

# La reforma electoral pendiente

José Antonio Crespo\*

## Introducción

Al menos desde 1964, México ha cruzado por un largo periodo de reformas electorales, que han ido llevando al sistema político y de partidos hacia un sistema cada vez más competitivo, abierto y plural. Los frecuentes cambios en esta materia se deben, entre otras cosas, a la necesidad de conformar un sistema de partido hegemónico (el PRI) que para prevalecer como tal necesitaba constantes ajustes, lo mismo para evitar quedar como partido único (lo que era insostenible en México) que para impedir que los partidos de oposición se constituyeran en un auténtico desafío a su hegemonía como partido oficial (y terminara con los privilegios y ventajas que ello supone a la elite revolucionaria). Así, de 1964 a 1986 las diversas reformas electorales tuvieron un carácter progresivo aunque limitado, pues su finalidad era evitar que la oposición –cuya presencia contribuía a legitimar el peculiar sistema de partido hegemónico– desapareciera del escenario político, bien por extrema debilidad o por falta de incentivos para continuar en la liza electoral (Castellanos Hernández, 1996). En dos ocasiones ello casi ocurrió. Una de ellas en 1958, cuando el Partido Acción

---

\* Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), col. Lomas de Santa Fe, Deleg. Álvaro Obregón, 01210 México, D.F., tel. (52) 5727-9828, fax (52) 5727-9871, e-mail: [cresp@hotmail.mx](mailto:cresp@hotmail.mx).

Este trabajo fue sometido a dictaminación en enero de 2000 y recibido en versión final en abril de 2000.

Nacional (PAN) retiró a sus seis diputados del Congreso –como protesta ante lo que consideró un fraude electoral en la elección presidencial de ese año–, dejando al PRI prácticamente solo en el Congreso. Ello motivó la reforma de 1964, que introdujo los “diputados de partido” (germen de los actuales diputados de representación proporcional). La segunda ocasión que el PRI rayó en partido único fue en 1976, cuando el PAN, por conflictos internos, no pudo postular candidato a la presidencia. En virtud de ello, el abanderado del PRI fue candidato único; de ahí que en 1977 el presidente José López Portillo impulsara una nueva reforma electoral, altamente progresiva, para estimular a la oposición –e integrar nuevos partidos al juego electoral–. La reforma fue un éxito en tanto que fomentó la legitimidad del sistema de partidos, integró a los partidos de izquierda radical a la competencia electoral –que iniciaron un camino de moderación estratégica e ideológica– y quitó estímulos a la guerrilla que derivó del movimiento estudiantil de 1968. Todo ello sin poner en riesgo la hegemonía del PRI (Paoli, 1985).

La segunda etapa de reformas electorales inició en 1987, cuando la oposición, por diversas causas, se fortaleció a tal grado que empezó a constituirse como un auténtico reto a la hegemonía del partido en el gobierno, por lo cual la intención de las reformas electorales en ese periodo fue permitir que, pese al avance de la oposición, no se perdiera ni el control de la autoridad electoral ni la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Las reformas de 1987, 1990 y 1993 permitieron al PRI mantener la mayoría absoluta en la Cámara Baja, incluso con votaciones crecientemente más reducidas, y de ahí que críticos y opositores las calificaran de “contrarreformas” (Valdés y Larrosa, 1995), y de ahí también que esta etapa en la evolución de la legislación electoral se pudiera clasificar como “regresiva”.

En 1994 inició otra etapa, a raíz de los cambios y riesgos que se generaron con el estallido del conflicto guerrillero en Chiapas y que fortalecieron de manera indirecta al PRD, el cual exigió una nueva reforma electoral más claramente democrática (Carpizo, 1995). De hecho, la mayor parte de las iniciativas contempladas en esa reforma provinieron del PRD, pues tanto el PAN como el PRI se oponían a abrir nuevamente el expediente de la legislación electoral y se mostraban conformes con la derivada de la reforma de 1993, signada por ambos partidos (y no por el PRD) (Alcocer, 1995). Los problemas y peligros del proceso electoral en ese año convencieron al nuevo presidente, Ernesto Zedillo (1994-2000), de la necesidad de abrir auténticamente el sistema electoral durante su gestión, ya no de manera limitada sino con

objeto de dar pasos decisivos a un terreno de auténtica competitividad, por lo cual impulsó la reforma electoral de 1996, la última registrada y que liberalizó al Instituto Federal Electoral (IFE) retirando cualquier agente del gobierno en su conducción (el secretario de Gobernación había dirigido las elecciones desde 1946) (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997).

