cualquier tipo en favor de alguno de los partidos contendientes.

La reforma fue producto de los conflictos que provocó el descrédito de los organismos electorales, pero también de la mejor posición relativa que alcanzaron los partidos de oposición en el universo político nacional. Sin embargo, se repitió la historia; los avances graduales nuevamente estuvieron acompañados de retrocesos importantes. Entre las principales críticas a la reforma electoral destacaron: el predominio del gobierno y el partido mayoritario en la organización y control de los procesos electorales; la inequidad en la utilización de los recursos financieros; la no aprobación de la presencia de observadores electorales internacionales; y la tardanza

del Registro Federal de Electores en la elaboración del nuevo padrón y en la entrega de las credenciales de elector.<sup>30</sup>

La reforma no hubiera podido realizarse sin la valiosa colaboración de algunos sectores del Partido Acción Nacional. Recordemos que por primera vez, desde 1928, el PRI no contó con el control de dos tercios de la Cámara de Diputados y se vio obligado a negociar con otro partido para lograr la aprobación de las reformas a la Constitución. La alianza con el PAN no sólo consistió en el apoyo a iniciativas legislativas claves del gobierno, sino también en el establecimiento de un clima político de normalidad. Sin embargo, esta alianza además de contingente, fue también muy inestable. Por su parte, el PRD representó la oposición más radical en virtud de la confrontación Cárdenas-Salinas.

Sin embargo, más allá de delinear tendencias generales, es necesario reconocer que los partidos políticos son heterogéneos y difícilmente constituyen un cuerpo monolítico: en el PAN hubo sectores que criticaron a la dirigencia nacional por su acercamiento al presidente de la República; y algunos dirigentes del PRD lamentaron el distanciamiento entre su partido y el gobierno salinista, y buscaron espacios de diálogo a título individual, algunos inclusive abandonaron el PRD por considerar a la oposición de Cárdenas demasiado intransigente.<sup>31</sup>

En contraposición a los problemas internos de la oposición, la acción decisiva del gobierno en los tres primeros años del sexenio salinista, principalmente en el

---

<sup>30</sup> Para una discusión sobre los alcances y limitaciones de la reforma electoral véase José Woldenberg, *La reforma electoral 1989-1990*, México, Instituto para la Transición Democrática, s.f.; Leonardo Valdés y Manuel Larrosa, "Elementos para el análisis político del nuevo código electoral" en *Polis*, anuario del Departamento de Sociología de la UAM-I, México, 1990, pp. 65-82; José Antonio Crespo, "El contexto político de las elecciones de 1991" y Jacqueline Peschard, "La organización de las elecciones de 1991: en deuda con la imparcialidad", éstos dos últimos en Alberto Aziz Nassif y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades (CIIH), México, 1992.

<sup>31</sup> Un breve análisis sobre el comportamiento y los conflictos internos del PAN y el PRD en este periodo se encuentra en Alonso Lujambio, *op. cit.*, pp. 40-48.

terreno económico y social, y la serie de aciertos en el plano político y diplomático arrojaron un balance positivo en favor de la figura presidencial y del partido mayoritario. La animadversión ciudadana hacia el régimen disminuyó en grado significativo, y los motivos que en 1988 llevaron a muchos a movilizarse electoralmente en su contra perdieron gradualmente importancia.

No es posible evaluar las elecciones federales intermedias de 1991 sin recordar que los resultados electorales de 1988 parecían indicar el fin del sistema de partido hegemónico en México y la consolidación del pluralismo en el seno del Poder Legislativo. Se pensó que el grado de competencia en las elecciones era más la expresión de un estado del sistema de partidos que el resultado de una coyuntura específica. Sin embargo, al igual que tres años antes, los resultados electorales en 1991 nos volvieron a sorprender, pero ahora en sentido inverso.

**Cuadro 3. Resultado de la elección de diputados en 1991**

<i>Partido</i>	<i>Votación total</i>	<i>% de la votación total</i>	<i>500 escaños</i>		<i>% de escaños</i>
			<i>Mayoría</i>	<i>RP</i>	
PAN	4 071 031	17.70	10	79	17.8
PRI	14 117 571	61.40	290	30	64.0
PRD	1 898 208	8.26		41	8.2
PFCRN	1 585 000	4.35		23	4.6
PARM	492 876	2.14		15	3.0
PPS	412 332	1.79		12	2.4
Total de votos: 23 976 238		Votos anulados: 1 011 706			
Total de votos válidos: 22 964 532		Padrón: 39 368 960 (39.1% de abstención)			
Fuente: Instituto Federal Electoral					

Los resultados electorales trajeron algunos cambios. Primero, el PRI recuperó abrumadoramente su posición de mayoría; segundo, el PAN mantuvo el porcentaje de votación de 1982 y 1988; y tercero, el PRD perdió la fuerza que había obtenido en 1988. Cabe subrayar que en 1991 el PRD no obtuvo la mayoría de los votos en ningún estado, ni siquiera en los que había dominado en 1988 (Michoacán, México, Morelos y el Distrito Federal). Su votación disminuyó de casi un tercio del total en 1988, a apenas el 8%.

En la LV Legislatura el partido en el poder sólo necesitó 14 diputados de otra fracción partidista para contar con el apoyo de las dos terceras partes de la Cámara baja y poder modificar la Constitución. Si el partido mayoritario siempre había apoyado al Poder Ejecutivo, entonces la recuperación priísta disminuyó la capacidad real del Poder Legislativo para servir como contrapeso del presidente de la República.

Los resultados de los comicios se pueden explicar como el producto de diferentes variables, a saber: las políticas del gobierno para mejorar su imagen y la consecuente apreciación positiva de la población respecto de la labor gubernamental; el enorme gasto público vía Pronasol en aquellas zonas de mayor pérdida electoral para el PRI en 1988;<sup>32</sup> y un *swing* del voto cardenista en favor del PRI, entre otros. Sin embargo, cometeríamos un error al afirmar que los resultados electorales de 1991 revirtieron el mosaico más plural de nuestro sistema de partidos. La fuerte competencia partidista persistiría en las elecciones federales de 1994.<sup>33</sup>

#### *2.4. El voto por la democracia*

A pesar de los avances en materia electoral, la victoria del Partido Revolucionario Institucional en 1991 fue altamente cuestionada. En opinión de los partidos de oposición, los resultados de los comicios mostraron al Cofipe como un instrumento

---

<sup>32</sup>En opinión de algunos autores, es muy difícil determinar la capacidad real del partido mayoritario para canalizar el gasto --vía Pronasol-- en favor de su imagen electoral. No por ello podemos descartar del todo este argumento. Para profundizar en el tema véase Juan Molinar y Jeffrey Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity" en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, La Jolla, UCSD-Center for US-Mexican Studies, 1994.

<sup>33</sup>Alberto Aziz Nassif tiene cuidado al distinguir entre la influencia de factores coyunturales en las preferencias electorales y las tendencias de largo plazo cuando establece algunas líneas explicativas para los resultados de la elección del 18 de agosto de 1991. Alberto Aziz Nassif, "1991: las elecciones de la restauración" en Alberto Aziz y Jacqueline Peschard (coords.), *op. cit.* pp. 215-242. Si se desea profundizar en el tema, véase también Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *op. cit.*; y varios autores, *Las elecciones federales de 1991*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, s.f.

legal suficientemente bien diseñado para permitir al partido mayoritario recuperar la situación de privilegio.

Ante la falta de respuesta de los votantes hacia sus candidatos, la oposición difundió como las principales críticas a la legislación electoral: falta de autonomía para que el IFE pudiera cumplir cabalmente con sus funciones; excesiva parcialidad en la organización de los comicios a favor del PRI; necesidad de una concepción diferente de la mecánica jurídica de la justicia electoral; deficiencias de los mecanismos informativos; y el deseo de modificar la forma como se integraba el Poder Legislativo.

En 1993 se llevó a cabo la segunda reforma electoral federal del gobierno de Carlos Salinas, la más efímera de todas porque no se llegó a poner en práctica en una sola ocasión.<sup>34</sup> Las modificaciones se orientaron, fundamentalmente, a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y a las condiciones básicas de la elección:

- a) Se abandonó de manera definitiva el denominado sistema de autocalificación de los comicios por parte de los miembros del Poder Legislativo. Ahora la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas estaría a cargo de la autoridad administrativa electoral (el IFE) cuando no hubiera impugnación de los resultados, o bien de la autoridad jurisdiccional (el TFE) si se hubieran interpuesto recursos de ley contra una elección. En el caso de la elección presidencial, se mantuvo la competencia de la Cámara baja para erigirse en Colegio Electoral y hacer el cómputo y calificación de los resultados. También se creó en el TFE una Sala de Segunda Instancia.
- b) Se derogó el llamado principio de gobernabilidad y se estableció un límite superior absoluto por el cual ningún partido podría tener más de 315 diputados (63% de la Cámara) por ambos principios. Asimismo, desapareció la “escala móvil” y la nueva distribución de los 200 escaños de representación se haría con base en un sistema de estricta proporcionalidad.

---

<sup>34</sup> El 3 de septiembre de 1993 se publicó en el *Diario Oficial* el decreto de reforma a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución.

- c) Se creó la figura del senador de primera minoría, que se asignaría al partido con el segundo lugar estatal de la votación. Se duplicó el número total de senadores (de 64 a 128) debido al aumento en el número de senadores de mayoría (de 2 a 3 por cada estado) más el senador de primera minoría. De tal forma, aun cuando los partidos de oposición no lograran triunfos de mayoría relativa en ninguna entidad, tendrían garantizado al menos 25% de las posiciones en el Senado, siempre y cuando hubieran presentado las listas de candidatos con las tres fórmulas por entidad.<sup>35</sup>
- d) Se ampliaron los rubros de regulación del financiamiento a partidos, y se introdujo, por primera vez, una serie de mecanismos de control jurídico y contable sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos. Se estableció la obligación de los partidos de contar con un órgano interno para obtener y administrar recursos generales y de campaña, así como presentar informes sobre su origen, monto y aplicación.

Estas reformas se acompañaron con otros cambios como: la ampliación de las atribuciones del Consejo General del IFE; la selección por la vía de la doble insaculación de los funcionarios de casilla; la reglamentación --en extremo restrictiva-- de la participación de observadores nacionales; y la aprobación del uso de encuestas de preferencias electorales, entre otras. Algunas de estas reformas nunca entrarían en vigor porque serían modificados nuevamente un año más tarde.<sup>36</sup>

En los últimos días de noviembre de 1993, el PRI designó como precandidato a la presidencia a Luis Donald Colosio, ex-presidente del Comité Ejecutivo Nacional

---

<sup>35</sup> La nueva mecánica estableció la renovación total de la Cámara de senadores cada seis años, en lugar de la mitad cada tres. Sin embargo, la existencia del artículo tercero transitorio planteó que en la elección de 1994 se elegirían para cada entidad tres senadores: dos de mayoría relativa y uno de primera minoría, en tanto que en 1997 únicamente un senador de mayoría. Por lo cual, hasta el año 2000 se renovaría la totalidad del Senado mediante una sola elección.

<sup>36</sup> Sobre la reforma de 1993 véase José Woldenberg, "1994: Elecciones y legalidad", en *Nexos*, núm. 195, marzo 1994.

del PRI y ex-secretario de Desarrollo Social en el gabinete del presidente Salinas. Su postulación desató una pequeña crisis en el grupo gobernante que, en apariencia, se resolvió con la salida de Manuel Camacho Solís de la jefatura del Departamento del Distrito Federal y su nombramiento como secretario de Relaciones Exteriores. El PRD, por su parte, había designado mucho antes a Cuauhtémoc Cárdenas como su abanderado en la contienda, mientras que el PAN postuló a Diego Fernández de Cevallos.

El año de 1994 inició con expresiones de protesta de un grupo armado que el día 1º de enero tomó las cabeceras de cuatro municipios del estado de Chiapas. Ese mismo día lanzó un manifiesto (*Declaración de la Selva Lacandona*) en nombre del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), firmado por el “subcomandante Marcos”, que declaraba la guerra al gobierno federal y al ejército mexicano y exigía la renuncia de Carlos Salinas a la presidencia de la República.

El resultado inmediato fue el viraje en la línea política del gobierno. Entre el 1º y el 9 de enero corrieron en paralelo dos líneas de acción por parte del ejecutivo federal: la militar, con el despliegue de efectivos en dimensiones no vistas en muchos años en la zona de conflicto, y la política que, encabezada por Manuel Camacho, buscó el diálogo con los insurrectos.

Simultáneamente, en la Secretaría de Gobernación se nombró un nuevo titular (10 de enero): Jorge Carpizo, un hombre sin militancia partidaria formal, quien a pesar de su vínculo con el presidente, desplegó una actividad política distinta a la de sus antecesores. En las semanas siguientes el Dr. Carpizo se abrió al diálogo (posibilidad totalmente clausurada con el ex-secretario González Garrido) y apoyó iniciativas audaces.

El levantamiento armado de Chiapas convenció a todos los actores del sistema de partidos de la necesidad de cerrar filas contra la violencia como medio de protesta política. Ante la cercanía de los comicios de 1994, era muy importante dejar claro que la vía electoral constituye el mejor medio para encauzar la lucha política. En este momento, era muy importante reducir al máximo la posibilidades de un conflicto

poselector. Por ello, el gobierno invitó a dialogar a los dirigentes de los tres partidos políticos nacionales con mayor fuerza electoral en las llamadas “conversaciones de Barcelona”.<sup>37</sup>

El 27 de enero de 1994 se firmó el Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, en el cual las principales fuerzas políticas se comprometían a utilizar el diálogo como la vía para realizar cambios en la legislación electoral, y se estipuló que el consenso sería el método para la toma de decisiones, entendido éste último no como la unanimidad, sino como la construcción de soluciones compartidas que dieran satisfacción a los reclamos de cada partido.<sup>38</sup> Para Jorge Carpizo el objetivo era claro: integrar en el sistema electoral mexicano nuevas bases normativas y nuevas prácticas que fueran producto del acuerdo entre las principales fuerzas participantes.<sup>39</sup> La negociación de la reforma electoral se realizó, en algunos momentos, por separado mediante consultas privadas con los líderes de los partidos.

El asesinato de Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo, mientras realizaba una gira proselitista en el norte del país, suspendió temporalmente las reuniones de Barcelona. Las conversaciones se reanudaron a finales de abril, ya designado Ernesto Zedillo como candidato del PRI y una vez realizados algunos cambios en la dirigencia de su partido: Ignacio Pichardo sustituyó a Fernando Ortiz Arana en la presidencia del CEN, José Francisco Ruiz Massieu se hizo cargo de la Secretaría general, y Humberto Lira Mora del área electoral. Los dos últimos se incorporaron a partir de entonces y hasta su conclusión a la mesa de Barcelona.

---

<sup>37</sup> Las conversaciones entre el secretario de Gobernación y los representantes de los tres mayores partidos políticos duraron hasta el mes de julio de 1994. La sede de las conversaciones fue la casa marcada con el número 32 de la calle de Barcelona, colonia Juárez. De ahí que la prensa nacional haya denominado a los acuerdos ahí alcanzados “Los acuerdos de Barcelona”.

<sup>38</sup> Suscribieron el acuerdo ocho de los nueve candidatos presidenciales, los presidentes de sus respectivos partidos políticos y el secretario de Gobernación como testigo de honor.

<sup>39</sup> Jorge Alcocer V., “1994: Diálogo y reforma. Un testimonio”, en Jorge Alcocer V. (coord.), *op. cit.*, vol. 1, p. 205.

En los primeros cuatro meses del año se realizaron las reformas constitucionales y legales, y se cumplieron la mayoría de los acuerdos administrativos derivados de las conversaciones de Barcelona. Sin embargo, hasta pocos días antes de las elecciones el Consejo General del IFE continuó acordando cambios y más cambios. Entre las principales modificaciones:

- a) Se estableció una nueva integración del Consejo General del IFE y se redefinieron algunas de sus funciones. La composición del Consejo General sería la siguiente: miembros con derecho a voz y voto, un representante del Poder Ejecutivo, cuatro del Poder Legislativo --dos de mayoría y dos de la primera minoría, uno del PAN y otro del PRD, y los seis consejeros ciudadanos (ya no magistrados); asistirían con derecho a voz pero no de voto, un representante de cada uno de los partidos políticos --sin importar si su registro fuera definitivo o condicionado, el director general y el secretario general del IFE.<sup>40</sup> El presidente del Consejo General perdió su voto de calidad en caso de empate. Así, los seis nuevos consejeros ciudadanos --electos con el consenso de los partidos políticos-- constituyeron la mayoría absoluta en el Consejo, y, por primera vez, el partido mayoritario no controló las decisiones de éste. Sin embargo, las resoluciones del Consejo tuvieron un carácter normativo general y su aplicación siguió en manos de la estructura ejecutiva del IFE, la cual prácticamente no cambió.
- b) Se amplió el radio de acción de los observadores nacionales y se reguló la participación de “visitantes extranjeros”. Incluso, el secretario de Gobernación invitó a la Organización de Naciones Unidas a participar como “observadora” de las organizaciones no gubernamentales mexicanas que participaron en el proceso. Según los datos del IFE, para la jornada del 21 de agosto, se acreditaron 81 620 observadores nacionales y 934 visitantes extranjeros.

---

<sup>40</sup> Esta composición se reproduciría en todos los consejos locales y distritales, sólo que en esos niveles los consejeros ciudadanos fueron elegidos a propuesta de los partidos políticos. Los cambios en funciones se hicieron extensivos a los consejos locales y distritales.

- c) En 1992 el Consejo General del IFE acordó realizar la depuración integral del padrón electoral y expedir una nueva credencial para votar con fotografía. En 1994 se aceptó realizar una auditoría externa del padrón, que el PRD había solicitado desde hacía más de un año. Se creó una comisión integrada con intelectuales y técnicos (que habían propuesto instituciones académicas), quienes supervisaron la contratación de las empresas privadas y el trabajo que éstas últimas realizaron. La auditoría determinó que el promedio nacional de consistencias reales y explicables era 97.42%.
- d) Los tiempos gratuitos en radio y televisión para los partidos políticos se incrementaron 180% (en relación a lo otorgado en 1991), y se distribuyeron en proporción a los resultados electorales del proceso federal inmediato anterior. También se acordó la suspensión de la propaganda en radio y televisión del Pronasol durante todo el mes de agosto.
- e) Se acordó que se solicitaría a la Procuraduría General de la República el nombramiento de un fiscal especial para delitos electorales que gozaría de plena autonomía técnica y tendría una jerarquía equivalente a la de un subprocurador. También se adicionó al Código Penal un capítulo sobre delitos electorales.

El nuevo Cofipe fue producto del deseo de reforzar la credibilidad de los procesos electorales y de la demanda de las fuerzas políticas. Este proceso accidentado de construcción de acuerdos partidistas se aceleró en la víspera de las elecciones.

Como había sucedido seis años antes, nuevamente los tres partidos políticos más importantes (por el número de sus seguidores) tuvieron buenas oportunidades de ganar los comicios. El PRI porque contó con el aparato burocrático y los recursos económicos. También porque contó con la tradición política más importante, la experiencia política, el trabajo nacional y, sobre todo, el mayor voto duro. En opinión de algunos cuantos, además contó con el temor de muchos mexicanos que seguramente preferían “malo por conocido que bueno por conocer”.

El candidato del PAN representó la oposición que mayor continuidad ofrecía en políticas económicas y, por lo tanto, garantizaba mejor los intereses de algunos

sectores. También fue el partido de oposición de mayor tradición en la lucha por la democracia y de más sólida organización interna (sin menospreciar sus conflictos internos y el descontento de muchos militantes por la actitud complaciente de algunos de sus dirigentes con el gobierno salinista). En tanto su programa no contempló las demandas de amplios sectores populares ni campesinos, su capacidad de convocatoria fue casi exclusivamente urbana y, en gran medida, se limitó a sectores sociales medios y altos. En un país con tantos pobres esto implica por definición que su electorado potencial no sería el mayoritario.

El PRD apareció como un partido con graves contradicciones entre los grupos que lo conforman. A pesar de las dificultades y los conflictos, intentó dar cabida a organizaciones sociales y a líderes naturales que representaban una gran diversidad de grupos e intereses. Además del desprestigio que ocasionaron los conflictos internos del partido, los candidatos perredistas también debieron pagar también los costos de la intransigencia cardenista durante el gobierno de Carlos Salinas.