Además, se pusieron límites a la sobrerrepresentación del partido mayoritario en 8 por ciento de su votación global obtenida, todo lo cual se tradujo, durante las elecciones legislativas de 1997, en la pérdida de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados por parte del PRI. A partir de entonces, es difícil sostener que éste siga siendo un partido "hegemónico", en el sentido pleno del término, pues al no controlar la autoridad electoral ni la Cámara de Diputados no cuenta con los instrumentos de control que le garanticen lo que es propio de una hegemonía partidista; la manipulación de las elecciones y sus resultados –para así garantizar su triunfo–; ni el control de la Cámara de Diputados –para asegurar la aprobación automática de las iniciativas del Ejecutivo y del PRI–. Todo ello se ha traducido desde entonces en un contrapeso entre los diversos partidos políticos, que impide al PRI imponer sus decisiones por encima de las demás fuerzas políticas y lo obliga a negociar las iniciativas legislativas. También se puede hablar de una nueva y creciente autonomía relativa del poder legislativo frente al Ejecutivo, lo que dificulta en mayor medida la tradicional impunidad del gobierno y sus agentes. Los resultados electorales son cada vez más confiables, lo cual se traduce en legitimidad de los procesos y de las autoridades que de ellos emanan.

Con todo, es difícil pensar que el largo ciclo de reformas electorales haya concluido. Es razonable pensar que nuevos ajustes tendrán que realizarse en este ámbito a partir de dos elementos básicos:

a) La lucha por la competitividad, aunque casi concluida, debe atender algunos aspectos pendientes que todavía ensombrecen la limpieza y fidelidad de los comicios y que aceptan nuevos cambios y adiciones a la legislación electoral. En este sentido, quedan algunos resquicios para dar mayor transparencia y equidad en los procesos electorales, como son las viejas prácticas de compra y coacción del voto, el desvío de fondos públicos, el ingreso de recursos ilícitos que no son debidamente supervisados, la regulación de los medios de comunicación y la construcción de un marco jurídico para normar con condiciones de civilidad la propaganda política y electoral. La observación electoral

en México, que fue fundamental en la vigilancia del voto durante la jornada electoral, igualmente requiere de una nueva orientación de ejercicio previo a la jornada para detectar irregularidades cometidas antes y no durante ésta.

b) Más allá de la competitividad ganada, las condiciones políticas actuales –de mayor competencia política y democratización de las instituciones políticas en general– exigen una reflexión sobre el sistema electoral que es más conveniente para enfrentar los nuevos retos y realidades políticas en México, así como para combinar algunos de los objetivos esenciales de la democracia sin que se generen tensiones, conflictos o desajustes institucionales, tales como la pluralidad, la gobernabilidad, la rendición de cuentas, la eficacia parlamentaria y la nueva representatividad partidaria. Es decir, se requiere una reforma (o serie de reformas aproximativas) de “segunda generación” en donde la competitividad deje de ser el centro de atención para reorientarlo a los efectos políticos de innovaciones electorales, como podrían ser: nuevas fórmulas electorales de escrutinio (segunda vuelta, voto alternativo, multidistritación presidencial, etcétera); regulación de las precampañas y contiendas internas en los partidos; establecimiento de umbrales electorales adecuados y condiciones para el registro e ingreso al Congreso de nuevas formaciones partidarias; flexibilización y adecuación de las coaliciones partidistas, sin que ello suponga la alteración de la equidad en las condiciones de competencia; reconsideración de nuevas fórmulas para integrar al Congreso a fin de elevar su eficacia y representatividad; instauración de la reelección parlamentaria para elevar la responsabilidad política de los representantes populares; conciliación entre gobernabilidad y agilidad parlamentaria con la existencia de “gobiernos divididos”, es decir, la ausencia de una mayoría absoluta unipartidista; adecuación de las funciones y estructura de la autoridad electoral en el ámbito federal y estatal para fungir con mayor eficacia, austeridad y autonomía frente al gobierno e imparcialidad frente a los partidos, etcétera.

Las necesidades de ajustes en la ley se han dejado sentir desde los comicios intermedios de 1997, por lo cual se percibe como inevitable una nueva reforma (o serie de reformas) en este campo a partir del gobierno que emerja en el año 2000, independientemente de cuál sea el partido que logre ganar la presidencia de la República. En este ensayo se pretende hacer un diagnóstico de las ausencias que todavía se encuentran en la legislación electoral y que deberían ser atendidas

por la próxima reforma electoral en cinco campos: la compra y coacción del voto, el financiamiento público a los partidos, las coaliciones electorales, la fórmula de integración del Congreso y los medios de comunicación. No se agota con esto la agenda, pero toca algunos de los puntos que siguen generando disonancia electoral entre los partidos.