Días antes de la elección se pronosticó una diferencia menor a los quince puntos porcentuales entre la primera y la segunda fuerza electoral. Sin embargo, los resultados nuevamente sorprendieron a muchos:

**Cuadro 4. Resultados de la elección presidencial de 1994**

<i>Partido</i>	<i>Candidato</i>	<i>Votación total</i>	<i>% de votos válidos</i>
PAN	Diego Fernández de Cevallos	9 222 899	26.69
PRI	Ernesto Zedillo	17 336 325	50.18
PRD	Cuauhtémoc Cárdenas	5 901 557	17.08
PT	Cecilia Soto	975 356	2.82
Otros*		1 094 810	3.17

\* Este rubro integra las votaciones del PFCRN, PVEM, PARM, PPS y PDM

Votación total: 35 545 831 Listado nominal: 45 729 057

Votos válidos: 34 549 501 Participación: 77.73%

Fuente: Instituto Federal Electoral

**Cuadro 5. Resultados de la elección de diputados de 1994**

Partido	Votos	% de la votación		500 escaños		% de escaños
		total	efectiva	Mayoría	RP*	
PAN	8 802 614	25.74	26.94	18	101	23.8
PRI	17 175 210	50.22	52.57	277	23	60.0
PRD	5 707 237	16.70	17.47	5	66	14.2
PT	983 398	2.87	3.02		10	2.0
Otros**	1 529 160	4.47				

\* RP = representación proporcional

\*\* Este rubro suma los votos obtenidos por el PPS, PFCRN, PARM, PDM y PVEM. Al no superar el 1.5% requerido, estos partidos no tuvieron acceso a escaños de representación proporcional.

Fuente: Instituto Federal Electoral

El 21 de agosto acudieron 35 545 831 ciudadanos (77.73% del listado nominal) a las urnas. La reforma electoral de 1994 pasó la prueba de la realidad. El IFE y seis organizaciones sociales realizaron 14 conteos rápidos; sus resultados fueron muy parecidos entre sí. El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) cumplió con sus objetivos, aun cuando dejó de captar 4.17% de las casillas. Las mesas directivas se integraron con 2 514 828 ciudadanos, y los funcionarios de casilla se seleccionaron mediante el proceso de doble insaculación. De acuerdo con el informe del IFE, en 93.9% de las casillas se acreditaron representantes de dos o más partidos.

Las elecciones arrojaron nuevos elementos en el sistema de partidos mexicano. En primer lugar, la enorme participación electoral (77% del listado nominal) no significó una abrupta caída en los niveles de votación del PRI, partido que logró ganar la elección presidencial con 50.18% de los votos y con una diferencia de casi 24 puntos porcentuales del PAN, su principal competidor. Además, solamente tres partidos sumaron cerca de 95% de las preferencias del electorado. La traducción legislativa del proceso electoral fue también positiva: sólo cuatro partidos tienen acceso a la Cámara de Diputados, al tiempo que en el Senado, sólo el PRI (con 74% de los escaños), el PAN (con 20%) y el PRD (con 6%) cuentan con representación. En términos generales se puede observar un formato tripartidista en el nivel federal.

El 21 de agosto, a fin de cuentas, impulsó un cambio político de enorme trascendencia. Fortaleció la credibilidad de las elecciones. En 1994, con las reformas legales de última hora, con un IFE dignificado, con el debate presidencial televisado,

con encuestas confiables, con la vigilancia ciudadana y la observación internacional, se apuntaló la nueva legitimidad basada en el simple principio de la mayoría.

Sin embargo, es preciso reconocer que se identificaron diversas irregularidades, aun cuando éstas no afectaron los resultados generales de las elecciones. Entre las principales críticas se puede mencionar que el PRI dispuso de recursos muy superiores a los erogados por los partidos de oposición; y el manejo de los medios masivos de comunicación, particularmente los electrónicos, fue muy desigual. Este último punto fue claramente documentado con los monitoreos que realizó por el IFE a instancias del Consejo Electoral.<sup>41</sup>

Vale subrayar que sin haber hecho reformas en el partido importantes, a pesar de la crisis social y de los costos económicos que tuvo para la mayoría, el PRI ganó la presidencia de la República y el control por mayoría absoluta en las dos Cámaras. Los resultados electorales desmintieron cuando menos dos credos fuertemente arraigados en bastantes individuos, aun cuando siempre hayan carecido de base empírica: la creencia en una relación proporcional entre el carácter masivo de la participación electoral y el debilitamiento del PRI, y la certeza de que normas aceptables de legalidad y de transparencia en una elección conducirían automáticamente al debilitamiento del PRI, incluso a su caída.

Para muchos intelectuales sorprendidos era difícil explicar el hecho de que los mexicanos hubieran “salido a votar como nunca, para votar como siempre”.<sup>42</sup> Algunos denunciaron que el miedo a un partido diferente en el gobierno se había apoderado del electorado. Sin embargo, más allá de las motivaciones psicológicas de los votantes, más allá del argumento del fraude, las razones de la votación en favor del PRI deben buscarse en la estructura real del poder, en la cultura política en las decisiones

---

<sup>41</sup> Sobre el manejo de los medios de comunicación véase Eric Magar y Juan Molinar Horcasitas, “Medios de comunicación y democracia” en Jorge Alcocer V. (coord.), *op. cit.*, vol. 2, pp. 125-142.

<sup>42</sup> Gabriel Zaid, “Razones para dudar”, en *Reforma*, 29 de agosto de 1994. La frase de Zaid es representativa de la opinión de muchos intelectuales en esos momentos.

estratégicas de los protagonistas, y en la volatilidad de los votantes. El 21 de agosto quebró la idea de un PRI devastado.

Entre otras posibles explicaciones, es importante reconocer, en primer término, que la maquinaria del PRI funciona y sigue siendo la única fuerza política con presencia real en todo el territorio nacional. El PRI es un partido que se confunde con la estructura del Estado y que todavía cubre el horizonte cultural de muchos mexicanos. En segundo lugar, el PRI conservó el centro ideológico y desplazó a las oposiciones a sus costados. En tercer término, las oposiciones fallaron en sus propuestas. Ni el PAN ni el PRD se acercaron al detalle con el que el PRI expuso su plataforma electoral.<sup>43</sup>

### ***2.5. Estado actual del debate sobre la legislación electoral***

El interés por los comicios del 21 de agosto mostró la existencia de un cambio cultural profundo; la ausencia de una impugnación generalizada y violenta de los resultados electorales es síntoma de una nueva realidad. El hecho realmente significativo de una extraordinaria afluencia de votantes confirma un cambio en la conciencia nacional que señala la consolidación de la preferencia de la vía electoral como instrumento de disputa y competencia política.

Por ello, era indispensable contar con un marco jurídico electoral con el que todos los partidos políticos estén de acuerdo, y poner fin al largo y sinuoso ciclo de reformas donde los cambios sirven sólo para pasar la elección siguiente. Basta recordar que durante el sexenio pasado se hizo una primera reforma en 1989-1990 para las elecciones federales intermedias y dos más para la sucesión presidencial --una en 1993 y otra en 1994; y antes de que tomara posesión el nuevo gobierno ya se había reconocido la posibilidad de realizar, lo antes posible, modificaciones a la legislación.

Hasta ese momento, el producto acumulado de los cambios había logrado avances importantes en los temas de partidos políticos, integración del Poder

---

<sup>43</sup> Estas observaciones se desprenden del artículo de Jesús J. Silva-Herzog Márquez, "El sistema de partidos después del 21 de agosto. El tripié inestable" en Jorge Alcocer V. (coord.), *op. cit.*, vol. 2, pp. 168-174.

Legislativo, órganos y procedimientos, y justicia electoral. Por esas mismas razones, el debate se trasladó gradualmente de la necesidad de elecciones limpias y creíbles a la equidad en las condiciones de la competencia.

A riesgo de sintetizar en extremo, podemos afirmar que las reformas de 1977 y 1986 --resultado del interés gubernamental por legitimar las elecciones-- fomentaron la competencia interpartidista y abrieron espacios a la oposición en la Cámara baja. Después, con un Poder Legislativo más plural, el reclamo de la oposición por autoridades imparciales y resultados transparentes cobró fuerza.

Al tiempo que las reformas salinistas continuaron con el perfeccionamiento de la integración del Poder Legislativo y la justicia electoral, también mejoraron la organización y los procedimientos: se elaboró un nuevo padrón, una credencial con fotografía para votar y se creó un órgano electoral permanente. Por primera vez, el partido en el poder no tuvo el número suficiente de votos para controlar las decisiones del Consejo General del IFE.

En este proceso de cambio continuo, la discusión sobre las condiciones de la competencia ganó espacio paulatinamente. La composición más plural del Poder Legislativo y la existencia de contrapesos reales en la integración de las autoridades electorales ha frenado progresivamente las ventajas comparativas del PRI en la distribución de recursos de todo tipo.

Sin embargo, aun cuando el espacio de debate se ha reducido, los partidos de oposición todavía no están satisfechos. Antes de conocer los resultados de la última reforma electoral era posible suponer que la discusión giraría, principalmente, en torno a reducir los márgenes de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados; consolidar la autonomía de los órganos electorales; redefinir el monto, las reglas de distribución y los mecanismos de control sobre el financiamiento a los partidos políticos; y garantizar el acceso equitativo a los medios de comunicación.

Desde los primeros días de 1995, el reto del gobierno y los principales partidos políticos mexicanos era bastante atractivo. Debían emprender en el marco de la desconfianza y la creciente competencia partidista, otra gran reforma electoral,

presumiblemente la última, que consolidara la confianza ciudadana en la certeza y pulcritud de los procesos federales, y dejara satisfecho por igual a partidos con intereses, la mayoría de las veces, encontrados.

El escenario se complica si consideramos los conflictos internos de los propios partidos. Actualmente, el PRI apuesta a una nueva relación más independiente del gobierno, a su descentralización, y a mantener su supremacía en elecciones transparentes y cada vez más equitativas. El PAN apuesta al crecimiento sostenido de de sus apoyos electorales, amén de la urgencia de darle cuerpo a su propuesta gubernamental y profesionalizar sus cuadros dirigentes. El PRD, por su lado, apuesta a ser partido, a fortalecer su estructura interna y actualizar su programa político, a desligarse de la figura radical de Cárdenas sin perder atractivo o cohesión; a perfilarse como un actor necesario y creativo en el escenario político nacional, amén de la necesidad apremiante de consolidar una relación de diálogo y respeto con las autoridades gubernamentales.

En el siguiente, y último capítulo, estudiaremos la forma como se elaboraron los cambios más recientes de nuestra legislación electoral. Con base en la propuesta de análisis que se presentó en el primer capítulo se determinará la forma como el marco institucional y los principales actores políticos interactuaron en el proceso. Todo con el fin de estudiar la forma como se integraron objetivos y estrategias divergentes, la mayoría de las veces, para la consecución de un fin colectivo.

### **3. LA ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL**

En 1994 los tres partidos de mayor fuerza electoral --PAN, PRI y PRD-- convinieron prácticamente todos los pasos a seguir, los cambios legales a realizar y la integración de los órganos de autoridad encargados del desarrollo del proceso electoral federal. Las reformas constitucionales y reglamentarias en el Congreso de la Unión contaron con la aprobación de las fracciones de los tres principales partidos, y de otros más. En este sentido, 1994 sentó un antecedente importante en la nueva relación de respeto y tolerancia entre el gobierno y los partidos políticos; se inauguraron prácticas y discursos que dejaron atrás la lógica de la confrontación y, sin abandonar identidades, buscaron los espacios de coincidencia.

Esta relación se fortaleció con los resultados de las últimas elecciones federales que confirmaron la nueva pluralidad de fuerzas en la política mexicana. Cuando menos en apariencia, se abrió la oportunidad para realizar una reforma electoral definitiva. Para el presidente Ernesto Zedillo, desde su toma de protesta, fue muy clara la necesidad de redefinir las condiciones institucionales y las reglas básicas para que las divergencias partidarias no desembocaran en enfrentamientos y obstaculizaran el desarrollo político y económico nacional. Dicho en términos positivos, para que la competencia y la oposición política se enfrentaran en el marco de las leyes generales del Estado, de las leyes electorales y de una actuación civilizada y racional. La pregunta fundamental a resolver era cómo encontrar una ruta viable y que todos los actores aceptaran para encaminar la reforma.

El objetivo de este capítulo es estudiar la respuesta que las autoridades gubernamentales y los partidos políticos encontraron para enfrentar sus intereses y elaborar una propuesta de reforma electoral. Estudiaremos el proceso de negociación a partir de la interacción entre el marco institucional del diálogo y los diferentes actores. En un primer apartado se describirán los mecanismos de negociación y la forma como éstos se definieron. Todo con el fin de precisar el espacio donde se construyó la propuesta de reforma y, en consecuencia, conocer las principales

restricciones institucionales sobre el comportamiento de los participantes en las mesas de trabajo.

En la segunda parte se analizarán los recursos de poder de los actores y la forma como elaboraron sus principales estrategias. Con base en la evaluación que los propios actores políticos realizaron de sus fortalezas y debilidades, de sus oportunidades y riesgos, se buscará conocer la racionalidad individual de los participantes en la negociación y explicar por qué hicieron ciertas propuestas (fines), y por qué adoptaron cierta conducta, y no otra (medios). Esta perspectiva incorpora la evaluación que --dentro del marco institucional-- el actor hace de los recursos de poder de los otros participantes y, en consecuencia, de sus posibles opciones de comportamiento.

Posteriormente, en un tercer apartado, y a la luz *ex-post* de los cambios en la legislación, se explicará la racionalidad del conjunto bajo la cual se construyó la propuesta de reforma electoral. En este momento estaremos en condiciones de evaluar el éxito o fracaso relativo de cada actor en el proceso de negociación y las posibilidades futuras de éxito del nuevo marco jurídico electoral en los comicios federales intermedios de 1997.

### ***3.1. La negociación de la propuesta***

Durante el proceso de negociación, por lo que hace a sus participantes, el cambio de titular en la Secretaría de Gobernación nos permite identificar dos etapas claramente definidas. En la primera (enero a junio de 1995) se definieron la agenda de trabajo y los mecanismos de negociación. En la segunda etapa (los trece meses siguientes) se resolvieron el mayor número de controversias posibles y se construyó la propuesta de reforma electoral constitucional que se sometió al Congreso de la Unión.

Antes de iniciar nuestro análisis es importante subrayar que el diseño (y puesta en práctica) de los mecanismos de negociación no podía ser lineal ni armónico y, por ello, tampoco enteramente previsible y controlable. Muchos fueron los actores que quisieron influir en la estructuración del proyecto, con puntos de vista diferentes y discrepantes. Muchos advirtieron que sus intereses podían ser derrotados o que

existían oportunidades para afirmarlos; que podían perder posiciones de poder o hacerlas avanzar, y que contaban con la fuerza suficiente para frenar o desviar el proyecto. Las reglas del juego --los mecanismos de negociación-- sólo tienen sentido a partir de la estructura de poder y de los juegos que en este espacio se realizan.

### ***3.1.1. El primer paso, la definición de la agenda y los mecanismos de negociación***

Antes de que resurgiera el reclamo partidista de legalidad, equidad, imparcialidad y objetividad de los procesos electorales, las acciones inmediatas del presidente Zedillo se adelantaron a reconocer estas insatisfacciones. En los primeros días de su gobierno convocó a los principales partidos políticos para reiniciar el diálogo que tan buenos frutos había dado un año antes. El 17 de enero de 1995, en la residencia oficial de Los Pinos, los dirigentes de los cuatro partidos con representación en el Congreso firmaron el *Compromiso para un Acuerdo Político Nacional* con el fin de ‘promover a la brevedad posible el inicio del diálogo nacional para la reforma política con la participación de todas las fuerzas políticas nacionales, animados por un genuino espíritu de *consenso*’. Se trató de un acuerdo que intentaba normalizar las relaciones políticas en el país y que asumía como puerta de entrada la reforma electoral federal. El objetivo gubernamental implícito en esta convocatoria era renovar el marco institucional de solución de conflictos y formación de consensos interpartidarios.<sup>1</sup>

En el documento se estipuló que para iniciar los trabajos de la reforma política se instalaría una mesa de negociación para propiciar acuerdos entre el gobierno y los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos, así como entre las fracciones partidistas en las Cámaras del Congreso. En los meses siguientes, bajo la conducción

---

<sup>1</sup> El antecedente inmediato de este evento es el *Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia* que firmaron, el 27 de enero de 1994, el gobierno y ocho de los nueve partidos con candidatos a la presidencia de la República (sólo el PPS no aceptó suscribir el acuerdo). En este documento se expresó el reconocimiento de la legalidad y la civilidad como las únicas vías para dirimir las diferencias políticas entre los mexicanos; la necesidad de construir respuestas claras y rápidas a los acontecimientos de Chiapas; y la conveniencia de garantizar legalidad y limpieza en los comicios de agosto de 1994.

de la Secretaría de Gobernación, se instaló la *mesa permanente de trabajo para la reforma política*, que tuvo dos espacios de debate: uno relativo a la reforma electoral y otro para discutir la llamada agenda “institucional”<sup>2</sup>.

Desde un principio, el objetivo de la mesa central fue muy claro: los acuerdos que merecieran consenso constituirían después la base de las iniciativas de reformas a la Constitución. En términos formales, los participantes en las negociaciones eran respetuosos de las competencias de los distintos órganos electorales y legislativos; los acuerdos serían remitidos como propuestas al órgano competente para su consideración y, en su caso, aprobación.

Sin embargo, ¿por qué no realizar el debate y construir los consensos en el seno del Poder Legislativo, autoridad responsable por definición de realizar modificaciones a la Constitución? La respuesta es muy simple. En primer lugar, para asegurar la aceptación de la propuesta de todos los partidos políticos se decidió construir un espacio *ad hoc* en donde los actores encontrarán mejores condiciones para la negociación y tuvieran la posibilidad de confrontar sus divergencias en “igualdad” de condiciones; ya que en la Cámara de Diputados el porcentaje de representación de cada partido podía inclinar la balanza de un lado u otro.

En concreto, desde la perspectiva de las autoridades gubernamentales, sólo se podría obtener el apoyo de los partidos de oposición si el partido en el poder cedía ante algunas --si no es que la mayoría-- de sus demandas. Para ello era indispensable sacar al PRI del Congreso y obligarlo a negociar con la oposición en aparente igualdad de condiciones. En los hechos, el partido mayoritario siempre estuvo consciente de que una negociación fuera de la Cámara de Diputados disminuía sus ventajas comparativas frente a los otros partidos políticos. Quizás la dirigencia priísta aceptó estas condiciones porque se sabía con el poder suficiente para frenar cambios en exceso

---

<sup>2</sup>En la agenda institucional se incluyeron, originalmente, tres temas de reforma: a) de los poderes públicos, b) del sistema federal, c) de la comunicación social y la participación ciudadana. La lista de temas institucionales creció gradualmente en los meses siguientes.

desfavorables cuando la reforma se aprobara en el Congreso, o porque reconocía su debilidad frente al presidente de la República y la Secretaría de Gobernación.

En segundo término, se creó una instancia de decisión elevada que reducía considerablemente el número de interlocutores y permitía acelerar, por lo menos en apariencia, la negociación. Si los líderes nacionales de los partidos políticos podían asegurar la disciplina partidista cuando el Congreso de la Unión sometiera a discusión la reforma, entonces un *acuerdo entre cúpulas* aislaba los efectos de los conflictos intrapartidistas y facilitaba la construcción del consenso. Entendiendo consenso no como unanimidad, sino como la aceptación formal y explícita de los principales actores políticos de las nuevas reglas del juego electoral.

En tercer lugar, el Poder Ejecutivo no estaba dispuesto a mantenerse al margen del proceso. Por el contrario, su objetivo era conducir e, incluso, controlar la negociación. En el momento que se reconoció a la Secretaría de Gobernación como la mediadora entre las partes, los partidos políticos abrieron la puerta a las autoridades gubernamentales para incidir directamente en los resultados de las mesas de trabajo. A cambio, los partidos de oposición aseguraron --mediante la participación activa del Poder Ejecutivo-- que el PRI aceptará negociar fuera del Congreso y en inferioridad de condiciones. Si el marco institucional del Poder Legislativo era incapaz de garantizar el logro de objetivos colectivos, entonces era necesario recurrir al poder institucional del Ejecutivo para dar coherencia al fin común: la reforma electoral.