### **Compra y coacción del voto**

El margen de defraudación electoral por parte del PRI se ha venido estrechando con el tiempo en la medida en que se han tomado disposiciones graduales para ello. Así, la autonomía relativa que el IFE logró, primero parcialmente en 1994 y luego con más claridad en 1996, ha permitido desechar las sospechas respecto de la manipulación de las boletas electorales y su reparto previo a la jornada electoral, así como la parcialidad de los funcionarios electorales durante la jornada misma, o la alteración de actas después de los comicios. Todo ello podía hacerse en virtud de que era el propio gobierno quien organizaba y controlaba el proceso electoral en todas sus facetas, pero con el nuevo IFE, y la credibilidad y confianza que ha logrado despertar entre los actores políticos (particularmente en la oposición), pueden darse por superadas esas formas de defraudación.

Igualmente, el padrón electoral, que fue durante años una forma de manipular los comicios y, por tanto, fuente de suspicacias, ha dejado de ser un motivo de inconformidad, pues ha quedado básicamente depurado, también a partir de la autonomía del IFE (uno de cuyos órganos es el Registro Federal de Electores, responsable de elaborar y actualizar el padrón electoral).

En 1994 se practicó una auditoría externa que arrojó 97 por ciento de confiabilidad. La misión especial de Naciones Unidas, invitada por primera vez para brindar asesoría técnica a la observación electoral, avaló la confiabilidad de la auditoría externa. Con todo, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) alegaba la manipulación dolosa de cerca de diez millones de votos (de aproximadamente 50 millones de que constaba el padrón electoral). En todo caso, el PRD no pudo demostrar fehacientemente ese fraude mediante el padrón, pese a que una vez realizada la jornada electoral (en la que el PRD quedó en tercer sitio con 17 por ciento del voto) volvió a argumentar la existencia de esos diez millones de votos que explicarían el triunfo del PRI (que obtuvo 50 por ciento de la votación global). Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en

1988, la impugnación del candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, no encontró eco en la ciudadanía ni entre múltiples militantes de ese partido, fundamentalmente porque no había elementos para pensar en la veracidad de ese gran fraude cibernético. De tal forma, escribe Adolfo Aguilar Zinser (1995, p. 142), entonces asesor de Cárdenas, que: “[si] esas evidencias, en caso de tenerlas, no conformaban una percepción pública general de que el PRI se había robado las elecciones, poco valdrían los llamados cardenistas a la movilización”. En 1997 fue nombrado director del Registro Federal de Electores una persona confiable a la oposición, por lo cual en la elección de ese año este asunto dejó de ser, en lo fundamental, fuente de suspicacia. Las incongruencias que todavía puedan encontrarse en el padrón electoral son resultado de problemas derivados esencialmente de los movimientos de ciudadanos que no reportan su cambio de domicilio. En todo caso, la falta de actualización del padrón no responde a sesgos deliberados o a dolo por parte de las autoridades electorales, como fue el caso en años previos.

Así pues, el fraude tradicional ha ido desapareciendo en lo fundamental del escenario electoral mexicano. Y, sin embargo, no puede decirse que el sistema electoral haya logrado ya un nivel de total transparencia y pulcritud. Hay algunos resquicios en el sistema electoral que siguen generando desconfianza y conflictos durante los comicios; en este caso están la compra y coacción del voto, práctica todavía viva —y por cierto aplicada por todos los partidos— que en ciertas circunstancias podría alterar el resultado final (por ejemplo, cuando la diferencia entre el ganador y su más cercano seguidor es estrecha). En relación con este asunto, pueden verse en las recientes elecciones locales las persistentes quejas de la oposición —y a veces del PRI— respecto de los materiales y dádivas repartidas por el PRI o el gobierno priísta, destinados en principio a inducir el voto, y que han sido motivo de protesta poselectoral en más de un caso. Al respecto, por ejemplo, Felipe Calderón Hinojosa, ex presidente nacional del PAN, observó a fines de 1998: “O detenemos ahora los operativos de Estado mediante los cuales se pretende comprar el voto y las elecciones en condiciones francamente democráticas, o este esquema tenderá a ser repetido en el [año] 2000, a un costo muy alto de enfrentamiento, división e inestabilidad”.<sup>1</sup> Por su parte, Manuel López Obrador, entonces dirigente nacional del PRD, mostró inquietud sobre el mismo aspecto: “Los resultados (en comicios locales) representan que no pudimos vencer al

---

<sup>1</sup> *La Crónica*, 30 de noviembre de 1998.

aparato de Estado, que hubo compra de votos, que no hubo elecciones limpias y libres [...] se siguen aprovechando de la pobreza de la gente [...] El PRI no convence; el PRI compra votos”.<sup>2</sup>

El problema con esta práctica radica, en primer lugar, en que son los propios partidos políticos, y no la autoridad electoral, sus principales propiciadores, de modo que en realidad es muy poco lo que el IFE puede hacer para evitarla. De hecho, algo intentó en los comicios de 1997 cuando quiso erigir una comisión especial para recibir quejas y denuncias relativas a prácticas de compra y coacción del voto, pero el PRI interpuso ante el Tribunal Electoral una inconformidad, alegando que el IFE estaba sobrepasando con ello sus facultades legales. El Tribunal falló a favor del PRI, de modo que el IFE tuvo que dar marcha atrás en ese esfuerzo que, como quiera, no garantizaba la erradicación de tales ilícitos (aunque sin duda esa medida era mejor que nada).