Por la naturaleza y fines del diálogo se decidió que los primeros acuerdos no fueran del dominio público. Los documentos de trabajo eran confidenciales y su circulación estuvo restringida a los integrantes de la mesa.<sup>3</sup> Estas pláticas no se realizaron en la Secretaría de Gobernación para mantener su aislamiento de los medios de comunicación. Por el mismo motivo las reuniones tuvieron más de una sede.

---

<sup>3</sup> A pesar de este acuerdo entre todos los actores, cuando estaba por terminar la discusión sobre el contenido de la agenda algún integrante de la mesa filtró una copia del documento de trabajo al periódico *La Jornada*, que no tardó en publicarlo.

La primera tarea a que se abocaron los participantes de la mesa fue integrar en la agenda los objetivos del *Acuerdo Político Nacional*. El día 10 de abril de 1995, en el marco de la tercera sesión de la mesa permanente, la Secretaría técnica entregó a los representantes de los partidos políticos la primera *Propuesta de Agenda para la Reforma Política del Estado*. En ella se dividió y clasificó en cuatro grandes áreas o vertientes los componentes de la reforma política (reforma electoral; reforma de los poderes públicos; federalismo; y comunicación social y participación ciudadana). La distribución y contenido temático de la agenda proporcionan una clara idea de la amplitud y profundidad del proceso de reforma, así como de la concepción y carácter integral de la propuesta gubernamental.

Una revisión del primer borrador muestra cómo de los cuatro grandes apartados, el relativo a la reforma electoral era el más avanzado.<sup>4</sup> El documento inicial que elaboró la Secretaría de Gobernación se modificó, entre abril y mayo de 1995, en más de tres ocasiones para incluir las recomendaciones de los representantes de los partidos políticos. A la agenda de la reforma electoral se agregaron sólo dos puntos. No podemos decir lo mismo de las tres agendas restantes.<sup>5</sup>

Cabe mencionar que durante el periodo de discusión de la agenda, el 26 de abril el PRD anunció su retiro de las conversaciones por un tiempo indefinido debido, entre otras razones, a 'la falta de respuesta del gobierno a los problemas de Tabasco y

---

<sup>4</sup> La Subsecretaría de Desarrollo Político elaboró la primera propuesta de agenda de reforma electoral con base en diversos documentos e iniciativas de partidos, ciudadanos y autoridades: *20 Compromisos por la Democracia* (17/I/94); propuesta del PAN (07/IX/94), del PRI (04/VIII/94 y 12/XI/94), del PRD (22 y 27/IX/94); Grupo San Ángel (09/VI/94), Alianza Cívica (20/IX/94), Consejeros Ciudadanos del IFE (16/XI/94) y del entonces presidente del Consejo General del IFE y secretario de Gobernación, Dr. Jorge Carpizo (12/IX/94).

<sup>5</sup> Fue hasta el jueves 27 de abril (más de cuatro semanas después de haber iniciado las pláticas), cuando la Secretaría de Gobernación, mediante un comunicado de prensa, hizo públicos los cuatro temas de la reforma política.

Chiapas, y a la actitud agresiva contra legisladores perredistas”.<sup>6</sup> Sin embargo, el resto de los participantes de la mesa continuaron con las negociaciones.

El 15 de mayo de 1995, durante la sexta reunión de trabajo se aprobó la versión final de la agenda temática de cada uno de los cuatro apartados. En el siguiente cuadro reproducimos (de manera textual) la última versión de la agenda para la reforma electoral.

**Cuadro 6. Agenda para la reforma electoral**

<i>Tema</i>	<i>Subtema</i>
<b>Derechos políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantías constitucionales y mecanismos jurídicos de protección.</li> <li>• Formas de consulta y participación ciudadana indirecta y directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular).</li> <li>• Voto de los mexicanos en el extranjero.</li> </ul>
<b>Órganos y autoridades electorales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía de las autoridad electoral (integración, funciones, responsabilidades, forma de nombramiento de las autoridades y de renovación periódica).</li> <li>• Dimensión, financiamiento y patrimonio del órgano electoral.</li> <li>• Calificación de las elecciones: ámbito y rango.</li> <li>• Tribunal electoral (integración, funciones, forma de nombramiento de los magistrados, medios de impugnación y términos para su resolución).</li> <li>• Fiscalía electoral (integración, funciones, forma de nombramiento, procedimientos de actuación → delitos y sanciones electorales).</li> <li>• Servicio profesional electoral.</li> </ul>
<b>Organización del proceso electoral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cédula de identidad / credencial electoral: Registro Nacional Ciudadano y Registro Federal de Electores.</li> <li>• Actualización y confiabilidad del padrón electoral y lista nominal.</li> <li>• Geografía electoral: distritación y circunscripciones.</li> <li>• Proceso electoral: selección de funcionarios, capacitación, promoción del voto. Centros de votación.</li> <li>• Jornada electoral: simplificación de la documentación electoral, administración, escrutinio y cómputo del sufragio, publicación de resultados.</li> <li>• Observación electoral.</li> </ul>

<sup>6</sup> Por un lado, la discusión sobre el monto de los recursos públicos de la campaña del candidato a gobernador priísta en el estado de Tabasco había motivado conflictos entre la dirigencia nacional del PRD y las autoridades gubernamentales. Por el otro, el 26 de abril de 1995, legisladores perredistas encabezaron una caravana que se dirigió a Los Pinos para mostrar su inconformidad con acontecimientos de orden económico y entrevistarse con el presidente Zedillo. Sin embargo, la presidencia de la República se negó a recibir a los legisladores perredistas en virtud de que no existía una cita preestablecida. *La Jornada*, 27 de abril de 1995.

<i>Tema</i>	<i>Subtema</i>
<b>Competencia electoral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a los medios de comunicación: criterios y reglas de equidad, relación entre equidad y libertades políticas de informadores y propietarios, relación entre tiempos oficiales y tiempos contratados, gastos partidistas en los medios impresos y electrónicos.</li> <li>• Fuentes y límites de financiamiento: criterios y reglas de equidad en la distribución de los recursos públicos, sistema de contraloría y de rendimieento de cuentas; condiciones de un sistema mixto de financiamiento público y privado. Tope máximo de gastos de campaña.</li> <li>• Duración de las campañas electorales.</li> <li>• Identidad partidista y uso de emblemas y símbolos patrios.</li> <li>• Encuestas y conteos rápidos (regulación jurídica y/o códigos de ética profesional).</li> <li>• Programas públicos e impacto electoral.</li> </ul>
<b>Régimen de partidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partidos políticos: requisitos, derechos, prerrogativas y obligaciones.</li> <li>• Asociaciones políticas: derechos y obligaciones.</li> <li>• Coaliciones.</li> <li>• Candidaturas comunes e independientes.</li> <li>• Formas de afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos. Derechos y obligaciones de los afiliados a los partidos</li> </ul>
<b>Legalidad y representación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferenciación entre Ley Orgánica del Órgano de Autoridad Electoral, Ley de Organización y Procedimientos Electorales, Ley de Partidos Políticos. O, en contraste, mantener la unificación de los tres ámbitos de regulación un único código. Ventajas y desventajas.</li> <li>• Principios comunes de la legislación electoral federal y estatal.</li> <li>• Sistema mixto de representación: criterios y balance entre mayoría relativa y representación proporcional.</li> </ul>

Durante la discusión de la agenda, se hizo un reconocimiento explícito a su carácter abierto y a la posibilidad de modificarla con las aportaciones de los foros de consulta (que se realizarían en los meses siguientes). El objetivo era aumentar la legitimidad de la agenda mediante la introducción de los puntos de vista de otros actores (asociaciones civiles, intelectuales y, en general, todos los interesados en el tema) en toda la República. Sin embargo, como todos sabemos, la posibilidad de que algunas propuestas de los foros se incorporarán en la agenda no sólo era limitada, sino prácticamente inexistente.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Nos referimos a los foros de consulta popular que se realizaron para incorporar los puntos de vista de la sociedad mexicana en la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Desafortunadamente, el gran número de foros y la coincidencia de muchas propuestas con las iniciativas de la mesa permanente impiden

El hecho de que la propuesta inicial de la agenda de reforma electoral, después de haber sido sometida a la consideración de los representantes de los partidos políticos, permaneciera casi intacta nos permite afirmar la existencia de un consenso generalizado sobre los temas y subtemas a negociar. De una forma u otra, los partidos políticos valoraron los avances de años anteriores, e interiorizaron las restricciones del producto acumulado de los cambios sobre el conjunto de posibles modificaciones a la legislación electoral.

Una vez definida la agenda, la siguiente tarea fue determinar la estructura básica de decisión y la metodología de trabajo. Se convino crear una *mesa especial* para el debate de cada uno de los cuatro grandes temas de la agenda. También se acordó la existencia de una *mesa central permanente* que podría abrir mesas especiales adicionales, cuando la naturaleza o complejidad de los temas lo ameritara. El 15 de mayo se presentó a los partidos políticos la propuesta de metodología de trabajo de estas mesas especiales. El papel de la Secretaría de Gobernación como mediador y constructor de consensos siempre fue explícito.<sup>8</sup>

---

justificar empíricamente que las aportaciones de la consulta a la agenda de gobierno son mínimas, por no decir inexistentes. Sólo podemos afirmar que el debate privado entre los partidos políticos y el gobierno federal sobre el contenido de la agenda concluyó con anterioridad a la fecha de clausura de los foros.

<sup>8</sup> Como primer punto se determinó que las mesas especiales se integrarían con la participación de dos representantes de cada uno de los cuatro partidos con presencia en el Congreso, con la excepción de la mesa para la reforma electoral que tendría un miembro más por partido político con el objeto de dar seguimiento a las reformas electorales estatales. La Secretaría de Gobernación sería la encargada de designar al coordinador de la mesa y al secretario adjunto. Cada mesa sesionaría ordinariamente al menos dos veces por semana, y determinaría la forma como dar a conocer al público sus actividades. Al término de cada reunión, se elaboraría una minuta que incluiría los acuerdos (alcanzados con el consenso de todos los actores) y los puntos que motivaron opiniones diferentes. También sería responsabilidad de la mesa especial definir los mecanismos convenientes de comunicación y colaboración con las instituciones y organizaciones relacionadas con el tema. Las mesas especiales iniciarían sus reuniones una vez que la mesa permanente aprobará sus temas, metodología y tiempos de trabajo. En la primera reunión, cada partido político presentaría su proposición global inicial respecto de los temas de la agenda respectiva. En las reuniones siguientes, se discutirían las propuestas de los partidos sobre los temas particulares de la agenda y se buscarían los puntos de convergencia. Cada mesa

La mesa central analizaría los puntos de acuerdo de las mesas especiales y, en su caso, los haría suyos. Asimismo, tendría a su cargo avanzar en la búsqueda de consenso en aquellos puntos que en la mesa especial no hubieran obtenido el respaldo de todos los partidos políticos. Las mesas especiales constituirían un primer filtro de los temas a discutir y permitirían a la mesa permanente centrar su atención en los puntos de mayor controversia.<sup>9</sup>

En la semana del 22 al 26 de mayo se instalaría en la Secretaría de Gobernación la primera mesa especial, relativa a la reforma electoral. En este acto, los participantes de la mesa harían públicas sus posiciones iniciales acerca de los temas correspondientes a esta agenda de reforma.<sup>10</sup> Sin embargo, la instalación de esta mesa nunca se realizó. El 27 de mayo la Secretaría de Gobernación informó formalmente la suspensión temporal de las mesas especiales; el motivo fue la solicitud de los partidos políticos de posponer las negociaciones para enfocar su atención en el seguimiento de los procesos electorales en los estados de Yucatán y Guanajuato.

### *3.1.2. La suspensión del diálogo*

El 19 de junio de 1995, el PAN decidió suspender su participación en la mesa permanente debido al supuesto fraude electoral en la elección del alcalde de la ciudad de Mérida, capital del estado de Yucatán. Dos días después, el PT anunció también su salida argumentando que, ausentes el PRD y el PAN, el diálogo no tendría la representatividad necesaria para “lograr un acuerdo con cambios políticos de la magnitud prevista”. Esta crisis se acentuó el 28 de junio, cuando Ernesto Zedillo aceptó la renuncia de Esteban Moctezuma y nombró como nuevo secretario de Gobernación a Emilio Chuayffet.

---

especial enviaría periódicamente sus avances a la mesa permanente de trabajo y presentaría un informe final de sus planteamientos y propuestas.

<sup>9</sup> Aun cuando el PRD no estuvo presente en la negociación de la metodología de las mesas especiales, la Secretaría de Gobernación le envió una copia del documento.

<sup>10</sup> Las mesas relativas a los otros capítulos se instalarían progresivamente en las semanas siguientes.

Aun cuando el ex-gobernador del estado de México asumió inmediatamente la responsabilidad de reanudar el diálogo político, el cambio de titular en la Secretaría de Gobernación no generó, por sí mismo, el regreso de los partidos políticos a las mesas de negociación. No fue hasta el 24 de octubre de 1995, casi cuatro meses después de la suspensión formal de las instancias de trabajo, cuando se reiniciaron las pláticas.

Durante este tiempo, el debate se trasladó a otros espacios. El 28 de julio concluyeron los *Foros de consulta para discutir la agenda de la reforma electoral* que organizó el IFE. El objetivo de los foros fue construir un espacio para escuchar diferentes voces, discutir diagnósticos y propuestas en relación con una agenda que prácticamente no dejaba ningún tema afuera. En reuniones sucesivas celebradas en Jalapa, Guadalajara, Toluca, Durango y el Distrito Federal se recibieron 304 ponencias.

Todo el material se publicó acompañado de un índice temático suficientemente desglosado. Los destinatarios privilegiados de este documento fueron las direcciones de los partidos políticos y sus respectivas fracciones en el Congreso de la Unión. Las diversas ponencias tuvieron un grado de desarrollo desigual. Algunas tocaron los temas más polémicos de la agenda, mientras otras fueron más particulares y abordaron cuestiones operativas o instrumentales específicas.<sup>11</sup>

También, entre marzo de 1995 y enero de 1996, gracias a la iniciativa de cinco de los seis consejeros ciudadanos del IFE se realizó un foro denominado Seminario del Castillo de Chapultepec. En estas reuniones de discusión y análisis participaron especialistas, académicos, intelectuales y militantes de los cuatro partidos políticos que cuentan con representación en el Congreso.

---

<sup>11</sup> Ordenadas según los cuatro grandes apartados en los que se dividió la consulta, 194 trataron temas relacionados con los principios rectores, órganos y procedimientos electorales, 40 sobre condiciones de la competencia, 34 sobre democratización de la representación y 36 sobre partidos, asociaciones políticas y coaliciones. Quienes más textos presentaron fueron los vocales y funcionarios del propio IFE (108). Los dirigentes y miembros de los diversos partidos políticos elaboraron 65 ponencias, mientras los académicos, investigadores y periodistas presentaron 51 ponencias. Les siguieron los profesionistas con 28 y los servidores públicos con 25. Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IFE.

Después de los primeros meses de trabajo se presentó a los líderes de los partidos la *Propuesta para una Nueva Reforma Electoral* del Seminario del Castillo. El primer borrador contenía 150 propuestas de cambios concretos. Este documento se sometió --por separado-- a la consideración de los representantes del PAN, PRI, PRD y PT para conocer sus puntos de vista.<sup>12</sup> Posteriormente se realizaron nuevas reuniones, con la presencia de los representantes de todos los partidos políticos, para construir el consenso en el mayor número de propuestas posibles.

El 16 de enero de 1996, se hizo público el documento final con las conclusiones del Seminario, que incluyó 60 puntos básicos de consenso en torno a los principales temas de la reforma electoral. Cabe aclarar que sólo el PAN y el PRD respaldaron las conclusiones del seminario. El PRI y el PT argumentaron la existencia de una mesa oficial en la Secretaría de Gobernación, y decidieron no avalar el documento.

Los logros alcanzados fuera del marco institucional-gubernamental tuvieron alcances limitados. Basta revisar la larga cadena de avances y retrocesos en la negociación de los meses posteriores para valorar la necesidad de la intervención del Poder Ejecutivo en el proceso. En el caso mexicano, es difícil imaginar una reforma de consenso sin la intervención de una autoridad capaz de garantizar el compromiso mínimo de los partidos con los resultados de la negociación.

---

<sup>12</sup>Los consejeros ciudadanos Santiago Creel y José Agustín Ortiz Pinchetti y el suplente Jaime González Graf se reunieron: el lunes 9 de octubre con el Lic. Santiago Oñate, presidente del CEN del PRI; el día 11 de octubre con Porfirio Muñoz Ledo y Ricardo Valero del CEN del PRD; y los días 16 y 19 de octubre con Carlos Castillo Peraza y Humberto Aguilar, presidente y secretario general adjunto del CEN del PAN, respectivamente. Posteriormente se entrevistaron con los representantes del PT. Cabe agregar que los consejeros ciudadanos también participaron, en enero de 1996, en algunas reuniones de la mesa especial de la Secretaría de Gobernación.

### **3.1.3. Los Acuerdos de Bucareli**

El 24 de octubre, en la reunión que tuvo lugar en el Salón Juárez del Palacio de Covián, reinició formalmente el diálogo entre los dirigentes de los partidos políticos, los coordinadores de las fracciones partidistas en las Cámaras de Diputados y Senadores y los funcionarios de la Secretaría de Gobernación. En las reuniones siguientes, con base en la metodología de trabajo de la primera etapa, los participantes decidieron abordar los diferentes temas de la reforma política del estado a partir de la integración de una *mesa central* y de *nueve instancias de trabajo específico* (antes denominadas mesas especiales).<sup>13</sup>

El 27 de noviembre, en el esquema general de trabajo se estableció que la mesa central ahora se integraría con el secretario de Gobernación, los dirigentes nacionales del PAN, PRI, PRD y PT, los coordinadores de los grupos partidistas en la Cámaras de Diputados y Senadores, y el secretariado técnico (los subsecretarios de Gobierno y Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación y un representante de cada partido político).

Las funciones de la mesa central eran: a) definir en sus grandes líneas y conducir los trabajos inherentes a la reforma política del estado; b) distribuir responsabilidades y tareas entre las diferentes instancias de trabajo; c) establecer prioridades para el desahogo de los temas; d) dar seguimiento a las actividades de las instancias de trabajo y evaluar periódicamente sus avances; y e) coadyuvar a la construcción de consensos. Los integrantes de esta mesa celebrarían por lo menos una reunión de trabajo al mes. En cada caso, el secretariado técnico daría a conocer a la opinión pública lo ahí tratado.

En términos formales, la vinculación entre la mesa central y las distintas instancias de trabajo se realizaría mediante relatorías debidamente consensadas. Los coordinadores de cada partido político en la Cámara de Diputados y el Senado serían el

---

<sup>13</sup>En lugar de cuatro, para este entonces se reconocieron nueve temas. a) reforma electoral, b) fortalecimiento del Poder Legislativo, c) procuración e impartición de justicia, d) impulso al federalismo, e) reforma política del Distrito Federal, f) derechos indígenas, g) comunicación social, h) participación ciudadana, e i) atención a problemas de coyuntura.

nexo entre la mesa central y el Congreso de la Unión. Ellos eran los responsables de dar seguimiento a los avances de los trabajos relativos a la reforma del estado para --a partir de los acuerdos y conforme a sus facultades-- dar curso legislativo eficiente a las iniciativas de cambios.<sup>14</sup>

Entre enero y abril de 1996 sesionó (dos o tres veces por semana en promedio) la instancia de trabajo para la reforma electoral, que se integró con tres representantes de cada partido político (PAN, PRI, PRD y PT), el subsecretario de Gobierno, su coordinador de asesores y el director general de Desarrollo Político (dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Político). También se creó un secretariado técnico --con un representante de cada partido y el coordinador de asesores del subsecretario de Gobierno-- para redactar los acuerdos de la mesa.