Por su parte, una organización cívica llamada Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) pretendía realizar un ejercicio de observación para detectar y denunciar, en su caso, este tipo de delitos, para lo cual recibiría cerca de 300 000 dólares de la Unión Europea. La observación electoral por parte de nacionales había sido incorporada formalmente a la legislación electoral en 1993, y en 1994 se agregó una cláusula en la que también se permitía la presencia de “visitantes internacionales”, aunque con menos facultades que los observadores nacionales (Morales, 1995). Sin embargo, en el caso de la AMDH, primero la Secretaría de Relaciones Exteriores y después la Secretaría de Hacienda del gobierno mexicano interpusieron obstáculos para detener esa donación, alegando un atentado contra la soberanía nacional; ello pese a que la ley determina que cualquier problema relacionado con las elecciones debe ser atendido y resuelto por el IFE, institución que no veía problema en que se hiciera dicha observación y que para ello se recibirían los fondos europeos. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda retrasó los trámites respectivos al grado que los fondos no pudieron ser recibidos por su destinatario, quien suspendió el ejercicio de observación proyectado. Estos dos sucesos sugirieron que ni el PRI ni el gobierno mexicano estaban preparados para combatir los operativos de compra y coacción del voto que se pretendían detener con la iniciativa del IFE y con la observación de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, pero también reflejó las limitaciones políticas del IFE para poner freno a la injerencia del gobierno en materia electoral.

---

<sup>2</sup> *La Jornada*, 10 de noviembre de 1999.

Para la elección del año 2000 han sido tomadas dos medidas tendientes a contener, en lo posible, la práctica de compra y coacción del voto. El IFE aprobó la instauración de comisiones en los ámbitos local y distrital (cuyos consejos durante el proceso electoral son manejados por ciudadanos apartidistas) para recibir quejas y denuncias al respecto. Ello podría facilitar a los ciudadanos la denuncia de tales prácticas o intentos de recoger credenciales, comprar el voto o ejercer algún tipo de coerción, todo lo cual está penalizado por el artículo 403 del Código Penal. Un hecho que propicia la continuidad de los ilícitos relacionados con la compra del voto es el hecho de que la ley, aunque sancione como delito la compra e inducción coercitiva del sufragio, no prohíbe el reparto de dádivas si éste no condiciona el voto; pero en realidad la posibilidad de determinar con precisión cuándo los obsequios condicionan el sufragio y cuándo no es sumamente difícil de determinar, pues es evidente que los partidos donantes no exteriorizarán su pretensión de condicionar el voto; harán dichas donaciones con la expectativa realista de que éstas se traduzcan en respaldo electoral de los beneficiados —como ocurre en varios países—, o condicionarán el sufragio de manera oculta, sin pruebas ni indicios fehacientes. De hecho, todos los partidos recurren a ese reparto alegando que en su caso no se viola la ley pues no condicionan el voto, sino que se trata de donativos, distribuidos de buena voluntad y como parte de sus programas sociales —aunque éstos correspondan en realidad a los gobiernos—. Así lo dejó establecido el presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial, José Luis Peza: “No se puede establecer la conexión entre la dádiva y la compra del sufragio”.<sup>3</sup> Y los partidos lo toman así para desplegar sus donativos sin límite alguno. Un ejemplo de esta postura lo refleja Armando Biebrich, ex secretario de Acción Electoral del PRI, al asegurar que su partido seguiría “obsequiando artículos utilitarios con propaganda sin que ello signifique la obligación de sufragio”.<sup>4</sup> Asimismo, un experto operador electoral del PRI, Carlos Flores Rico (1999, p. 141), reporta un caso en que, por ignorancia de la ley, promotores del voto suspendieron la entrega de dádivas que en principio eran lícitas: “Conozco el caso de un dirigente estatal de un partido [...] que ordenó suspender la entrega de utilitarios y apoyos alimentarios a familias necesitadas porque pensaba que era delito”. En efecto no lo es, y de ahí se prenden los partidos para continuar con

---

<sup>3</sup> *Reforma*, 31 de marzo de 1999.