En cuanto a los medios de comunicación, se decidió que el representante de un partido podría informar a la prensa los avances de la mesa (este cargo era rotativo). Sin embargo, las declaraciones eran demasiado generales y no mencionaban los puntos concretos de controversia. Además, la lentitud con que avanzaron las negociaciones y lo repetitivo de los comunicados de prensa les restaron gradualmente impacto en la opinión pública; razón por la cual se suspendió esta instancia.

La mesa de trabajo de la reforma electoral recibió los 60 puntos del Seminario del Castillo. Sin embargo, aun cuando todos los partidos políticos avalaron las conclusiones del Seminario, muchas de estas propuestas no se incluyeron en el documento final de los Acuerdos de Bucareli.

Cabe mencionar que en el caso de la negociación de la reforma electoral, se decidió crear un órgano intermedio entre la mesa central y la instancia de trabajo: la *mesa de dirigentes*. En ella, los líderes nacionales del PAN, PRI, PRD, PT y los representantes de la Secretaría de Gobernación revisaron los acuerdos y consensaron

---

<sup>14</sup>Las instancias de trabajo establecieron de manera flexible su estrategia de acción y su calendario de actividades. De igual forma, ellas mismas determinaron las modalidades apropiadas para convocar la participación de otros actores políticos y sociales en la consulta, análisis, discusión y planteamiento de propuestas sobre los temas respectivos.

(casi todas) las divergencias que la instancia de trabajo no pudo resolver. La mesa de dirigentes dejó afuera del diálogo a los representantes de las fracciones partidistas en el Congreso de la Unión. En este sentido, la influencia del Poder Legislativo en la construcción del proyecto de reforma era limitada. La mecánica de negociación era clara: sólo un acuerdo entre cúpulas partidistas permitía elaborar una reforma de consenso. Se trataba de un pacto entre fuerzas políticas antes que una decisión legislativa.

Veinte días después de que terminó de sesionar la instancia de trabajo, la mesa de dirigentes envió a la mesa central el documento de conclusiones (20 de abril de 1996). Esta última incorporó las observaciones de la Secretaría de Gobernación a las propuestas de los partidos y envió las conclusiones --mediante los coordinadores de los grupos parlamentarios-- al Congreso de la Unión para su eventual transformación en iniciativa de ley. En la Cámara de Diputados se creó, con la participación de un grupo plural, una comisión redactora. A partir de este momento la principal función de la mesa central fue evaluar el avance del trabajo de los diputados.<sup>15</sup>

Tanto la mesa de dirigentes, como la mesa central realizaron sus reuniones a puerta cerrada en la Secretaría de Gobernación. Nuevamente se mantuvo un aislamiento parcial con los medios de información; los representantes de los partidos hacían, a título personal, declaraciones “prudentes”. Nunca se elaboró un boletín de prensa, ni se hizo un comunicado en nombre de la mesa.

El número de declaraciones de los participantes en la mesa aumentó gradualmente hacia los últimos meses del proceso de negociación (julio de 1996). No obstante, una comparación de estas declaraciones con las propuestas de los partidos en las mesas de trabajo nos demuestra su carácter parcial y subordinado a intereses particulares.

---

<sup>15</sup> Vale recordar que el PAN, desde finales de febrero, ante su inconformidad por la resolución del caso Huejotzingo, rompió el diálogo y no firmó el documento final de la mesa permanente. Sin embargo, la etapa final del proceso de negociación se estudiará en el último apartado de este capítulo.

Aun cuando el contenido de las iniciativas de reforma se guardó con mucho celo para evitar que se entorpecieran todavía más las negociaciones entre el gobierno y los partidos políticos, algunos aspectos trascendieron durante el largo periodo de pláticas. Otros puntos quedaron expuestos en los Acuerdos de Bucareli, y otros más se podían inferir fácilmente a partir de los reclamos de las organizaciones políticas en la última etapa del proceso de negociación.

Quien imagine que las conversaciones de Bucareli fueron miel sobre hojuelas se equivoca. Muchos fueron los momentos de tensión, y en no pocos estuvo a punto de naufragar. Los motivos de conflicto en esa mesa no responden al simplista esquema PRI-gobierno *vs.* opositores. Todo lo contrario, el conflicto fue múltiple, entrecruzado, y --a pesar del compromiso inicial de todos los participantes-- no siempre pudo resolverse. Quizás la prueba más contundente es el retiro del PAN de las negociaciones pocos días antes de que iniciará el segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados (fecha en que la mesa central esperaban tener lista su propuesta). Sin embargo, las estrategias particulares de los actores en las mesas de negociación se discutirán en el siguiente apartado.

### ***3.2. El comportamiento de los actores***

El análisis de los actores y de sus estrategias nos remite de manera obligada a la evolución del régimen político mexicano. Sin embargo, para no repetir las consideraciones expuestas en el capítulo anterior, sólo quiero recordar que al inaugurarse la reforma política de 1977 había una gran fragmentación de fuerzas de oposición identificadas con la izquierda o la derecha, en contraste con un partido en el poder muy fuerte. Ahora, a veinte años de distancia, podemos identificar tres partidos políticos importantes que representan corrientes más o menos bien diferenciadas entre sí desde el punto de vista de sus proyectos: el PAN, el PRI y el PRD.

### **3.2.1. Los recursos de poder**

La última afirmación y, en concreto, la fortaleza de los principales partidos políticos se puede evaluar a partir de los recursos de poder con que actualmente cuenta cada uno. ¿Cuáles son, y cómo se pueden conocer estos recursos? Podríamos pensar en la fuerza objetiva que los resultados electorales y su porcentaje de representación en el Congreso de la Unión proporcionan a los partidos; y en la fuerza subjetiva que nace de la percepción coyuntural de la población y que está íntimamente ligada con el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. También se podría incluir el grado de cohesión interna de los partidos y la relación que éstos tienen con las autoridades gubernamentales, entre otros.

No obstante, para efectos prácticos, definiremos la fortaleza de los actores en función de la situación organizativa que limita los posibles recursos a utilizar. Por ello, nuestro caso de estudio nos obliga a centrar la atención sólo en los recursos pertinentes en las mesas de negociación. En este sentido, conviene hacer dos aclaraciones complementarias. Primero, las reglas del juego (la mecánica del proceso) tuvieron como principal objetivo integrar las conductas de los partidos políticos mediante la construcción de un espacio *ad hoc* en donde todos los actores participaran en *igualdad* de condiciones. Por consiguiente, el impacto de algunos recursos de poder se minimizó. Entre ellos destacan:

- a) Establecer, al menos formalmente, un sólo e idéntico canal de comunicación entre los partidos y la autoridad gubernamental restringió considerablemente los posibles privilegios del partido en el poder.
- b) Realizar las negociaciones fuera del Congreso de la Unión disminuyó el número de interlocutores y redujo el impacto de los conflictos intrapartidarios. Se creó una instancia de decisión más elevada con la participación de los líderes nacionales de los partidos políticos que permitiera construir un acuerdo entre cúpulas.

- c) Guardar cierta confidencialidad en cuanto a las posiciones de los participantes en las mesas de trabajo y los principales puntos de desacuerdo restringió la influencia del medio externo en las estrategias de los actores. En concreto, mediante esta medida se intentó minimizar el peso tanto del acceso a los medios de comunicación, como el de la percepción de la sociedad con respecto a los partidos.<sup>16</sup> Basta observar que, durante la mayor parte del proceso, las declaraciones de los representantes de los partidos políticos sólo incluyeron comentarios generales sobre el estado de la negociación.
- d) Podríamos agregar que la decisión de hacer explícita la postura inicial y las propuestas de cada partido en las mesas de trabajo redujo las asimetrías de información.

Segundo, aun cuando se tratara de una negociación entre iguales, no podríamos explicar las estrategias de los actores al margen de la visión que tenían de sí mismos y de los demás participantes. Como se estableció en el primer capítulo, la libertad del actor y la pertinencia de sus recursos se puede establecer en función del problema a tratar y de los intereses de los otros actores. Sin duda alguna, el principal indicador de los partidos políticos para construir sus estrategias (y, en la medida de lo posible, prever las estrategias de los otros participantes) fue la evaluación de sus triunfos o derrotas electorales anteriores.

---

<sup>16</sup>En particular, no se puede negar la utilidad de conocer la percepción coyuntural de la población de las distintas fuerzas políticas. Este elemento constituye uno de los principales insumos que los partidos utilizan para elaborar sus estrategias. Sin embargo, construir un indicador para evaluar este factor nos obligaría a realizar más de una encuesta de opinión nacional en diferentes momentos de la negociación. Evidentemente esta tarea supera, por mucho, los límites de nuestro trabajo. Un segundo indicador posible sería el tiempo que cada partido ocupó en alguno de los medios informativos (ya sea televisión, radio o prensa). No obstante, este indicador pierde confiabilidad en tanto se puede reconocer un alineamiento de ciertos medios de comunicación con ciertos partidos políticos. En otras palabras, no es difícil suponer que en el periódico *La Jornada* se encontrarán un mayor número de notas sobre los puntos de vista del PRD, o en el periódico *Reforma* predominarán las alusiones al PAN. Para efectos de nuestro caso de estudio, más que reconocer la dificultad de evaluar la opinión de la sociedad sobre los partidos políticos, la mecánica de trabajo de las mesas de negociación nos permite afirmar que se intentó aislar, en la medida de lo posible, este recurso de poder.

En consecuencia, nuestro referente inmediato es la comparación de los resultados de los comicios federales de 1988, 1991 y 1994. Iniciemos con el PRI, el partido que obtuvo más de 17 millones de votos (50.18% de votos válidos) en la elección presidencial de 1994. Aunque esta proporción es similar a la de seis años antes, el número de votos casi se duplicó (en 1988 fue cercana a los 9.5 millones). Los votos que ganó el PRI en esta última elección representan la cifra más alta de toda su historia. Sin embargo, si comparamos los resultados de las elecciones de diputados, este partido en 1994 se ubicó 11 puntos por abajo de los resultados de 1991 (cuadro 8). No por ello debemos olvidar que el PRI sigue siendo la primera fuerza electoral nacional y cuenta con la mayoría en el Congreso.

El PAN, por su parte, alcanzó 26.69% de la votación válida en la elección presidencial de 1994, que equivale a poco más de 9 millones de votos (9 222 899). Con este resultado logró casi triplicar la votación obtenida seis años antes. Por primera vez este partido pasó la barrera de los 20 puntos porcentuales en una elección federal. Además, en las elecciones de diputados, en 1994 estuvo ocho puntos porcentuales por encima de los resultados de 1991 (cuadro 8).

El PRD obtuvo poco menos de 6 millones de votos (5 707 237) que significaron 16.70% de la votación válida en la elección de diputados en 1994. Este dato es significativo, pues triplicó la votación que logró en la elección de 1991 (1 898 208) y rebasó el volumen alcanzado por cualquier partido de izquierda en el pasado. Cuauhtémoc Cárdenas, sin embargo, no logró mantener la segunda posición que obtuvo el Frente Democrático Nacional (FDN) en la elección presidencial de 1988.

**Cuadro 7. Porcentaje de votos válidos en elecciones presidenciales<sup>17</sup>**

<i>Partido</i>	<i>1988</i>	<i>1994</i>	<i>1994 - 1988</i>	<i>Diferencia con el perseguidor inmediato en 1994</i>
PRI	50.74	50.18	- 0.56	23.49
PAN	16.81	26.69	9.88	9.61
PRD	31.06*	17.08	- 13.98	

\*Esta cifra representa la votación que alcanzó el FDN.

<sup>17</sup> Este cuadro y los dos siguientes se construyeron con los datos que se presentaron en el segundo capítulo.

**Cuadro 8. Porcentaje de la votación total en elecciones de diputados**

<i>Partido</i>	<i>1991</i>	<i>1994</i>	<i>1994 - 1991</i>	<i>Diferencia con el perseguidor inmediato en 1994</i>
PRI	61.40	50.22	- 11.18	24.48
PAN	17.70	25.74	8.04	9.04
PRD	8.26	16.70	8.44	

El análisis del número de votos se debe complementar con el número de asientos que cada partido obtuvo en el Congreso de la Unión, en particular en la Cámara baja. En este sentido, el PRI --después de la fuerte caída de 1988-- conservó en 1994 la mayoría en la Cámara de Diputados que había ganado tres años antes. Aun cuando no pudo mantener las 320 curules que tenía en 1991, ganó 60% de la Cámara (300 asientos), cifra muy superior a la obtenida en 1988 (52%).<sup>18</sup> El PAN, por su parte, recuperó 30 curules y mejoró en seis puntos porcentuales su representación en relación con 1991; actualmente controla 23.8% de la Cámara baja. Este porcentaje supera incluso el de 1988 por 3.6 puntos. El PRD, después del fuerte retroceso de 1991(19.6 puntos porcentuales por abajo de los que ganó el FDN en 1988), ganó 14.2% del total de escaños en la Cámara (71 curules) y se consolidó como la tercera fuerza electoral.

**Cuadro 9. Porcentaje de escaños en la Cámara de Diputados**

<i>Partido</i>	<i>1991</i>	<i>1994</i>	<i>1994 - 1991</i>	<i>Diferencia con el perseguidor inmediato en 1994</i>
PRI	64.0	60.0	- 4.0	36.2
PAN	17.8	23.8	6.0	9.6
PRD	8.2	14.2	6.0	

En síntesis, estos tres partidos controlan 98% de la Cámara de Diputados y concentraron 93.95% de los votos válidos de la última elección presidencial. El candidato a la presidencia del PRI superó en 23.5 puntos porcentuales al del PAN, y este último obtuvo 9.61% más votos válidos que el del PRD (cuadro 7). Hasta este momento, nuestro análisis no ha incorporado al cuarto integrante de la mesa

---

<sup>18</sup> Cabe agregar que la disminución en el número de asientos priistas en la Cámara baja obedeció, principalmente, al cambio en la fórmula de asignación de curules.

permanente: el Partido del Trabajo. Sin embargo, la comparación de su desempeño en los últimos procesos electorales poco puede decir de un partido emergente que obtuvo 2.82% de los votos válidos en la elección presidencial de 1994 y sólo 10 escaños en la Cámara baja (2% del total). A juzgar por estas cifras, sobra decir que el PT era el partido más débil en la negociación.

### **3.2.2. *Las estrategias de los actores***

Nuevamente, el análisis de las estrategias de los actores nos obliga, antes de empezar, a hacer dos aclaraciones en apariencia contradictorias. Primero, la gran finalidad de la mesa de negociación fue consensar una propuesta de reforma electoral definitiva que dejara atrás las dudas y controversias sobre la legalidad electoral. Para ello era indispensable obtener el visto bueno de partidos políticos con objetivos distintos, que concebían la negociación más que como un proceso para acordar *cómo llegar al poder*, como un medio para decidir *quién llega al poder*.

Desde la perspectiva de los partidos, su objetivo era maximizar los beneficios y minimizar los obstáculos que la legislación vigente les presentaba para ganar el mayor número de votos; ordenaron sus preferencias a partir de: a) la evaluación de los resultados de los comicios anteriores; b) la estimación de su fuerza electoral futura; y c) las restricciones propias de los mecanismos de negociación. La conducta de los partidos se puede analizar como la expresión de una estrategia racional que utiliza el poder para aumentar las ganancias de su participación en las mesas de trabajo.

Segundo, aun cuando el comportamiento de los jugadores tiene sentido en función de las oportunidades y el marco que los limita, los actores difícilmente tienen objetivos claros y proyectos coherentes. Por el contrario, éstos son múltiples, más o menos ambiguos, más o menos explícitos y más o menos contradictorios. Su comportamiento es activo, siempre restringido pero nunca completamente determinado. Además, el hecho de que concurren varios actores hace más compleja la elección de la estrategia a seguir, pues dicha estrategia se determina en función también de cómo se espera que vayan a actuar los demás jugadores.

En los hechos, los partidos políticos trataron siempre de sacar ventaja de factores coyunturales y adecuaron continuamente sus estrategias para obtener los mayores beneficios del comportamiento de los otros participantes. En una negociación que duró más de un año y medio, los escenarios políticos no podían ser siempre los mismos.

Cabe agregar que, en ocasiones, los actores no eran capaces de establecer un orden de preferencias con respecto a lo que deseaban negociar, por lo tanto no estaban dispuestos a ceder en lo más mínimo y bloqueaban cualquier intento de llegar a un acuerdo. Estos cambios continuos nos impiden distinguir una estrategia constante de cada partido durante todo el proceso de negociación. Sin embargo, como se estableció en el primer capítulo, siempre es posible observar regularidades en la conducta de los actores.

### ***3.2.2.1. El Partido Acción Nacional***

Cuando Acción Nacional aceptó sentarse en la mesa de negociación siempre tuvo muy claro que el incremento sustancial de su representación en el Poder Legislativo no dependía de una nueva reforma electoral. Por un lado, muchas de las inconformidades panistas sobre el marco jurídico se resolvieron en el sexenio anterior con las reformas salinistas. Por el otro, el crecimiento sostenido de su votación en las elecciones (federales y locales) recientes le permitía pensar que, aun cuando no se modificara la legislación electoral, aumentarían sus victorias en la elección intermedia de 1997.<sup>19</sup> Además, si el marco jurídico-normativo vigente favorecía al partido en el poder, y el PAN consideraba viable ganar la mayoría en la Cámara baja, entonces los cambios podrían perjudicarlo más que beneficiarlo.

En consecuencia, su principal estrategia estuvo encaminada a reaccionar contra los cambios que se pudieran traducir en un incremento positivo en la distribución de

---

<sup>19</sup>Estos dos supuestos ampliaron considerablemente el margen de libertad e imprevisibilidad de Acción Nacional.

recursos --de todo tipo-- a los partidos con menor fuerza electoral. Esta lógica se puede observar en las siguientes propuestas:

- a) Distribuir 70% del financiamiento público en forma proporcional al número de votos que cada partido obtuvo en el comicio federal anterior y el restante 30% con base en el principio de igualdad.
- b) Eliminar la figura del registro condicionado. Además, cuando un partido perdiera su registro no podría solicitarlo para la elección siguiente. También propuso elevar considerablemente el porcentaje de votos necesario para mantener el registro y para tener acceso a las curules de representación proporcional.
- c) Reducir a 3 el número de senadores por cada estado, y conservar la fórmula de elección de dos senadores por el principio de mayoría y uno por el de primera minoría. La propuesta panista no permitía la inclusión de la fórmula de representación proporcional en la elección de senadores.
- d) Permitir la reelección de los legisladores a partir del año 2000.

En cuanto a la salida del Poder Legislativo del Consejo General del IFE, el PAN compartía intereses con el partido mayoritario. Fue el PRD quien propuso los cambios más radicales sobre la composición de los órganos electorales. Acción Nacional se limitó a apoyar al PRD o al PRI en función de sus intereses, y su comportamiento fue más reactivo que propositivo. La verdad es que no se necesitaba cambiar la legislación para asegurar al PAN las condiciones para ir a la competencia.

Acción Nacional logró consolidar muchas de sus propuestas gracias a una táctica de diálogo y acercamiento con los distintos actores, que se puede definir como gradualista. Sin embargo, en la última etapa del proceso decidió suspender --por segunda ocasión-- su participación en las negociaciones. La explicación de esta medida obedece a: a) la valoración de los beneficios marginales de los nuevos cambios en la legislación electoral; y b) el deseo de asestar nuevamente un golpe simbólico a la vieja guardia priísta con la revocación del resultado electoral en el municipio de

Huejotzingo, Puebla.<sup>20</sup> El PAN utilizó inteligentemente su margen de libertad para negociar su participación en el diálogo y, al mismo tiempo, manipular a la Secretaría de Gobernación; una estrategia que la ha rendido buenos frutos en los últimos años.

Por un lado, el PAN siempre estuvo consciente que la presencia del PRD en la mesa le garantizaba la defensa de un alto porcentaje de sus intereses. Por el otro, en tanto reconoció como el objetivo de las mesa de negociación elaborar una reforma de consenso, el PAN sabía que su participación era indispensable para legitimar la propuesta de reforma. Además, en caso de no estar de acuerdo con algunos puntos de la propuesta, el PAN podía hacer un último intento para corregirlos a su favor cuando el Congreso tuviera que apobar los cambios.