<sup>4</sup> *La Crónica*, 11 de febrero de 1999.

tales prácticas que se encuentran en la frontera de lo ilícito. Sin embargo, el problema de la compra fraudulenta del voto subsiste, e incluso fue reconocido explícitamente por el presidente Zedillo cuando en Chiapas dijo a campesinos e indígenas: "Si alguien les dice que a cambio de los apoyos tienen que votar por tal o cual partido, denúncielo, porque ése es un delito" y ofreció que no se utilizarían los programas sociales del gobierno federal para inducir ilícitamente el voto, porque: "Nuestra obligación es servir a todos por igual, sin distinciones de partido, de grupo étnico, y sin distinciones de religión".<sup>5</sup>

La práctica misma podría corregirse —aunque difícilmente erradicarse— si se modificara la ley, en el sentido de que durante algún tiempo previo a los comicios —dos o tres meses— se prohibiera explícitamente el reparto colectivo de donativos y dádivas por los partidos políticos. Así lo dispone, por ejemplo, la legislación electoral de Rusia. Y para una próxima reforma electoral —que seguramente será discutida después del año 2000— podrían adoptarse algunas medidas que hoy operan en algunos países latinoamericanos, como la prohibición no sólo de comprar el voto, sino también de venderlo, o de realizar donativos, aunque no se pida a cambio el voto. En tal caso están Chile, El Salvador, Honduras y Ecuador (Crespo, 1999).

Otra forma de control que los compradores de votos utilizan en México consiste en exigir al "cliente" que exhiba la boleta electoral cruzada por el partido "comprador", fuera de la mampara, lo cual no está prohibido en la ley mexicana. De nueva cuenta, en varios países latinoamericanos, como Argentina, Bolivia y Chile, se sanciona de alguna forma la exhibición pública del voto en la casilla, justamente para evitar esa forma de comprobar el cumplimiento de un "contrato" informal de compra-venta del voto, que pudo celebrarse incluso semanas antes de la jornada electoral. La sanción podría ser, simplemente, la anulación del voto exhibido fuera de la mampara y así quitar incentivos a la compra del sufragio, o al menos reducir la eficacia de tales mecanismos de coerción sobre el público "vendedor".

Otra fuente de problemas y suspicacias vinculada con la compra y coacción del voto radica en la vieja práctica de los gobiernos de desplegar en la víspera electoral cuantiosos recursos para obra pública con el ánimo de incidir sobre la decisión de sus beneficiarios. En realidad ésa es una práctica universal en cualquier democracia, incluso las más desarrolladas (Toinet, 1994). Desde luego, sería excesivo y poco

---

<sup>5</sup> *El Universal*, 26 de enero de 2000.

sano que se pretenda que los gobiernos suspendan su obra pública semanas o meses antes de celebrarse la elección. Así lo expresó el diputado priísta Enrique Jackson al afirmar: "En el extremo de sus despropósitos [de los partidos opositores] demandan que los gobiernos se paralicen y que no cumplan con su responsabilidad. Sin pudor y con evidente falta de escrúpulos satanizan los programas sociales que sirven a los más necesitados".<sup>6</sup>

No se trata, ciertamente, de suspender la obra pública, pero podrían tomarse medidas para evitar los abusos y confusiones que ello genera. Por ejemplo, el IFE consideró saludable en 1997 exhortar a los gobiernos en sus distintos ámbitos (municipal, estatal y federal), independientemente de su origen, suspender un mes antes no su obra pero sí su publicidad, para no traslaparse con la de los partidos ni aprovechar en ese sentido los recursos gubernamentales que podrían distorsionar la equidad en cuanto a los recursos públicos de los partidos. Los gobiernos que no quisieran aceptar ese exhorto podrían ignorarlo sin consecuencias penales; se trataba de promover un pacto de caballeros. Sin embargo, también el PRI decidió impugnar tal iniciativa, y lo hizo con éxito (pues el Tribunal Electoral también le dio la razón en ese punto). Una prohibición explícita en ese sentido (suspender la publicidad pública desde algún tiempo previo a la elección) podría ser también un punto a incorporar en la legislación electoral durante los próximos años.

Por lo pronto, los diputados de oposición decidieron en diciembre de 1999 crear una comisión especial del Congreso, integrada por 30 diputados (13 de ellos del PRI), para vigilar que los gobiernos de cualquier nivel no desvíen fondos de manera ilícita en favor del partido del que provienen. La comisión, aprobada por 225 votos contra 207 (y una abstención), tiene entre sus atribuciones:

Presentar las denuncias que procedan ante las autoridades competentes, para el financiamiento de responsabilidades a que se haya lugar en contra de funcionarios públicos que utilicen recursos públicos, ya sea en dinero o en especie, materiales y humanos, que tengan por objeto apoyar a cualquier candidato o partido político.

Son 28 los programas sociales del gobierno que quedaron bajo supervisión de dicha comisión. Una vez más, dicha propuesta fue impugnada por el PRI, alegando que tenía propósitos propagandísticos y

---

<sup>6</sup> *Reforma*, 4 de febrero de 1999.

electoreros (justamente lo que pretendía prevenir). Además, la comisión montó una superestructura nacional que abarcara a las 32 entidades del país, con oficinas propias, abogados y personal capacitado para su operación. La representación legislativa contaría con una oficina receptora de denuncias en la capital de cada estado, y podría realizar convenios con organizaciones civiles para una efectiva recepción de inconformidades durante los casi cinco meses de campaña política.

El secretario de la comisión especial, el diputado priísta Rafael Ocegüera, declaró que la oposición pretendía con ella: "en un juego maniqueísta, absurdo e inaceptable, presentarse como los buenos, los puros, los limpios, y presentarnos a nosotros como los villanos favoritos".<sup>7</sup> Los integrantes priístas de la comisión por lo general se han negado a participar en los trabajos. El PRI adujo, además, que ese tipo de funciones son exclusivas del IFE —cayendo así en contradicción con su posición de 1997, cuando el partido tricolor se opuso a que el IFE realizara justamente ese tipo de supervisión, o siquiera que realizara un exhorto público no obligatorio a los diversos gobiernos del país—. Más aún, la presidenta de dicha comisión, la diputada panista Elodia Gutiérrez, ha denunciado haber recibido amagos personales y familiares: "Me dicen que ya saben dónde están mis hijos, dónde estudian y cosas así".<sup>8</sup> Dicha comisión tuvo antecedentes locales cuando la Cámara creó una similar para vigilar los recursos públicos durante los comicios de Tabasco en octubre de 1997. La bancada priísta señaló que ello era inconstitucional, pues el Congreso Federal estaría vulnerando la soberanía de dicha entidad, cuyo Congreso estatal presentó una demanda ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pero la Corte falló en favor del Congreso Federal, con lo cual dejó precedente jurídico para dicho tipo de comisiones que podrían operar, incluso, en comicios locales, pues los recursos que se estarían vigilando serían de origen federal. La experiencia volvió a repetirse durante los comicios locales de Veracruz, Guerrero, Nayarit y Coahuila, todos celebrados antes de 2000. También, los partidos opositores en el Congreso aprobaron un condicionamiento a la Ley de Egresos del año 2000, que permitirá durante la contienda presidencial evitar en buena medida la utilización de la publicidad sobre la obra oficial en la víspera de los comicios.

---

<sup>7</sup> *Proceso*, núm. 1210, 9 de enero de 2000.

<sup>8</sup> *Idem*.

Finalmente, el IFE aprobó un “Acuerdo por el que se promueve la participación libre de los ciudadanos en el proceso electoral del año 2000”, que fue publicado en el Diario Oficial el 6 de enero de 2000. En él se establece la necesidad de recurrir a mecanismos para detener la práctica de compra y coacción del voto, apoyándose en un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre “La situación de los derechos humanos en México”, en el que se sostiene que:

Es pertinente señalar que a pesar de los avances logrados, aún existen algunos temas pendientes en la reforma electoral, los cuales son de gran importancia. Entre ellos cabe mencionar que [...] deben establecerse mecanismos de sanción a toda forma de coerción o coacción del voto, derivada de la relación laboral, de la agremiación social o del disfrute de un bien y servicio público; y por último, está pendiente la instalación de garantías y mecanismos para evitar que se identifiquen los programas públicos con los programas de los partidos, y para impedir que aquellos sean utilizados con fines electorales.

El acuerdo del IFE fundamentalmente establece que los consejos locales y distritales de la institución recabarán las denuncias que en sus respectivas jurisdicciones se reciban en torno a la compra y coacción del voto, para comunicarlo a los directivos del IFE con objeto de constituir los casos y, a su vez, transferirlos a la fiscalía especial para delitos electorales, dependiente de la Procuraduría General de la República. Se busca con ello, evidentemente, inhibir en alguna medida dicha práctica, y sin embargo su eficacia se vislumbra como reducida, pues no es nada fácil detectar y probar tales delitos, y después, muchos de quienes acepten vender su voto o sean víctimas de una coerción de tipo corporativo, difícilmente irán a denunciar el hecho ante una autoridad electoral. Sin embargo, el esfuerzo del IFE es mejor que cruzarse de brazos frente a este problema.