En síntesis, Acción Nacional tenía un interés adicional en que las negociaciones se prolongaran el mayor tiempo posible. Si se realizaba o no la reforma no era lo más importante. En cambio, condicionar su participación en el diálogo a la obtención de otro tipo de beneficios colaterales (ajenos a la reforma electoral) le permitió sacar el mayor provecho posible de la coyuntura política en los dos campos.

Sin embargo, Acción Nacional también sabía que no podía caer en el extremo opuesto. En tanto hubiera mostrado un total desinterés en la consolidación de la reforma, el PAN hubiera tenido que asumir los costos de su inactividad política ante la opinión pública. Definitivamente ningún partido desea ostentar la etiqueta de “obstáculo para la transición democrática”. Además, en la medida que se podía interpretar su comportamiento como la aceptación del marco jurídico electoral vigente, el PAN habría perdido toda posibilidad de realizar impugnaciones a los futuros

---

<sup>20</sup> En 1995, el PRI obtuvo la victoria en 185 ayuntamientos y el PAN en 24, de los 217 municipios del estado de Puebla. En Huejotzingo, el día de las elecciones se registraron cerca de 12,000 votos y 45.74% de abstencionismo. (fuente: Secretaría de Gobernación) Si se considera que el PAN había alcanzado la victoria en la capital del estado y en los municipios más grandes, entonces es posible afirmar que la importancia política de Huejotzingo es prácticamente inexistente. Sin embargo, el Acción Nacional encontró en este conflicto poselectoral la vía para realizar una campaña en contra del gobernador (priista) del estado, y obtener un beneficio gratuito debido al interés del presidente y del secretario de Gobernación de sacar adelante la reforma con su apoyo.

resultados de los comicios; impugnaciones que, en el presente sexenio y en el anterior, le han redituado en la mayoría de las ocasiones.

En consecuencia, es importante tener presente que la capacidad del PAN de obtener beneficios colaterales tenía un límite. Al fin de cuentas todos los actores estuvieron conscientes que una nueva reforma consensada sólo entre el PRI y la izquierda no era del todo mala. Más aún si recordamos que las reformas electorales del sexenio anterior habían incorporado la mayoría de las demandas de Acción Nacional.

### ***3.2.2.2. El Partido de la Revolución Democrática***

En la última elección presidencial el PRD aprendió la lección del sexenio salinista e interiorizó los costos de la ruptura del diálogo con las autoridades gubernamentales. Este partido fue quien realizó el mayor número de impugnaciones a los comicios de 1994. Además, los resultados de las primeras elecciones locales en 1995 reafirmaron la necesidad del PRD de garantizar la imparcialidad de los órganos electorales y de mejorar las condiciones de la competencia.

A diferencia del PAN, los perredistas sentían que dependían de la reforma para incrementar sus posibles victorias electorales en 1997. A cambio estaba en sus manos ofrecer la legitimidad que las primeras reformas salinistas no tuvieron. Su estrategia en las mesas de negociación era muy clara: arrebatar el mayor número de cambios que garantizaran el respeto de los resultados electorales y, sobre todo, mejoraran las condiciones de la competencia. En la medida que se sintieron los menos favorecidos con la legislación vigente, sus propuestas fueron más radicales. Entre ellas destacan:

- a) Eliminar la participación del Poder Ejecutivo y Legislativo en el Consejo General del IFE, mantener la participación de los partidos políticos sólo con voz, y aumentar a nueve el número de consejeros.
- b) Elaborar una lista nominal con firma y fotografía del elector. Además, sería responsabilidad del estado que los ciudadanos obtuvieran su registro en el padrón.

- c) Distribuir 50% del financiamiento público en partes iguales, y 50% de forma proporcional a la fuerza electoral de los partidos políticos.<sup>21</sup> También propuso elevar el porcentaje de votos que sirve como requisito para tener acceso a estos recursos.
- d) El financiamiento privado no debería rebasar 10% del monto de financiamiento público que recibió el partido político mayoritario. Además, las contribuciones de las personas físicas tendrían un límite equivalente a cinco salarios mínimos anuales.<sup>22</sup>
- e) El tope de gastos en la campaña presidencial sería a razón de un peso por elector inscrito en el Registro Electoral Ciudadano, a pesos del 21 de agosto de 1994, indexados según los índices del Banco de México. Además, la violación a los topes sería causa de nulidad de la elección.
- f) Reducir a tres meses la duración de las campañas.
- g) Homologar las fechas de elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos.
- h) Desaparecer el registro condicionado, y cuando un partido perdiera su registro no podría solicitarlo para la siguiente elección. Además, el porcentaje de votación para mantener el registro se elevaría a 3% del total y a 5% para acceder a las curules de representación proporcional.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> De este último monto, ningún partido podría obtener más del 35% del total a distribuir, y el remanente se repartiría en partes iguales al resto de los partidos.

<sup>22</sup> Durante el Seminario del Castillo decidió apoyar al PRI en cuanto a la eliminación del financiamiento privado.

<sup>23</sup> Después del Seminario del Castillo estuvo de acuerdo en incrementar a 2% el porcentaje de votos para mantener el registro de los partidos y a 3% el necesario para tener acceso a las curules de representación proporcional.

- i) Integrar la Cámara de Diputados con 250 curules de mayoría relativa y 250 de representación proporcional. Estos últimos serían distribuidos con una fórmula de representación directa (número de lugares igual al porcentaje de votación).<sup>24</sup>
- j) Mantener en 4 el número de senadores por estado, pero ahora todos se deberían elegir con el principio de representación proporcional (mediante la fórmula del cociente natural y los restos mayores).
- k) Eliminar las restricciones para la formación de coaliciones y restablecer la figura de candidatura común.
- l) Permitir el voto de los mexicanos en el extranjero.

La atención de los representantes del PRD se centró en disminuir las ventajas comparativas del PRI y el PAN mediante la reducción del tope a los gastos de campaña, y la redefinición de las fuentes y límites de financiamiento privado. También deseaban incrementar el monto de los recursos financieros de origen público y tener mayor acceso a los tiempos oficiales gratuitos en los medios de comunicación.

El PRD modificó sus propuestas iniciales para lograr acuerdos que, desde su punto de vista, le eran redituables. Algunos de sus objetivos, como ganar espacios en el órgano electoral, los compartían todos los partidos de oposición. Siempre estuvo consciente que la oposición unida tenía mayor fuerza para presionar al partido en el poder. Por ello, procuró allegarse el apoyo del Partido del Trabajo y, en menores ocasiones, de Acción Nacional para fortalecer algunas de sus propuestas. En otros momentos, como en el caso del debate sobre la eliminación del financiamiento privado, reconoció la posibilidad de formar un frente común (incluyendo al partido mayoritario) contra el PAN, y así reducir el margen de libertad de este último. En tanto partidos con menor fuerza electoral, el PRD y el PT aprovecharon la construcción de alianzas como

---

<sup>24</sup> En busca de un acuerdo aceptaría que, con el criterio de la mayor proporcionalidad posible, se eligieran 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. La forma como se repartirían estos últimos debería tener como objeto complementar las bancadas de los partidos que no hubieran alcanzado su cuota proporcional con asientos de mayoría relativa.

estrategia para equilibrar las fuerzas de los participantes en las mesas, y obtener mayores beneficios de la reforma.

Cabe recordar que, durante los primeros meses, el PRD decidió retirarse de la mesa de negociación para obligar al gobierno federal a resolver los conflictos poselectorales en el estado de Tabasco. Sin embargo, la suspensión indefinida de las pláticas (debido a la salida del PAN de la mesa por los conflictos poselectorales en Yucatán y el cambio de titular en la Secretaría de Gobernación) mermó su capacidad de presión. Cuando se reanudaron las conversaciones, el conflicto en Tabasco se había convertido en un objetivo secundario y había sido desplazado por la necesidad de introducir el mayor número de cambios posibles en el proyecto de reforma electoral.<sup>25</sup>

### *3.2.2.3. El Partido del Trabajo*

El PT se sentó en las mesas de trabajo consciente que su capacidad de negociación era la más débil. Contaba básicamente con sólo dos recursos: a) la necesidad de los otros actores de integrar su participación en las discusiones para que la propuesta de reforma gozara del consenso de todos los partidos con representación en el Congreso; y b) la posibilidad de formar alianzas con otros actores para desequilibrar la balanza en algunos momentos y definir ciertos puntos de conflicto.

Sin embargo, ambos recursos tuvieron un alcance limitado, y su fortaleza en las negociaciones estuvo íntimamente ligada al comportamiento de los otros actores. Es decir, en la mayoría de las ocasiones sus estrategias eran reactivas. Por ejemplo, el PT

---

<sup>25</sup> Después de permanecer en la mesa de negociación hasta la conclusión de la propuesta, el PRD cambió su estrategia radicalmente y decidió interrumpir el diálogo cuando la reforma se discutía en el Congreso de la Unión. Para entender este cambio podríamos argumentar que un alto porcentaje de sus intereses ya se encontraban en la propuesta, y además contaba ahora, de una forma u otra, con el apoyo del PAN en algunos puntos y con el apoyo del PT en otros. Sin embargo, explicar este cambio de estrategia implica analizar los mecanismos de negociación en el Congreso de la Unión, el cambio en los recursos de poder y los nuevos conflictos que se presentaron. En tanto proceso de negociación en un marco institucional distinto, el comportamiento de los partidos políticos en las Cámaras del Congreso es, sin duda, un atractivo tema para una investigación futura.

sólo decidió retirarse de las mesas de trabajo cuando algún otro partido había adoptado previamente esta estrategia. Además, en términos generales, más que buscar defender su propias propuestas, su capacidad de decisión estuvo limitada a adherirse o rechazar las iniciativas de los otros actores. En este sentido el PT tuvo un papel secundario en la negociación.

De una forma u otra, la posición del Partido del Trabajo sirvió para representar los intereses de los llamados partidos chicos en la mesa de negociación.<sup>26</sup> El PT siempre tuvo dos objetivos en los que no estaba dispuesto a ceder. Sus principales propósitos fueron impedir que se elevara demasiado tanto el porcentaje mínimo para tener derecho a los escaños de representación proporcional, como el porcentaje necesario para conservar el registro. Las propuestas originales del PRD y el PAN buscaban incrementar este último hasta 3 o 4%. Si el total de la votación válida en la elección presidencial de 1994 se mantuviera constante en los comicios federales de 1997, este aumento hubiera obligado al PT a obtener 518,243 o 863,738 más votos, según fuera el caso, en la siguiente elección. En otras palabras, debería incrementar 6.2% o 41.6% su votación, respectivamente. Estas cifras, desde luego, crecerían considerablemente después de actualizar el padrón. Por ello, la propuesta final del PT no aceptaba que el porcentaje necesario para conservar al registro superara el 2% del total de la votación.

El Partido del Trabajo también reconoció la oportunidad de mejorar las condiciones en la competencia electoral. Por ello, apoyó muchas de las propuestas del PRD. Además, con el objetivo de aumentar sus posibilidades de mantener el registro, centró sus esfuerzos en obtener más recursos financieros. Llegó incluso a proponer, a diferencia de los otros partidos, que una proporción más alta del financiamiento público se distribuyera con base en el principio de igualdad, en lugar del de

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, en los últimos días de enero de 1995 el PT fue el único integrante de la mesa que insistió en no posponer la convocatoria para la obtención del registro condicionado. Una posible explicación de esta medida radica en la idea de este partido que una vez realizada la convocatoria, la propuesta de desaparecer el registro condicionado enfrentaría mayores obstáculos.

proporcionalidad. Es decir, no deseaba que se premiara la eficiencia electoral de los partidos. Sin embargo, como hemos afirmado, su capacidad para defender las propuestas de este tipo era en extremo limitada.

#### ***3.2.2.4 El Partido Revolucionario Institucional***

De todos los partidos en la mesa de negociación, el PRI tenía el mayor interés por conservar los beneficios que la legislación vigente le presentaba. Su primer objetivo era realizar el menor número de cambios para mantener sus ventajas comparativas, sobre todo, en lo relativo a la integración del Poder Legislativo y de las autoridades electorales. En otros temas, como el acceso a los medios de comunicación y el financiamiento público, el PRI deseaba crear condiciones más favorables.

El partido mayoritario también era el más interesado en realizar el debate en el seno del Congreso de la Unión. Su peso relativo en este órgano aumentaba considerablemente su fuerza para hacer frente a las demandas de los partidos de oposición y encauzar la reforma según sus intereses. Sin embargo, los resultados de los comicios recientes mermaron su capacidad para erigirse como el único representante de los intereses de la sociedad. Además, su acercamiento con el gobierno y, en consecuencia, su compromiso con la elaboración de una reforma de “consenso” lo obligaron a participar en las mesas de trabajo de la Secretaría de Gobernación. Quizá, esta sea la razón por la que el PRI nunca amenazó con suspender el diálogo y retirarse de las instancias de trabajo. Cabría agregar que, a diferencia de los otros partidos, tradicionalmente el PRI ha resuelto sus controversias con el gobierno mediante otras vías.

Después de los primeros diez meses de la negociación (enero a octubre de 1995) y en el marco del Seminario del Castillo de Chapultepec, el PRI originalmente aceptó:<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Estas observaciones nacen del análisis del documento de propuestas de conciliación para la reforma electoral del Seminario del Castillo de Chapultepec (24 de octubre de 1995) en el que se incluían las posiciones

- a) El funcionamiento del Tribunal Federal Electoral (Trife) como un organismo jurisdiccional de pleno derecho y su integración al Poder Judicial de la Federación.
- b) Designar a los magistrados del Trife con base en la propuesta de las fracciones de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, y mediante el voto calificado de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara baja.
- c) La facultad de los consejeros ciudadanos para elegir al presidente del Consejo, quien tendría las atribuciones propias de un moderador de debates.
- d) La creación de la cédula de identidad ciudadana como el instrumento de identificación de los electores; la participación de los partidos políticos en la actualización del padrón electoral; y la posibilidad de realizar auditorías al padrón antes de cada elección federal.
- e) No utilizar programas públicos con fines electorales-partidarios, y suspender la publicidad de estos programas en los tiempos de campañas electorales.
- f) El libre, personal e intransferible ejercicio de la afiliación partidaria; la prohibición formal de la afiliación colectiva; y la sanción de toda forma de coerción o inducción del voto derivada de la relación laboral o del disfrute de un servicio público.
- g) La facultad del consejo general del IFE para declarar de validez y otorgar las constancias de mayoría en la elección de presidente de la República.

Si el partido en el poder debería ceder ante algunas propuestas de la oposición, pronto reconoció como su principal estrategia obtener algo a cambio. Sus esfuerzos se centraron en incrementar el financiamiento público e incluso, si era necesario, estaba dispuesto a desaparecer el financiamiento privado.<sup>28</sup> Su objetivo era aumentar

---

iniciales del PRI, PAN y PRD. A partir de este documento y con el trabajo de los meses siguientes, que finalizó el 16 de enero de 1995, se elaboraron los *60 puntos para la reforma político-electoral* del Seminario.

<sup>28</sup> El partido mayoritario, en su preparación para los comicios de 1997, enfrenta como uno de los más importantes obstáculos el deterioro de sus finanzas y, en consecuencia, de la calidad de las campañas de sus candidatos. Actualmente, al crecimiento de sus deudas se suma la imposibilidad de encontrar fuentes

sustancialmente el monto del primero. En la negociación sobre el financiamiento privado, en algunos momentos, el PRI pudo formar un frente contra el PAN con el apoyo de los otros dos partidos de oposición.

En otros temas, cuando el PRI vislumbraba una disminución mayor de sus ventajas comparativas o la posibilidad de construir alianzas con otros partidos, sus propuestas no estaban completamente definidas.<sup>29</sup> Los conflictos dentro del PRI y la necesidad de estimar hasta donde estaban dispuestos a negociar los otros actores lo obligaron a guardar estrategias reactivas y contingentes. Después de ceder y llegar a ciertos acuerdos (como los del Seminario del Castillo), endurecía su postura y trataba de modificar nuevamente propuestas previamente consensadas. En los hechos, el dirigente nacional del PRI mantuvo una posición ambigua: por un lado, aceptaba los Acuerdos de Bucareli; por el otro, no garantizaba la disciplina priísta en el Congreso de la Unión cuando la reforma se tuviera que aprobar.

En la etapa final del proceso de negociación, muchas de las propuestas del PRI se pueden clasificar como la posición intermedia entre el PRD y el PAN. Por ejemplo, en cuanto a la integración del Senado el PRI sugirió que se mantuviera en cuatro el número de representantes por entidad federativa; dos electos por el principio de mayoría, uno de primera minoría y otro más de representación proporcional. En este tipo de propuestas aparece implícito el deseo priísta de dividir a la oposición.

---

alternativas de financiamiento suficientes. Por un lado, prácticamente se ha cerrado la transferencia de recursos financieros gubernamentales fuera de las vías legales. Por el otro, la experiencia del PRI previa a la elección de 1994 dejó muy claro los límites de su capacidad para hacerse de recursos de origen privado.

<sup>29</sup> Por ejemplo, antes de realizar una propuesta concreta, se limitó a comentar que la integración de los órganos electorales debería realizarse con base en la redefinición de sus facultades. También reconoció que las modificaciones relativas al acceso a los medios de comunicación rebasaban la reforma electoral y deberían ser negociadas en otro espacio. En otras ocasiones esperó hasta el último momento para hacer comentarios. Tal es el caso de la discusión sobre los emblemas y símbolos patrios; la necesidad de desaparecer el registro condicionado; de elevar los porcentajes para mantener el registro y para tener acceso a las curules de representación proporcional; y las condiciones para formar coaliciones, entre otros temas.

No obstante, más que describir en detalle las distintas propuestas del partido mayoritario, resulta de mayor interés subrayar que el PRI deseaba poner un límite de temporalidad a las pláticas en la Secretaría de Gobernación. Prolongar el debate en este marco institucional mantenía la posibilidad de que la oposición sacara ventajas de factores coyunturales en detrimento del partido en el poder. Por ello era indispensable trasladar la negociación al seno del Congreso. Además, el mayor peso relativo del PRI en este órgano le abría la oportunidad de cambiar algunos puntos de la reforma en el último momento.

### ***3.2.2.5 La Secretaría de Gobernación***

Antes de analizar el comportamiento de la Secretaría de Gobernación como representante institucional del Poder Ejecutivo, recordemos que el objetivo general de las pláticas era asegurar la aceptación de todos los partidos políticos de las nuevas reglas del juego electoral y, en consecuencia, de los futuros resultados de los comicios. En particular, el objetivo de cada partido era maximizar los beneficios y minimizar las desventajas que la legislación vigente les presentaba.

Para integrar estos dos objetivos, en apariencia contradictorios, el Poder Ejecutivo debería cumplir tanto el papel de mediador, como el de responsable de asegurar que todos los actores respetaran los acuerdos de la mesa. En otras palabras, debería reducir la incertidumbre y el conflicto entre los participantes y dar al juego finalidad y coherencia mediante la regulación del conjunto. Más que una estrategia, el comportamiento de la Secretaría de Gobernación obedeció a la necesidad de condicionar la orientación y el contenido de las estrategias de los partidos para garantizar un mínimo de previsión en el comportamiento de los actores.

La primera función (mediador-conductor) explica que el Poder Ejecutivo emitiera la convocatoria para integrar la mesa de negociación, elaborara la propuesta de mecánica de trabajo (estructura básica de interacción-decisión) y la propuesta de agenda. Además, se decidió construir el espacio del diálogo bajo la conducción de la Secretaría de Gobernación --y no en el Congreso-- para crear una instancia de decisión

más elevada, disminuir el número de interlocutores, y reforzar el control del Poder Ejecutivo sobre el desarrollo del proceso.

En relación con el último punto, influencia del Ejecutivo en el curso de la reforma, es importante realizar una distinción entre los fines del presidente de la República y los objetivos del titular de la Secretaría de Gobernación. El primero buscó poner en práctica un nuevo marco jurídico que dejara atrás y para siempre los conflictos electorales que interrumpen el desarrollo político y económico del país. En tanto la reforma permitiera terminar con el ciclo elecciones-conflicto-reforma-elecciones, la estabilidad y certidumbre política aumentaría la confianza de los inversionistas y aceleraría la recuperación económica. Desde la perspectiva del presidente, la elaboración de una reforma de consenso también mostraría el camino a seguir para realizar otro tipo de cambios constitucionales como los referentes al sistema federal, al equilibrio de poderes, etc.