### **Financiamiento partidista**

Otra laguna legal está relacionada con la supervisión de los ingresos y egresos de los partidos. En 1996 se volvieron a tomar medidas para supervisar el dinero de los partidos, y restringir las fuentes ilícitas. Como lo señaló el presidente del IFE, José Woldenberg, “En ese año se acabó con las donaciones anónimas que sí estaban permitidas en 1994 y se estableció con claridad que nadie puede comprar publicidad en

**Cuadro 1.** Relación de participantes en los comicios del año 2000

<i>Partido</i>	<i>Siglas</i>
Partido Revolucionario Institucional	PRI
Partido Acción Nacional	PAN
Partido de la Revolución Democrática	PRD
Partido Verde Ecologista de México	PVEM
Partido del Trabajo	PT
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM
Partido del Centro Democrático	PCD
Partido Convergencia Democrática	PCD
Partido Democracia Social	PDS
Partido de la Sociedad Nacionalista	PSN
Partido Alianza Social	PAS

favor de terceros, entre otros aspectos [...] y este año asistiremos a las elecciones más equitativas de la historia”.<sup>9</sup> El Cofipe determina que el grueso del financiamiento partidista es de origen público y que sólo 10 por ciento del monto total otorgado a los partidos podrá ser de origen privado. La distribución de los recursos responde a una fórmula según la cual el 30 por ciento del monto destinado a los partidos se repartirá de manera igualitaria sobre todos los partidos que tengan representación parlamentaria, y el restante 70 por ciento se repartirá proporcionalmente conforme a la votación que cada partido obtuvo en la última elección federal. Además, los partidos, que de acuerdo con la ley obtengan su registro condicionado, recibirán por partes iguales lo correspondiente a un monto aprobado especialmente para esta situación, de modo que una nueva formación partidaria tenga un mínimo de recursos con los cuales contender con los partidos registrados. Para la contienda del año 2000 quedaron registrados once partidos, cinco de los cuales contaban ya con registro y representación parlamentaria, y los seis restantes obtenían su registro condicionado por primera vez o lo recuperaban después de haberlo perdido (es el caso del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana). La lista de los partidos contendientes se muestra en el cuadro 1.

El problema radica fundamentalmente en la supervisión de los fondos privados, pues aunque el IFE pueda fiscalizar de manera estrecha los fondos que él mismo otorga a los partidos, no cuenta con los instrumentos legales adecuados para supervisar los de origen priva-

<sup>9</sup> *Reforma*, 16 de enero de 2000.

**Cuadro 2.** Distribución de fondos públicos para el año 2000

<i>Partido</i>	<i>Monto en pesos</i>
PRI	891 439 746
PAN	657 664 912
PRD	639 913 858
PVEM	229 062 582
PT	205 961 412
PCD	52 480 850
PCD	52 480 850
PSN	52 480 850
PARM	52 480 850
PAS	52 480 850
PDS	52 480 850
<i>Total</i>	<i>2 938 927 614</i>

do, por lo cual esta fuente se podría erigir en un resquicio mediante el cual los partidos podrían introducir mayor financiamiento privado del que permite la ley. Además, por las mismas razones, el origen ilícito de dichos recursos no puede descartarse. Por tal motivo, los partidos de oposición presentaron una iniciativa de reforma electoral a mediados de 1999, que proponía, entre otras cosas, el aumento de las facultades de fiscalización del IFE. Pero el PRI rechazó en el Senado dicha iniciativa, aprovechando la mayoría absoluta que aún detenta ahí.

En cuanto al financiamiento público, los partidos recibirán para su contienda electoral una cantidad determinada de dinero (véase el cuadro 2), de la cual una mitad es para gastos de operación y la mitad restante es para la campaña electoral propiamente dicha.

Otro asunto vinculado con lo anterior es el relativo a las precampañas, es decir el periodo en el cual los partidos organizan una contienda interna para elegir a sus respectivos abanderados presidenciales. Las precampañas partidistas durante el año 1999 no fueron reguladas por la legislación de 1996, de modo que los partidos aprovecharon cualquier medida para allegarse recursos para la precampaña, incluso contraviniendo las disposiciones y el espíritu del Cofipe en materia de campañas electorales. Así, los partidos podrían recurrir a cualquier cantidad de dinero de origen privado, e incluso de fuentes que están explícitamente prohibidas por la ley. Los topes de las precampañas fueron determinados por los propios partidos. En algunos casos, los precandidatos que detentaban en la víspera un cargo de gobernador utilizaron recursos de su propio estado para promoverse como precan-

didatos, aunque de forma velada, pues la publicidad estaba orientada presuntamente a promover su gobierno. En esa situación estuvieron Roberto Madrazo del PRI (entonces gobernador de Tabasco) y Cuauhtémoc Cárdenas del PRD (entonces gobernador de la capital). En el caso de Vicente Fox, ex gobernador de Guanajuato, no utilizó para su precampaña recursos del estado, pero organizó un grupo para recaudar fondos esencialmente privados, siendo al final el único aspirante a la candidatura presidencial de su partido. La promoción que hizo durante su precampaña en realidad resultó ser parte de la campaña oficial, pero fuera de tiempo y sin las regulaciones que la ley prescribe en el caso de las campañas. Lo mismo puede decirse de los precandidatos de otros partidos.