Sólo así podemos explicar que, en un principio, el presidente decidiera no utilizar otros recursos institucionales como: a) elaborar la iniciativa de reforma sin la opinión de los partidos políticos y limitar su participación al debate en el Congreso (con lo cual obligaría a la oposición a enfrentar al partido mayoritario en inferioridad de condiciones); o bien cuando los partidos condicionaron su participación en la mesa de trabajo, b) suspender todas las negociaciones hasta que los propios partidos reconocieran la importancia del diálogo y se comprometieran con éste.

Por su parte, el secretario Chuayffet encontró en la tarea de asegurar el acuerdo de todos los partidos la oportunidad de impulsar su imagen en el escenario político nacional. Desde la perspectiva del ex-gobernador del estado de México, el buen desempeño en su cargo aumentaría las posibilidades de conseguir la precandidatura de su partido para contender por la presidencia de la República en el año 2000. En los hechos, el acuerdo de todos los partidos en torno a la reforma permitiría a Chuayffet erigirse ante la opinión pública y ante los mismos partidos como el “gran negociador”, capaz de dirimir las controversias partidistas y constructor del consenso indispensable para el desarrollo democrático de la vida nacional.

Por consiguiente, el secretario de Gobernación --en adición al interés institucional-- tenía un interés personal en la posibilidad de integrar la aprobación de todos los partidos políticos de las nuevas reglas del juego electoral, y salvar cualquier obstáculo que pudiera detener la reforma. Para cumplir con este objetivo, más que fungir como el mediador de las pláticas, el secretario de Gobernación asumió un papel activo en el proceso. De una forma u otra, la negociación poselectoral del caso Huejotzingo nos permite ejemplificar como Chuayffet utilizó las ventajas institucionales inherentes a su cargo para asegurar la continuidad del diálogo. En este sentido, si las instituciones cobran vida en hombres de carne y hueso, vano sería pensar que el mediador institucional actuaría imparcialmente.

Sobre la segunda función (asegurar el compromiso de los partidos con los acuerdos) cabe subrayar que la cooperación sólo es posible cuando hay expectativas razonables de que el otro jugador se mantendrá en la elección acordada, ya que una defección puede producir el peor resultado para quien se atuviera unilateralmente al acuerdo. En particular, en una negociación donde el objetivo esencial es acabar con una serie de prácticas que entorpecen el juego democrático es mucho más difícil llegar a acuerdos porque éstos requieren la certeza de que cada actor cumplirá lo pactado. La segunda función no se podría cumplir si los partidos políticos no fueran los principales interesados en concretar la reforma, y si estos actores no hubieran encontrado mejores términos de intercambio fuera del recinto del Congreso.

Desafortunadamente, en los hechos, la Secretaría de Gobernación no pudo asegurar por completo la duración del diálogo y garantizar la permanencia de los partidos en la negociación; nunca tuvo la intención ni el poder institucional explícito para sancionar a los participantes que decidieran suspender las pláticas. Además, en tanto dependencia responsable de la conducción de la política interior nacional, no pudo impedir que los partidos políticos condicionaran su presencia en las mesas de trabajo a la solución de otro tipo de conflictos (sobre todo los poselectorales).

Este segmento del medio externo constituyó un obstáculo más para la construcción de acuerdos y permitió a ciertos actores poner en práctica estrategias

contra el sistema. En concreto, el PAN y el PRD incorporaron en sus estrategias la negociación de temas ajenos a la construcción de la propuesta del nuevo marco jurídico electoral para obtener beneficios colaterales. El tema de la reforma sin duda fue uno de los recursos más socorridos por los partidos para fijar posiciones, amenazar, mostrar voluntad o flexibilizar su posición.

Sin embargo, los partidos de oposición llevaron en el pecado la penitencia. Así como la Secretaría de Gobernación no podía obligarlos a participar en las mesas de trabajo, tampoco tenía los medios --cien por ciento confiables-- para garantizar que el Poder Legislativo ratificara la totalidad de los Acuerdos de Bucareli. Tarde o temprano, serían los miembros del Congreso --bajo un marco institucional distinto y, en consecuencia, con una mecánica de negociación diferente-- quienes aprobaran la reforma. El poder de la Secretaría de Gobernación para asegurar el compromiso de los actores con los acuerdos tenía un límite tangible.

### ***3.3. Los resultados de la negociación***

Debido a la cercanía de los comicios federales de 1997, se decidió --en la reunión del 27 de noviembre de 1995-- que el proyecto de reforma electoral debería enviarse al Congreso antes de que iniciara el segundo periodo ordinario de sesiones (15 de marzo).<sup>30</sup> Sin embargo, las negociaciones no avanzaron tan rápido como se esperaba, y no fue sino hasta el 20 de abril cuando la mesa de dirigentes entregó a la mesa central las conclusiones de su trabajo. Después de esta fecha, no pasaron más de dos días antes de que la Secretaría de Gobernación entregara el documento final al Poder Legislativo.

La propuesta de reforma se ordenó en seis grandes apartados: a) derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección; b) órganos y autoridades electorales; c) organización del proceso electoral; d) condiciones de la competencia; e) régimen de

---

<sup>30</sup> Esta decisión se ratificó en el artículo noveno del acuerdo suscrito por los coordinadores de las fracciones de los partidos políticos en el Congreso que estableció los procedimientos del diálogo político nacional para la reforma democrática del estado.

partidos; y f) legalidad y representación.<sup>31</sup> En total se definieron 27 propuestas de reforma constitucional y 79 de modificaciones legales (o reglamentarias). En algunos puntos la Secretaría de Gobernación incluyó comentarios adicionales que diferían de los acuerdos interpartidarios.<sup>32</sup>

Estos comentarios o corchetes fueron resultado del cansancio e incapacidad de las autoridades gubernamentales y de los partidos políticos para construir un proyecto de reforma que satisficiera por igual a todos los actores. Aún cuando 95% de las propuestas gozaban del consenso de todos los partidos, las diferencias eran muy importantes en cuanto a su trascendencia. Hasta este momento persistían las controversias en relación con: a) la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores; b) el financiamiento; c) la integración de los órganos electorales; y d) la integración del Tribunal Federal Electoral (Trife) al Poder Judicial y el método para designar a los magistrados electorales.<sup>33</sup>

Los comentarios de la Secretaría de Gobernación abrían la oportunidad de introducir nuevos cambios al documento final. En los hechos, cuando el debate se

---

<sup>31</sup> Uno de los temas más relevantes de la reforma política es el que se refiere al gobierno del Distrito Federal, que al menos comprende el estatuto jurídico de la entidad, las formas de elección de sus autoridades, así como la integración y funciones de la Asamblea de Representantes. Sin embargo, dada su amplitud y profundidad, estas reformas se trataron en un espacio político diferente al del resto de la reforma electoral. Por esta razón no se incluyeron en nuestro análisis.

<sup>32</sup> Las principales propuestas de este documento y los comentarios de la Secretaría de Gobernación se describen en el anexo que se encuentra después de este capítulo.

<sup>33</sup> Para ejemplificar los complicados de las discusiones analicemos el caso del financiamiento. Hasta ese momento existían dos propuestas globales sobre un principio ya aceptado por los cuatro partidos: el financiamiento público prevalecerá sobre el privado. La primera propuesta establece que ningún partido podrá obtener más de 10% del financiamiento privado con relación al total del apoyo público. Y la segunda determina que la totalidad del financiamiento público se distribuirá bajo dos fórmulas aplicables, una al 70% y la otra al 30% restante. El conflicto se encontraba en la forma como distribuir estas dos partes. El PRI proponía que 70% se distribuyera de forma proporcional al número de votos de cada partido y 30% con un criterio inverso. El PAN aceptó la fórmula priista sobre el 70%, pero demandaba que el 30% restante se distribuya de manera igualitaria entre los partidos con registro. El PRD aceptó cualquiera de estas fórmulas, pero el PT impugnó la propuesta panista. Finalmente, PRI y PAN no se ponían de acuerdo.

trasladó al Congreso, el Revolucionario Institucional pugnó por cambiar algunas propuestas y por incorporar en el texto el contenido de los corchetes. Además, en estos días --y después de la revocación del resultado electoral en el municipio de Huejotzingo-- el PAN reapareció en el espacio del debate (20 de mayo) con una propuesta de reforma diferente.

En un principio se crearon dos mesas plurales en el Congreso (una en cada Cámara) para obtener los acuerdos finales y redactar la iniciativa de ley. Sin embargo, la falta de consenso sobre el proyecto de reforma justificó que la Secretaría de Gobernación tomara cartas en el asunto nuevamente. Para acelerar la construcción de la propuesta en esta última etapa, la mecánica de negociación cambió en forma radical: los acuerdos se construyeron mediante reuniones bilaterales entre el secretario Chuayffet y los representantes de los distintos partidos políticos. Los partidos no negociaban con sus contrapartes y sólo el titular de Gobernación conocía la posición de todos los actores.

A estas reuniones asistía, además del dirigente nacional de cada partido, el líder de la fracción en la Cámara baja. En ese momento era indispensable abonar el terreno en el Congreso de la Unión para facilitar la futura aprobación de los cambios. Las negociaciones bilaterales persistieron hasta el final del proceso. El objetivo implícito de este mecanismo era incrementar la zona de incertidumbre bajo el control del Poder Ejecutivo y así flexibilizar la postura de los partidos.

El 17 de julio de 1996, el secretario de Gobernación y los líderes nacionales del PAN, PRI, PRD y PT se comprometieron a concluir las negociaciones a fin de que todos los cambios se aprobaran antes del 1º de noviembre. La fecha límite no estaba vinculada con los tiempos de trabajo de ambas cámaras, sino con el inicio del proceso electoral de 1997. Veinticuatro horas después, en la madrugada del 18 de julio estaban listos los acuerdos --entre el gobierno, el PRI, el PRD y el PT-- para la reforma, y se había dado luz verde a la convocatoria para un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

No obstante, en el último minuto el PAN dio un “apretón de tuercas” y advirtió que si no se aceptaban sus propuestas no suscribiría la iniciativa que se enviará a la Cámara de Diputados.<sup>34</sup> El proceso se detuvo cuando el gobierno y el PAN hicieron un último intento por alcanzar un acuerdo para sumar a este partido a la reforma. En los días siguientes, ante la posibilidad real de aprobar los cambios constitucionales con o sin el aval de Acción Nacional, los representantes panistas flexibilizaron sus propuestas.

En términos estrictamente formales, nada impedía que los comicios de 1997 se llevaran a cabo con el marco jurídico vigente. Las instituciones y las leyes para hacerlo existían. De cualquier manera el IFE tendría que buscar un mejor equilibrio en la distribución de los recursos (de todo tipo) entre los partidos, de cualquier modo serían elecciones tan vigiladas como las de 1994, y en cualquier caso habría una enorme presión colectiva para impedir la repetición de fraudes.

Sin embargo, después de 19 meses de pláticas, el deseo de construir el consenso en torno a la reforma se convirtió en necesidad. Jugar con la posibilidad de abandonar la ruta reformista podía tener un costo muy elevado. Confirmar la imposibilidad de nuestras autoridades y partidos para llegar a un acuerdo mínimo hubiera sido muy grave. La reforma urgía.

Finalmente, la noche del jueves 25 de julio concluyeron las negociaciones cuando los dirigentes Felipe Calderón Hinojosa (PAN), Santiago Oñate (PRI), Porfirio Muñoz Ledo (PRD) y Alberto Anaya (PT) presenciaron la firma de la iniciativa para la reforma constitucional en materia electoral en Palacio Nacional. En la mesa central, con el presidente Zedillo y el secretario Chuayffet, estuvieron también los presidentes de las cámaras de Senadores, Fernando Ortiz Arana, y Diputados, Humberto Roque

---

<sup>34</sup> El PAN definió su inconformidad con la propuestas del PRI y el PRD en doce puntos relativos a: el monto del financiamiento público, la forma como distribuir el tiempo oficial en los medios de comunicación, la presencia de representantes del Poder Legislativo en el Consejo General del IFE, la forma como designara a los consejeros electorales, la facultad de los consejeros electorales del elegir al presidente del Consejo General, la fórmula para integrar la Cámara de Diputados y la de Senadores, y la integración del Tribunal Electoral.

Villanueva. Los acompañaron los coordinadores de las fracciones partidistas Jesús Ortega (PRD), Ricardo García Cervantes (PAN) y Primitivo Ríos (PT), así como el senador panista Gabriel Jiménez Remus.

La iniciativa de reforma y adiciones a 19 artículos de la Constitución en materia político-electoral incluyó entre otros puntos:<sup>35</sup>

- a) La afiliación a los partidos políticos será estrictamente individual (fin formal del corporativismo y fuerte golpe al sector obrero del partido mayoritario).
- b) Se dispondrá de mecanismos (en la ley) para que los mexicanos en el extranjero puedan votar.
- c) El Consejo General del IFE se integrará con ocho consejeros electorales y un presidente que tendrán derecho a voz y voto; un representante de cada uno de los partidos políticos que tengan representación en el Congreso con derecho a voz, pero sin voto; y un secretario ejecutivo.
- d) Los ocho consejeros electorales serán electos con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados y durarán en su cargo siete años. Los consejeros ciudadanos actuales no podrán reelegirse.
- e) El Poder Ejecutivo no tendrá injerencia en los órganos electorales. El secretario de Gobernación dejará de presidir el Consejo General del IFE. Su lugar será ocupado por un ciudadano que se designará específicamente para ese cargo con el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados --a propuestas de las fracciones partidistas.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Los artículos que se modificaron son el 35, 36, 41, 54, 73, 74, 94, 95, 96, 97, 99, 105, 108, 110, 111, 116 y 122. Cabe precisar que primero se aprobaron las reformas a la Constitución y en una "segunda ronda" se hicieron los cambios a las leyes reglamentarias, básicamente el Cofipe.

<sup>36</sup> Para algunos analistas esta propuesta no sólo impedirá cualquier tentación gubernamental de incidir en la organización, realización y calificación de los comicios para favorecer o perjudicar a un partido determinado, sino que también dejará sin base los reclamos opositores de comportamientos tendenciosos de la institución. En mi opinión, sólo los comicios de 1997 nos permitirán conocer los alcances reales de la reforma.

- f) En el terreno del financiamiento a los institutos políticos, son dignos de mencionar los acuerdos para crear mecanismos de fiscalización, así como poner un tope al monto del financiamiento privado (equivalente a 10% de los recursos que los partidos reciban del Estado). Por consiguiente, el financiamiento de los partidos políticos y los gastos de campaña tendrán predominantemente un origen público.<sup>37</sup>
- g) Ningún partido podrá tener más de 300 diputados. Tampoco podrán contar con un número de diputados (electos por ambos principios) que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación nacional.
- h) A partir de 1997, 32 de los 128 Senadores se elegirán por el principio de representación proporcional.
- i) Se incorpora el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial y se le otorga la facultad de calificar la elección presidencial (desaparece el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados). Los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales (de los estados) estarán sujetos a revisión Constitucional. Los partidos políticos podrán impugnar leyes electorales ante la Suprema Corte.
- j) Se incluye en la Constitución una serie de principios comunes para todas las legislaciones electorales locales.

El 31 de julio, sin debate y en menos de cuatro horas, la Cámara de diputados aprobó por unanimidad el paquete de cambios y adiciones a la Constitución. El dictamen contó con 455 votos a favor. Solo cinco diputados mostraron su inconformidad ante pequeños aspectos.<sup>38</sup> Un día después, el Senado de la República avaló con 124 votos la minuta que enviaron los diputados. En el escenario económico,

---

<sup>37</sup> Después se acordó que 70% del financiamiento público se distribuyera en forma proporcional a la fuerza electoral de los partidos, y el 30% restante en parte iguales.

<sup>38</sup> Cabe agregar que este mismo día se aprobó en el Consejo General del IFE la propuesta de redistribución del país. Con unanimidad de votos se aceptó la subdivisión del D.F. en 30 distritos para las elecciones federales y en 40 para efectos de la integración de la Asamblea de Representantes.

el voto aprobatorio del Congreso se tradujo en una alza de 3.5 puntos porcentuales en la bolsa de valores; el repunte más importante en lo que iba del año.

Sin embargo todavía no era tiempo de echar las campanas a volar; los cambios constitucionales se aprobaron sin que existieran acuerdos firmes en materia reglamentaria. En la cima de la imprevisión, los partidos hicieron que el Congreso aprobara unos artículos transitorios que dispusieron un fecha límite para nombrar autoridades electorales.

Fue hasta el 31 de octubre, después de largas discusiones, cuando se alcanzó el acuerdo de todos los partidos sobre los nombres del presidente del Consejo General del IFE, José Woldenberg, y los ocho nuevos consejeros electorales: José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar, Jacqueline Peschard y Emilio Zebadúa.

Con base en los acuerdos de esta fecha, el presidente Zedillo elaboró la iniciativa que envió al Congreso para modificar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). En un principio, los dirigentes de los partidos políticos y el gobierno federal habían concretado 107 compromisos. Sin embargo, el tema de financiamiento terminó con el consenso; con cambios de último momento en 19 puntos, 282 diputados priistas dieron marcha atrás a los llamados Acuerdos de Bucareli y aprobaron el 14 de noviembre el nuevo Cofipe, una Ley de Impugnación Electoral y reformas a otras dos normas.

El desacuerdo se centró en la formación de coaliciones, el monto del financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación. Entre los cambios más importantes se encuentran:

- a) Ninguna persona se podrá registrar como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral.
- b) Las agrupaciones políticas no podrán formar coaliciones con los partidos políticos en los procesos electorales.
- c) Los partidos políticos podrán coaligarse hasta en 20 fórmulas cuando se trate de candidatos a senador (y no en 34 como se proponía en la iniciativa original).

- d) En el caso de las diputaciones, los partidos políticos podrán coaligarse hasta en 100 fórmulas (en lugar de las 160 previstas antes).
- c) El tiempo en radio y televisión se repartirá de la siguiente manera: 30% será distribuido por igual entre las organizaciones políticas, y el 70% restante se asignará conforme a la fuerza de cada uno de los partidos (el acuerdo previo consideraba 40 y 60%, respectivamente).

Sin embargo, el verdadero punto de ruptura fue la discusión sobre el financiamiento público. Los partidos de oposición, sobre todo el PAN y el PRD, calificaron la propuesta priísta como excesiva. A pesar de las airadas reclamaciones, el 23 de enero de 1997, con base en las disposiciones del nuevo Cofipe, el Consejo General aprobó (con ocho votos a favor y uno en contra) 2,111 millones de pesos para el financiamiento de la elección federal de 1997. Este monto será utilizado en actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas.<sup>39</sup>

Los recursos (que no incluyen el presupuesto de las campañas en el Distrito Federal) se distribuirán de la siguiente forma:

Partido	Pesos
PRI	892,112,657.27
PAN	527,248,111.07
PRD	391,336,040.46
PT	189,937,518.02
Otros*	93,138,624.35
<b>Total</b>	<b>2,111,493,864.21</b>

\* Esta cifra incluye el financiamiento del PC, PVEM y PDM.

Fuente: *Reforma*, 24 de enero de 1997, p. 9A.

En la sesión del IFE se argumentó que tomar como base para el cálculo del financiamiento una campaña presidencial que no tendrá lugar y un número de senadores (128 en lugar de 32) que no se van a elegir fue error. También se criticó que el PRI recibirá 58 millones de pesos en el rubro de gastos de campaña por encima del

<sup>39</sup> El Consejo estableció también los topes de gastos de campaña para diputados (676 071 pesos para cada uno de los 300 diputados de mayoría relativa) y senadores (176 262 567 pesos para la lista de 32 senadores que serán electos con el principio de representación proporcional).

tope máximo que puede gastar en todas las campañas políticas.<sup>40</sup> Además, la existencia de lagunas legales sobre el financiamiento generó un intenso debate y obligó al presidente del Consejo a proponer la creación de una comisión de consejeros electorales para su análisis.

Nuevamente la oposición encontró la oportunidad de cobrar al PRI el costo de su decisión. Acción Nacional decidió devolver 39% del financiamiento que le asignaron (cerca de 16 millones de pesos mensuales), y exhortó a los demás partidos a hacer lo mismo. El PRD, por su parte, dijo que destinaría un porcentaje de estos recursos al financiamiento de programas sociales.<sup>41</sup>

Lo cierto es que las de 1997 serán las elecciones más caras en la historia mexicana, no sólo como resultado de una inflación permanente en la economía nacional, sino a causa de los pesados aparatos burocráticos que hacen posibles los procesos electorales, los abultados montos destinados a los partidos políticos y la complicada legislación en la materia, que creó un virtual cuarto poder: el electoral.

En términos de nuestro análisis es importante subrayar que tanto va el cántaro al agua hasta que se rompe. Al fin de cuentas, el PRI decidió que había cedido mucho y respondió con el legítimo ejercicio de atribuciones que objetivamente le corresponden. La tan deseada reforma de consenso quedó como eso, sólo un deseo.

Sería difícil encontrar una sola explicación capaz de dar cuenta de esta situación. Lo que sí debe quedar claro es que se trata de responsabilidades compartidas entre las oposiciones y el Revolucionario Institucional, así como de una situación que demuestra la acusada debilidad de los canales institucionales y no institucionales de negociación, diálogo y construcción de consensos.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> En este rubro el tope es de 379 millones y el PRI recibirá 437 millones.

<sup>41</sup> Cabe recordar que la ley considera sanciones para los partidos que desvíen recursos públicos para otras actividades que no sean estrictamente electorales.

<sup>42</sup> Algunos analistas también explican la conducta del PRI, en parte, debido a las derrotas en los estados de México, Hidalgo y Coahuila en las elecciones del 11 de noviembre de 1996.

Después de casi 23 meses de espectáculo, el tema de la reforma se convirtió en aburrido, con una trama incompresible para la opinión pública y, paradójicamente, con una solución menos impactante. El saldo de la lentitud de los actores políticos para alcanzar acuerdos importantes fue la pérdida de auditorio. Tanto el diseño de la mecánica de negociación, como los cálculos partidistas mostraron sus debilidades. Aún cuando 95% de los cambios se construyeron con el acuerdo de todos los partidos, la reforma perdió fuerza como acto simbólico.

### *3.4. El balance del proceso*

En términos generales, se puede pensar que la mayoría de los cambios proponen la puesta en práctica de una democracia representativa moderna a partir de consensos sobre derechos políticos, organización del proceso electoral, órganos y autoridades, condiciones de la competencia, funcionamiento del régimen de partidos, integración de las Cámaras y legislación en sus dimensiones federal y estatal. La reforma electoral debería fomentar la existencia de un escenario de legalidad democrática, de estricta racionalidad política y gobernabilidad. Todo con el objetivo de eliminar las negociaciones bajo presión y desmontar las causas de fondo de la impugnación pre y poselectoral.

Desde la perspectiva de las autoridades gubernamentales, este objetivo sólo se podría alcanzar si la propuesta de reforma recogía las firmas de todos los líderes de los partidos políticos con representación en el Congreso. Desafortunadamente, la integración de la iniciativa de ley no se realizó tan rápido como el gobierno y algunos partidos políticos desearon. Tampoco se lograron resolver todos los disensos. Se reservaron para mejores tiempos la pelea por la inclusión del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, las candidaturas independientes y la posible prohibición del uso de los colores patrios en los logos de los partidos.<sup>43</sup> Quedan pendientes otros temas, en

---

<sup>43</sup> En relación con el debate sobre el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular es importante aclarar que los partidos políticos estuvieron de acuerdo en incluir estos puntos en las discusiones sobre participación ciudadana (otro espacio de negociación de la reforma política).

concreto, la reforma al sistema federal, al Poder Legislativo, etc. Después de todo, la democracia es sólo un acuerdo fundamental en torno de las reglas para enfrentar los problemas de la convivencia cotidiana en una estructura política.

En cuanto a los ganadores y los perdedores de la reforma, la diferencia de los beneficios y los costos entre un actor y otro son una cuestión de grado. Si el objetivo de los partidos era aumentar las posibilidades de obtener triunfos electorales, entonces la evaluación de los cambios se hace más difícil antes de conocer los resultados electorales de 1997. No obstante, estamos en condiciones de afirmar que, el balance del proceso de negociación y del proyecto mismo de reforma no fueron del todo favorables para el partido mayoritario. La oposición logró arrebatar 15 posibles posiciones en la Cámara de Diputados y casi 20 en la de Senadores al partido en el poder.

El PRI también tuvo que ceder en lo relativo a la integración del órgano electoral, la calificación de los comicios presidenciales, el fin de la afiliación corporativa a los partidos políticos y el voto de los mexicanos en el extranjero. Por si fuera poco, el Revolucionario Institucional pagó los costos de las negociaciones colaterales entre el PAN y el secretario de Gobernación.

A cambio, el partido tricolor tendrá mayor fortaleza económica. Además del importante incremento que significa el predominio de los recursos públicos destinados al financiamiento de los partidos sobre los de origen privado, recordemos que el PRI recibirá 42% del total de estos recursos. El PRI ganó también en tanto consiguió que otros puntos --como la posibilidad de presentar candidaturas independientes-- no se incluyeran en la reforma.

Sin embargo, no podríamos explicar que el partido en el poder hubiera aceptado la reforma si el propio PRI no estuviera seguro de mantener la mayoría después de las elecciones de 1997. Desde la perspectiva del Revolucionario Institucional los cambios

no le impedirán mantener su fuerza electoral.<sup>44</sup> De cualquier forma, el PRI se ha cerciorado durante nuestra larga historia de reformas que el desarrollo de la normatividad electoral no le significa, en relación directamente proporcional, una pérdida de su margen de votación favorable.

Aun cuando este partido deberá pagar el costo de aprobar por sí sólo las modificaciones al Cofipe, la profundidad de los cambios --sobre todo en lo relativo a la integración de los órganos electorales-- aseguran mayor credibilidad para sus futuras victorias y reafirman su compromiso con la legalidad, la transparencia de los procesos electorales y, en conjunto, con el desarrollo de la democracia electoral en México.

En el extremo contrario se encuentra el PT; el partido que en términos proporcionales obtuvo mayores beneficios. Si consideramos su escasa fuerza de negociación, el Partido del Trabajo ganó más de lo que podía reclamar. Sobre todo en el acceso a los medios de comunicación y a los recursos financieros. Los cerca de 190 millones de pesos que recibirá en 1997 no son nada despreciables. Además, como beneficiario indirecto de algunas demandas de los otros partidos, el PT encuentra ahora mejores condiciones para consolidar su presencia nacional y mantener el registro después de las elecciones federales intermedias. Esta afirmación se hace más evidente si recordamos que después de la reforma constitucional el porcentaje para mantener el registro sólo tuvo un incremento de medio punto porcentual.

En la misma línea, el balance de los cambios fue muy positivo para el PRD. Aun cuando al final del proceso de negociación tuvo que ceder ante algunos puntos, un alto porcentaje de las propuestas perredistas se incorporaron en la reforma. Tan sólo por citar algunos ejemplos se pueden mencionar la salida del Poder Ejecutivo del órgano electoral, el predominio de los recursos financieros públicos sobre los de origen privado, el derecho de los mexicanos en el extranjero de votar, la reducción en el

---

<sup>44</sup> Tan sólo para dar un ejemplo podemos valorar el costo relativo para el PRI de la reducción en el margen de sobrerrepresentación en la Cámara baja. Si el partido tricolor estima en 1997 mantener al menos una votación a su favor cercana al 43%, entonces el 8% de sobrerrepresentación le permitirá conservar la mayoría en la Cámara de Diputados.

margen de sobrerrepresentación del partido mayoritario en la Cámara de Diputados y la nueva forma de integración del Senado. Además, en comparación con el sexenio anterior, el PRD logró un cambio radical de su imagen ante la opinión pública. Sin duda alguna, Andrés Manuel López Obrador tiene por delante un escenario más promisorio que el de su antecesor.

El PAN, por su parte, compartió algunos beneficios con el PRD. Sobre todo los que se tradujeron en una disminución de las ventajas comparativas del PRI. También logró incorporar en el proyecto algunas de sus propuestas. Tal es el caso de la reducción hasta 8% de la sobrerrepresentación del partido mayoritario en la Cámara baja, la distribución en forma igualitaria de sólo 30% del financiamiento público, aumentar el porcentaje para mantener el registro y conservar un senador en cada estado electo con el principio de primera minoría. Cabe agregar que las reformas al marco jurídico-electoral durante el sexenio anterior ya habían incluido muchas de las peticiones de Acción Nacional. Falta mencionar los beneficios de condicionar su presencia en el diálogo a la satisfacción de otras demandas ajenas a la reforma.

Finalmente, aun cuando Acción Nacional fue el último en avalar la iniciativa de reforma constitucional, el PAN pudo mantener su imagen de “promotor de la democracia”. Sin embargo, queda la duda sobre la negociación final previa a la aprobación de las reformas constitucionales entre Acción Nacional y la Secretaría de Gobernación. Quizás el poder de convencimiento del secretario Chuayffet residió en la promesa de garantizar al PAN la presencia de un ciudadano de toda su confianza --como José Woldenberg-- en la presidencia del órgano electoral. Quizás Acción Nacional valoró los costos de no participar en el proyecto de reforma. Posiblemente los dos argumentos son válidos.

Otro de los ganadores parciales de la reforma fue el secretario de Gobernación. Conseguir el consenso de todos los líderes partidistas y la aprobación de los cambios constitucionales por unanimidad en el Congreso no es una tarea fácil. Aun cuando el consenso se rompió con la negociación de las modificaciones a la ley secundaria, no se puede minimizar la tarea de Emilio Chuayffet y su equipo. El ex-gobernador del

estado de México aparece todavía como el interlocutor gubernamental con los partidos, y como el operador político del presidente Zedillo.

Sin embargo, el verdadero triunfo del presidente de la República y del secretario de Gobernación sólo se podrá valorar después de los comicios de 1997. Falta aún someter las reformas a la prueba de fuego de las elecciones. Si en realidad se logra romper con el ciclo elección-conflicto-reforma-elección, entonces todos habremos ganado. Desafortunadamente, sólo con el compromiso de los principales actores políticos con las reglas del juego electoral se puede aspirar a dejar atrás y para siempre las impugnaciones de los resultados de los comicios. Sin la voluntad política de los actores, ninguna ley electoral, por ejemplar que sea, garantizará el desarrollo de elecciones transparentes y equitativas.

Por ello, era importante construir un nuevo método para establecer el consenso partidario sobre los cambios a realizar. En el marco de la llamada reforma política, el caso de la reforma electoral es un ejemplo del mecanismo de negociación que utilizó el gobierno para elaborar las principales propuestas de modificaciones legislativas y para dirimir sus controversias con los partidos. La negociación de esta propuesta constituye el referente inmediato para el análisis de la interacción entre los principales actores políticos y las instituciones, que reconoce el diálogo como el pilar de las relaciones políticas.

## CONCLUSIÓN

En un régimen de partido hegemónico, los partidos de oposición no están prohibidos, pero su desarrollo encuentra múltiples obstáculos porque el partido en el poder impone las reglas del juego. Tal fue el escenario que imperó en México por más de seis décadas. Después de varios intentos gubernamentales por fortalecer la competencia partidista, en 1988 se puede identificar un parteaguas en la evolución política moderna mexicana. La escisión del partido mayoritario, la formación de un frente amplio de izquierda y, en concreto, los resultados de los comicios federales de ese año develaron un nuevo pluralismo político y, por consiguiente, un paso adelante en la consolidación de un sistema de partidos competitivo.

Los cambios políticos en curso obedecen a razones como la creciente participación ciudadana, la diversificación de intereses y la configuración de fuerzas partidistas plenamente diferenciadas. El día de hoy podemos afirmar que el sistema político mexicano ha dejado de ser el sistema de partido hegemónico con una lógica de predominio estatal sobre la sociedad, y empieza a convertirse en un sistema político con fuerte competencia interpartidista y mayor participación social en los asuntos públicos.

Esta transformación ha provocado un cambio en la fuente de legitimación del régimen. La legitimidad histórica, clientelar y de eficacia en la provisión gubernamental de bienes y servicios ha dado paso a una legitimidad de carácter legal y democrática, donde las elecciones junto con una actuación gubernamental ceñida a leyes, imparcial y socialmente responsable, son el eje del consenso político. Bajo esta perspectiva se puede entender que, en los últimos años, la necesidad de garantizar una absoluta legalidad y transparencia de los procesos electorales abanderara los reclamos partidistas y se colocara en el corazón de la agenda gubernamental.

Los productos y efectos acumulados de nuestra historia de reformas electorales --aún sin contar la más reciente-- han establecido cambios sustanciales en las normas, instituciones y procedimientos. Los puntos de mayor conflicto en el debate

se han trasladado, gradualmente, de la credibilidad de los resultados y la imparcialidad de las autoridades a las condiciones de la competencia. Sin embargo, en este marco de evolución permanente prevalece aún la desconfianza entre las fuerzas partidistas.

Por ello, el rasgo distintivo del último intento para definir un marco jurídico electoral definitivo residió en la posibilidad de alcanzar el acuerdo de todos los partidos sobre las reglas del juego. Todo con el fin de terminar, de una vez por todas, con el ciclo de reforma-elecciones-conflicto-reforma. El espacio para la construcción del consenso fue la secretaría de Gobernación. Se pensó que el Poder Ejecutivo podría fungir como mediador y, al mismo tiempo, asegurar el compromiso de los partidos políticos con los cambios a realizar.

Desafortunadamente, entre las fuerzas que ahora compiten por acceder al poder domina una concepción del proceso político que considera la conquista del Estado como objetivo final, sin tomar en cuenta que en la democracia sólo se puede aspirar a alcanzar un control parcial de éste. Los tres partidos de mayor fuerza electoral se sentaron en las mesas de negociación con el objetivo de establecer (utilizando como referencia los resultados electorales de 1994) las condiciones que les facilitarían ganar el mayor número de votos en las elecciones siguientes. Muy pronto olvidaron que el objetivo central de la reforma era definir las reglas del juego y no los ganadores.

Bajo este punto de vista, la tan deseada reforma de consenso tenía posibilidades limitadas de éxito. Más aún si consideramos que el Poder Ejecutivo carece de los recursos institucionales necesarios para garantizar el apoyo de todos los partidos cuando el Congreso aprobara los cambios. Sin embargo, deberían pasar más de veinte largos meses antes de que se pudiera comprobar la incapacidad de las autoridades y los partidos para elaborar un marco jurídico electoral "de consenso".

La reforma se convirtió en rehén de cada coyuntura, en motivo para levantarse de la mesa de negociación, romper el diálogo, publicar exigencias, obtener concesiones, y volver a la mesa. En un proceso tan largo, los mecanismos de negociación sufrieron cambios radicales. Ante la dificultad para construir la reforma, las autoridades utilizaron todos los recursos --formales e informales-- a su alcance para

flexibilizar las propuestas de los partidos y lograr su aprobación. Lo que importaba no eran las normas legales y los procedimientos e instituciones que de los acuerdos surgían, sino que prevaleciera el consenso. Sin embargo, este valor tiene un límite: la correspondencia entre fines y medios.

La cercanía del segundo informe presidencial impuso la premura, y ésta dio origen a un hecho inédito: por vez primera en el ciclo de reformas electorales, los cambios constitucionales se aprobaron sin acuerdos firmes en materia reglamentaria. La discusión sobre el financiamiento público, manzana de la discordia, fue el punto de quiebra y obligó al Ejecutivo a ser él quien firmara y enviara al Congreso la iniciativa de reformas legales en materia electoral. El PRI respondió con el legítimo ejercicio de atribuciones que formalmente le corresponden e introdujo cambios de último minuto. El resultado es de todos conocido.

La situación y el ambiente que priva es parecido al que siguió a la primera reforma electoral del salinismo (1989-1990). En lugar de la reforma definitiva lo que tenemos como saldo final es la discordia, la guerra de acusaciones, que presagia unos comicios dominados por la desconfianza y el recelo. Tristemente la situación dará pie a que los profesionales del chantaje que instrumentaron escenarios de conflicto artificial --como el de Huejotzingo el año pasado-- tengan elementos para llorar amargamente y recordar, desde luego, que “no se le puede pedir al PRI que se suicide”.

No por ello podemos reducir la reforma a un fracaso. No es justo descalificar casi 95% de los acuerdos que se alcanzaron con la aprobación de todos los partidos políticos. El rompimiento del consenso no afectó los acuerdos sobre la integración del Poder Legislativo, la estructura del IFE, las facultades de sus órganos, el nombramiento de los consejeros electorales y del consejero presidente. Dentro de la integración de los órganos electorales, destaca también la creación del Tribunal Electoral, responsable de calificar la elección presidencial y encargado de dirimir conflictos electorales desde un punto de vista jurisdiccional y no político.

El grado de profundidad de los últimos cambios es mayor en tanto hemos vivido un proceso acumulativo de reformas que hacen una diferencia radical. Aun cuando cada una de esas reformas fue insatisfactoria o incompleta en su momento, la suma de ellas y su impacto sobre la distribución del poder es impresionante como medida de cambio político en México.<sup>1</sup>

El problema no sólo es la legislación, sino su aceptación por parte de los actores. Mientras no se considere a la ley como un marco efectivo para solucionar las controversias entre las fuerzas en competencia, ninguna modificación o mejora será efectiva para evitar los conflictos pre y poselectorales. El barroquismo de nuestras leyes se puede entender sólo con el ingrediente de la desconfianza. Se han creado verdaderos laberintos legales que han llegado a regular hasta el ancho de las ranuras de las urnas para que no se pueda introducir más de una boleta. En términos generales, la oposición se cuida del PRI y éste de la oposición.

Se requiere que la ley misma genere espacios reales para la negociación institucionalizada y permita que todos la consideren como el marco adecuado para defender sus intereses. De ahí que sea necesario no sólo mejorar los procedimientos electorales, sino una reforma política global, donde los espacios ganados por la oposición tengan contenidos reales de poder y donde las perspectivas futuras sean claras para los perdedores de una elección concreta; pues la democracia es “un sistema en donde existen partidos que representan divisiones de intereses, valores y opiniones;

---

<sup>1</sup> El nuevo presidente del IFE, José Woldenberg, ha ejemplificado la magnitud de ese impacto en un párrafo: “Si a las elecciones federales de 1994 hubiésemos ido con la fórmula de integración de la Cámara de Diputados que estuvo vigente antes de la introducción de los llamados ‘diputados de partido’ (1963), el PRI hubiese obtenido con aproximadamente el 50% de los votos válidos, el 91.3% de los diputados (274 de 300). Si por el contrario, la fórmula vigente hubiese sido la de la reforma política de 1977 y que estuvo vigente durante los comicios de 1979, 1983 y 1985, con exactamente la misma votación hubiese obtenido el 68.5% de los diputados (274 de 400); no obstante con la fórmula hasta hace unas semanas vigente, obtuvo el 60% de los mismos (300 de 500). Y con la nueva fórmula aprobada apenas, con la misma votación sus diputados no hubiesen podido rebasar el 58%, es decir 290 de 500”. José Woldenberg, “¿Para qué sirven las instituciones?”, *Nexos*, núm. 227, noviembre de 1996.

donde existe una competencia organizada con reglas; y en donde periódicamente se abre la posibilidad de que los partidos pierdan las elecciones”.<sup>2</sup>

La reducción del debate sobre la democracia a temas electorales es entendible, pero ya es insuficiente: entendible por el retraso que en materia electoral existía en México, pero insuficiente por la vastedad de temas aún pendientes en la agenda político-institucional. En consecuencia, más allá de los problemas técnicos que resuelvan las deficiencias todavía imperantes en nuestro sistema electoral, nos enfrentamos a un problema de *reforma institucional* --con todas las connotaciones que el término tiene, incluidas aquéllas de carácter cultural-- que implicaría cambios fundamentales en las perspectivas de futuro de los actores políticos.

Por ello lo más importante de la reforma electoral es su concepción como parte fundamental en un proceso más amplio e integral de reforma y cambio democrático. La nueva agenda gubernamental debe incluir, entre otros aspectos, reformas a la relación y equilibrio entre los tres poderes federales, al marco de competencias entre los distintos órdenes de gobierno y a las relaciones entre las instituciones públicas y la sociedad.

Evidentemente no se agotan aquí las difíciles concreciones de la reforma política pendiente. Sólo hemos apuntado algunos de los temas que consideramos trascendentes en el debate. El éxito de este proceso de cambio depende de la capacidad gubernamental de sustituir los viejos consensos intrapartidistas por los nuevos consensos interpartidistas. El diseño, elaboración, puesta en práctica y control de las políticas de reforma supone, en las actuales condiciones de pluralismo y complejidad de la sociedad mexicana, la responsabilidad, por parte del gobierno, de construir los acuerdos necesarios para que los cambios sean eficientes, duraderos y generen condiciones de estabilidad.

Nuestro nuevo diseño institucional tiene que partir de la base de la pluralidad como el marco sobre el que se consolida la legitimidad, y debe considerar el viejo principio democrático de la alternancia en el poder como una posibilidad real de que

---

<sup>2</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 10.

los electores evalúen mediante el voto la gestión de sus mandatarios. El arbitraje de las diferencias debe pasar de las manos del titular del poder ejecutivo a los electores, y los conflictos se deben resolver en las instancias jurisdiccionales que correspondan. La secretaría de Gobernación no tiene por qué ser el espacio donde se resuelvan en última instancia y con base en presiones y movilizaciones, las pugnas entre los partidos en cada elección. El gobierno federal debe dejar de intervenir en ese tipo de conflictos.

Sólo con la aceptación de los principales actores políticos de las reglas del juego electoral se puede aspirar a dejar atrás y para siempre las impugnaciones de los resultados de los comicios. Por ello, era importante establecer un nuevo método de negociación que asegure el consenso partidario sobre los cambios a realizar. Desafortunadamente el esfuerzo del Poder Ejecutivo por instituir un mecanismo de negociación distinto para dirimir sus controversias con los partidos y elaborar las principales propuestas de cambios jurídicos no contó con el apoyo de sus interlocutores.

Quizás es momento de exigir a los partidos políticos la voluntad y capacidad necesaria para definir los cambios que el país exige. Es el momento de exigir que los partidos discutan sus tesis, programas, estrategias e ideologías y no la limpieza de los comicios. Es momento de llevar a cabo campañas de altura con propuestas, debates, discusiones y alternativas con el propósito de que la población tenga realmente opciones para elegir a sus gobernantes. La reforma, hoy como siempre, está en manos de los actores relevantes; de su flexibilidad e imaginación depende que pueda llegar a buen puerto.

## ANEXO

En las siguientes páginas mostraremos una síntesis del primer documento que la secretaría de Gobernación envió al Congreso para su revisión (mayo de 1996). Para efectos de claridad, dividiremos los seis grandes temas de las mesas de negociación en tres grupos. El primero se refiere al *derecho al sufragio*, a poder votar y a que ese voto sea respetado, lo que se verifica en distintas etapas del proceso electoral, especialmente en la elaboración del padrón, en la jornada electoral y en los actos posteriores a la misma, incluida desde luego la calificación de las elecciones. En este apartado se pueden incluir los tres primeros temas de la mesa de negociación: derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección; órganos y autoridades electorales; y organización del proceso electoral.

Si se me permite una generalización respecto a este capítulo de la agenda, el balance sobre el derecho al sufragio en el proceso electoral federal de 1994 fue, si no plenamente satisfactorio, por lo menos aceptable. Sobre todo si se contrasta con nuestro vasto expediente de lo que genéricamente se ha denominado fraudes electorales, identificados con las violaciones a la voluntad popular expresada en las urnas. En consecuencia, este capítulo requería sólo reformas que permitieran el *perfeccionamiento* de la normatividad correspondiente.

**Cuadro 1. Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección<sup>1</sup>**

<i>Conclusiones de la mesa<sup>2</sup></i>	<i>Comentarios de la secretaría de Gobernación</i>
Incorporar el TFE al poder judicial como órgano especializado. Los ministros y magistrados electorales serían designados por una mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara baja a propuesta de la Suprema Corte de Justicia	Los magistrados podrían ser nombrados por la Cámara de Diputados de entre las propuestas que haga la Suprema Corte de Justicia, y los ministros podrían ser designados conforme al procedimiento señalado en el art. 96 de la Constitución.

<sup>1</sup> Dentro de este tema también se discutió la posibilidad instaurar la figura jurídica del referéndum para reformas que incidan en decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución, y la figura de la iniciativa popular como prerrogativa ciudadana incorporándola en los arts. 35 y 71. Sin embargo, una vez que la negociación se trasladó al Congreso de la Unión, este punto salió de la propuesta de reforma debido a las grandes controversias no resueltas sobre el tema, y a la conveniencia de discutir estos temas en otro momento.

<sup>2</sup> Todas las propuestas hacen referencia a modificaciones constitucionales, salvo cuando se especifique que se trata de modificaciones legales (reglamentarias).

**Cuadro 1. Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección (cont.)**

<i>Conclusiones de la mesa</i>	<i>Comentarios de la secretaria de Gobernación</i>
Establecer la acción de inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, así como la acción por controversias constitucionales, que serían resueltas por la Suprema Corte de Justicia.	Resulta inconveniente la modificación relativa a suprimir la excepción existente en la fracción I del art. 105 respecto de la acción de controversia constitucional en la materia electoral. <sup>3</sup>
Incorporar la afiliación personal a los partidos políticos.	
Hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para la elección presidencial.	Por razones de soberanía y de logística debe continuar la legislación vigente y el sufragio sólo pueda ejercerse en el territorio nacional.

**Cuadro 2. Órganos y autoridades electorales**

<i>Conclusiones de la mesa</i>	<i>Comentarios de la secretaria de Gobernación</i>
Suprimir la representación de los poderes ejecutivo y legislativo en el Consejo General del IFE, y mantener la forma de representación de los partidos políticos conforme a la legislación actual.	
Modificar la denominación de consejeros ciudadanos por la de consejeros electorales y establecer su número en nueve, con duración de ocho años en su cargo.	Fijar en diez el número de consejeros electorales y designar a dos por cada una de las cinco circunscripciones plurinominales.
Una mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, nombraría a los consejeros electorales de entre una lista de candidatos que excederá en cinco el número de consejeros a nombrar.	Los consejeros serían propuestos por los grupos parlamentarios y electos por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados. De no lograrse dicha mayoría, se designarían por insaculación.

<sup>3</sup> Lo anterior fundamentalmente en razón de que se propone el establecimiento de todo un sistema de control de constitucionalidad, tanto de las leyes electorales federales y locales, como de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los dos ámbitos, lo que hace innecesaria dicha reforma y abriría el planteamiento de conflictos en diferentes vías sobre las mismas cuestiones.

### Cuadro 3. Organización del proceso electoral

<i>Conclusiones de la mesa</i>	<i>Comentarios de la secretaria de Gobernación</i>
Una mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados nombraría el director general del IFE de la propuesta que se formule con el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General del instituto. <sup>4</sup>	El procedimiento anterior también se debería utilizar para nombrar al presidente del Consejo General, quien propondría a dicho cuerpo colegiado el nombramiento del director general.
El Consejo General del IFE haría el cómputo nacional de los 300 cómputos distritales correspondientes a la elección presidencial y remitirá la documentación respectiva a la Cámara de Diputados.	Para simplificar la calificación de la elección de presidente de la República, el procedimiento de cómputo y declaración de validez debe quedar a cargo exclusivamente del TFE.
El Tribunal Federal Electoral (TFE) resolverá sobre las impugnaciones que existan en contra de los resultados de casilla o de cómputo distritales e informará a la Cámara de Diputados.	
Con los cómputos distritales que remitió el Consejo General y con las resoluciones del TFE la Cámara de Diputados hará el cómputo nacional definitivo.	
La propuesta número 40 de las modificaciones legales establece la necesidad de configurar a la brevedad el Programa del Registro Nacional Ciudadano para conocer la viabilidad técnica y las condiciones temporales para su concreción, que permitan a cada partido fijar su posición. El objetivo es contar con la Cédula de Identidad a más tardar en el año 2000.	

El segundo grupo encierra el cuarto punto del documento: la *competencia electoral* y, por tanto, comprende las etapas previas a la jornada electoral, donde el principio de equidad entre los partidos constituye el objeto medular de la normatividad, en tanto condición indispensable para la competencia partidista. El mayor número de las impugnaciones a los últimos procesos electorales nace de la inconformidad de la oposición sobre este tema. Por ello se requerían cambios importantes. Este tema, en relación con los cinco restantes, fue el que incorporó el mayor número de propuestas de modificaciones legales (36.7% del total).

---

<sup>4</sup> El Consejo General formularía una propuesta con un solo nombre. En caso de que la Cámara de Diputados no aprobara esta propuesta, se enviaría una segunda. De no ser aprobada tampoco, se presentaría una tercera; y si también fuera rechazada, se insacularía de entre los tres propuestos a quien sería designado director general.

#### Cuadro 4. Condiciones de la competencia electoral

<i>Conclusiones de la mesa</i>	<i>Comentarios de la secretaría de Gobernación</i>
Incluir (en el actual párrafo cuarto del art. 41) el principio de equidad en relación al uso de los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos.	
En la propuestas de modificaciones legales (62, 64 y 65) se estableció la necesidad de incrementar sustancialmente el tiempo oficial gratuito en radio y televisión para los partidos, garantizando al menos la cantidad de tiempo con que contó el IFE durante el proceso electoral de 1994. Además, el tiempo oficial gratuito será distribuido 70% con un criterio proporcional y 30% en forma inversa. Los partidos sólo podrán contratar tiempos comerciales en periodos electorales por un 10% del total del financiamiento público de cada partido.	
En la propuesta 66 se estableció la difusión de propaganda partidaria contratada por los propios partidos durante 20 días previos de la jornada electoral (a excepción de los cierres de campaña) También se decidió suspender la difusión de propaganda gubernamental conforme al sentido y alcances de lo acordado para el proceso electoral de 1994.	
En las propuestas 44 a 46 se fijó en 120 días la duración de la campaña presidencial, 75 días para la de diputados federales, y 90 días para la de senadores.	
Establecer el predominio de los recursos públicos sobre los de origen privado. <sup>5</sup> El financiamiento público para gastos de operación será suficiente para el sostenimiento de sus actividades permanentes, se determinará cada tres años, y se repartirá 25% el primer año, 35% el segundo, y el restante 40% en el tercero.	Por razones de transparencia y legalidad del origen y destino de los recursos que se utilizan en las campañas electorales debe existir una franja de financiamiento público específicamente para este propósito.

<sup>5</sup> En la propuesta 48 de las modificaciones legales se establece la sustitución de los actuales rubros del financiamiento público por actividad electoral y por actividades generales como entidades de interés público, por un financiamiento para gastos de operación destinado al sostenimiento de las actividades permanentes de los partidos políticos. En la propuesta de modificación constitucional se establece que para tal efecto, se señalarán las bases para calcular el monto total de financiamiento para gastos de operación que, en todo caso, considerarán los costos mínimos de campaña determinados por el Consejo General del IFE: el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos políticos con representación en el Congreso; la duración de las campañas electorales; y los índices de inflación publicados por el Banco de México. Cabe agregar que el financiamiento público también se integrará con los rubros correspondientes a sus actividades específicas y para el desarrollo de los mismos.

**Cuadro 4. Condiciones de la competencia electoral (cont.)**

<i>Conclusiones de la mesa</i>	<i>Comentarios de la secretaria de Gobernación</i>
Setenta por ciento del financiamiento público para gastos de operación se distribuirá en forma proporcional y treinta por ciento con un criterio inverso a la fuerza electoral de los partidos.	
La propuesta 54 de las modificaciones legales establece un límite (10% del financiamiento correspondiente al partido mayoritario) al monto total de la aportación en dinero que se puede recibir de un simpatizante.	
La propuesta 57 determina que para la elección de diputados federales, senadores y presidente de la República se fijará un tope a los gastos de campaña equivalente a \$2.00 (valor de enero de 1996) por elector en cada una de estas elecciones (considerando el número de electores incluidos en el Padrón). Esta cifra se actualizará a partir de los índices inflacionarios del Banco de México.	Para la campaña de presidente debe fijarse un tope racional y realista, en función del que se fijó para la elección de 1994. Por lo que en todo caso, el equivalente a \$2.00 por elector debe actualizarse a partir de los valores de agosto de 1994.

El tercer grupo se refiere al sistema electoral en sentido estricto, esto es, a la *forma en que la votación se traduce en la integración de los órganos de elección popular*.

Todas las disposiciones relativas a partidos políticos sirven a ese propósito fundamental. Aquí podemos incluir el quinto y sexto apartados del documento: el régimen de partidos y legalidad y representación. Respecto a estos temas, también en términos muy generales, lo que resulta evidente --no obstante los avances de las últimas reformas-- es el deseo de la oposición de disminuir los márgenes de sobre y subrepresentación en los órganos legislativos, a fin de alcanzar un reflejo más fiel de la pluralidad política.

Desafortunadamente, hasta este momento, no se tenía un acuerdo definitivo sobre la composición del Poder Legislativo. El PRI, PRD y PT habían acordado realizar una consulta en sus organizaciones para definir sus posiciones sobre este tema, explorando posibilidades para fortalecer la proporcionalidad en ambos cuerpos legislativos. La secretaria de Gobernación, por su parte, se limitó a recomendar que se eliminara "cualquier regulación por la que se establezca artificialmente un trato discriminatorio entre partidos políticos". Por fortuna, las propuestas de cambios al régimen de partidos gozaron de mayor consenso.

**Cuadro 6. Régimen de partidos**

<i>Conclusiones de la mesa</i>	<i>Comentarios de la secretaria de Gobernación</i>
<p>Establecer en 2% el porcentaje de votación requerido para que los partidos políticos puedan conservar su registro y acceder a curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados.</p>	
<p>En la propuesta 76 de las modificaciones legales se estableció desaparecer la figura de registro condicionado y flexibilizar los requisitos para obtener el registro definitivo.</p>	
<p>En la propuesta 77 se determinó que los partidos políticos, cuando pierdan el registro, no podrán solicitar nuevo registro para competir, por lo menos, en la siguiente elección.</p>	
<p>En la propuesta 78 se acordó flexibilizar los requisitos para la formación de coaliciones. Entre ellos destaca que la coalición para presentar candidatos en la elección de diputados de mayoría relativa deberá registrar como mínimo 11% de los candidatos elegibles a la Cámara. Este porcentaje se mantiene para las candidaturas a la Cámara de Senadores por el principio de mayoría relativa. Además, no habrá candidatos de convergencia para Diputados o Senadores electos por cualquier otro principio distinto al de mayoría relativa. La coalición para presentar candidato en la elección de presidente de la República deberá incluir simultáneamente la postulación de por lo menos 30% de candidatos a diputados y senadores (de mayoría relativa). El tope de los gastos de campaña para las candidaturas de convergencia será el que corresponda a un sólo partido.</p>	<p>Revisar cuidadosamente el régimen propuesto de coaliciones para que no resulte riesgoso o contrario al régimen electoral en su conjunto, al sistema de partidos, y, sobre todo, para que no cree confusión entre el electorado.</p>

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio", en su libro *La hechura de las políticas públicas*, intro. y de., México, Miguel Ángel Porrúa, 1992. (Antologías de política pública, 2), pp. 15-84.
- , "Estudio introductorio", en su libro *Problemas públicos y agenda de gobierno*, intro. y de., México, Miguel Ángel Porrúa, 1991. (Antologías de política pública, 3), pp. 15-72.
- Alcocer, Jorge, "1994: Diálogo y reforma. Un testimonio" en en Jorge Alcocer V. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma, 1994*, México, Nuevo Horizonte, editores, 1995, vol. 1, pp. 210-225.
- , y Rodrigo Morlaes (coords.), *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Allison, Graham T., "Modelos conceptuales de la crisis de los misiles cubanos. Apéndice. El bloqueo norteamericano a Cuba en ocasión de la crisis de los misiles cubanos. Un estudio de caso" en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*, intro. y de., México, Miguel Ángel Porrúa, 1992. (Antologías de política pública, 2), pp. 119-200.
- Aziz Nassif, Alberto, "1991: las elecciones de la restauración" en Alberto Aziz Nassif y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades (CIIH), 1992.
- , y Juan Molinar Horcasitas, "Los resultados electorales" en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI editores, 1990.
- Bazdresch, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig, *México, auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica (F.C.E.), 1992, vol. 1 y 2.

- Bryson, John M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1988.
- Crespo, Jose Antonio, "El contexto político de las elecciones de 1991" en Alberto Aziz Nassif y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, UNAM-CIIH, 1992.
- Crozier Michel y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la vida Colectiva*, México, Alianza Editorial, 1990.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell, "Introduction", en Walter Powell y Paul DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, pp. 1-38.
- Gómez Tagle, Silvia, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, García y Valdés editores, 1994.
- , "La calificación de las elecciones" en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI editores, 1990.
- Knight, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Koteen, Jack, *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*, New York, Praeger Publishers, 1991.
- Krieger, Emilio, "Derecho Electoral en julio de 1988" en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI editores, 1990.
- Leal, Juan Felipe, Jacqueline Peschard y Concepción Rivera (edit.), *Las elecciones federales de 1988 en México*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1988.

- Lujambio, Alonso, "La evolución del sistema de partidos, 1988-1994" en Jorge Alcocer V. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma, 1994*, México, Nuevo Horizonte, editores, 1995, vol. 2, pp. 33-72.
- Magar, Eric y Juan Molinar Horcasitas, "Medios de comunicación y democracia" en Jorge Alcocer V. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma, 1994*, México, Nuevo Horizonte, editores, 1995, vol. 2, pp. 125-142.
- March, James G. y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989.
- Mayntz, Renate, *Sociología de la Administración Pública*, trad. José Almaraz, Madrid, Alianza Editorial, 1985.
- , *Sociología de la Organización*, trad. José Díaz García, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- Mercer, James L., *Strategic Planning for Public Managers*, New York, Quorum Books, 1991.
- Meyer, Lorenzo, "La Revolución mexicana y sus elecciones presidenciales: 1911-1940", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI editores, 1985.
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 2a. ed., 1993.
- , y Jeffrey Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity" en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Societe Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, La Jolla, UCSD-Center for US-Mexican Studies, 1994.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. de Agustín Barcena, México, F.C.E., 1993.
- Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, F.C.E., 1993.

- Parsons, T. y E. A. Shils (comps.), *Toward a General Theory of Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1951.
- Peschard, Jacqueline, "La organización de las elecciones de 1991: en deuda con la imparcialidad", en Alberto Aziz Nassif y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, UNAM-CIIH, 1992.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, Plaza y Valdés-Flacso, 1992.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, trad. Fernando Santos Fontela, Madrid, Alianza Editorial, 1980, 1a. reimpresión, vol. 1.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, "El sistema de partidos después del 21 de agosto. El tripié inestable" en Jorge Alcocer V. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma, 1994*, México, Nuevo Horizonte, editores, 1995, vol. 2, pp. 161-182.
- Simon, Herbert A., *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, trad. de Armando L. Ros y de Elida B. Messina, Buenos Aires, Aguilar, 1988.
- Scott, W. Richard, "The Adolescence of Institutional Theory", en *Administrative Science Quarterly*, 32(1987), pp. 493-511.
- Valdés Zurita, Leonardo, "Estado, régimen político en México: los cambios de los ochenta" en Varios, *América Latina y México en el umbral de los noventa*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I), 1990, pp. 67-105.
- , "Nueva ley electoral y democracia: algunos avances, muchos retrocesos", en *Iztapalapa*, año 8, núm. 15, enero-julio 1988.

- , y Manuel Larrosa, "Elementos para el análisis político del nuevo código electoral" en *Polis*, México, anuario del Departamento de Sociología de la UAM-I, 1990, pp. 65-82.
- Varios, *Las elecciones federales de 1991*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, s.f.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 7a. reimpresión, 1987.
- Woldenberg, José, *La reforma electoral 1989-1990*, México, Instituto para la Transición Democrática, s.f.
- , "¿Para qué sirven las instituciones?", *Nexos*, núm. 227, noviembre de 1996.
- , "1994: Elecciones y legalidad" en *Nexos*, núm. 195, marzo 1994.
- Zaid, Gabriel, "Razones para dudar" en *Reforma*, 29 de agosto de 1994.