Esto es, la falta de regulación de las precampañas permitió que se contravinieran las disposiciones establecidas por el Código así como el espíritu que las anima, en el sentido de evitar el financiamiento privado para no propiciar favores políticos del nuevo gobierno a partir de intereses particulares ajenos a los de la colectividad, así como de evitar que fondos ilícitos penetren las campañas electorales. Pero ello no pudo evitarse durante las precampañas internas de los partidos, por lo cual el gobierno que gane la presidencia probablemente habrá adquirido ese tipo de deudas políticas, consideradas por la ley como nocivas. De tal forma que la próxima reforma electoral tendrá que incorporar la regulación de las precampañas partidarias conforme a los principios que sirvieron para normar las campañas oficiales.

### **Coaliciones electorales**

En 1997, un grupo de ciudadanos y políticos hicieron una propuesta denominada "Alianza por la República", en la que planteaban la conveniencia de forjar una coalición electoral entre el PAN y el PRD, con objeto de evitar que el PRI volviera a ganar la mayoría absoluta de la Cámara baja. Se buscaba imprimir mayor dinamismo y equilibrio a la vida parlamentaria, así como dar una nueva autonomía al Congreso respecto del poder ejecutivo. La propuesta fue respaldada por Vicente Fox, gobernador de Guanajuato, así como por algunos políticos cercanos a Manuel Camacho y ciertos perredistas como Porfirio Muñoz Ledo (Crespo, 1997). Las pláticas no prosperaron, pero dejaron un antecedente que sería retomado dos años después, en 1999, cuando tanto el PAN como el PRD públicamente propusieron explorar la posibilidad de

formar una amplia coalición opositora que incluyera a la mayoría de los partidos distintos al PRI. Las pláticas y reuniones se sostuvieron por cerca de cuatro meses, y los miembros de las comisiones respectivas anunciaban avances importantes. Sin embargo, quedaba pendiente el problema más espinoso: determinar cuál de los dos candidatos opositores más importantes, Vicente Fox del PAN o Cuauhtémoc Cárdenas del PRD, encabezaría dicha coalición. Al final no se pusieron de acuerdo sobre el método a seguir. El PAN proponía una encuesta (pues las encuestas favorecían a Fox) al tiempo que decía desconfiar de las prácticas corporativas del PRD, en tanto que el partido del sol azteca insistía en que las encuestas podían ser engañosas y que una candidatura de ese calibre sólo podría ser producto de una elección primaria abierta. La amplia alianza opositora fracasó, para decepción de cerca de 60 por ciento de los ciudadanos que –según diversas encuestas– apoyaban esa opción.

Pero durante el debate y la exploración entre los partidos opositores se señalaron las dificultades legales que existían para concretar una alianza general entre dos o más partidos. En efecto, las condiciones que exige la ley electoral mexicana son más restrictivas de lo que eran antes de 1989 y de lo que puede encontrarse en la mayoría de los países democráticos, por lo general más liberales en este ámbito (Nohlen, Picado y Zobatto, 1998). El Cofipe señala que para que dos partidos puedan postular a un mismo candidato presidencial deberán forjar una coalición con una plataforma común, además de presentar candidatos comunes para los trescientos diputados de mayoría relativa, para las listas de los doscientos diputados de representación proporcional y los senadores en las 32 entidades federativas. Es decir, para presentar a un mismo candidato como presidente los partidos requieren ir coaligados en todos los demás cargos de elección popular que se disputan en la elección federal, lo que evidentemente les complica la posibilidad de coaligarse. Eso fue denunciado en su momento por algunos dirigentes opositores, y de hecho la iniciativa de reforma electoral presentada por la oposición en 1999 buscaba liberalizar las condiciones para la formación de una amplia coalición. Mas, como se dijo, dicha propuesta fue rechazada por el PRI en el Senado.

Debe decirse que la ley se hizo más restrictiva en este tema durante la reforma de 1990, pues antes de eso era bastante liberal e incluso existía la figura de candidato común que no exigía el esfuerzo de coaligarse en todos los niveles. Dicha figura no había sido hasta entonces un peligro para el PRI, sino que, por el contrario, los partidos “satélites” –el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido

Popular Socialista (PPS)— se adherían elección tras elección al candidato del PRI. Sin embargo, hubo un importante viraje en 1988, cuando, tras una fisura en el PRI encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, el primero fue postulado como candidato presidencial por el PARM y después por otros partidos de izquierda, sin necesidad de forjar una coalición formal. Simplemente lo nombraron candidato común mediante una denominación de Frente Democrático Nacional (FDN), que obtuvo más de 30 por ciento de la votación, la más alta jamás alcanzada por un candidato opositor al PRI. De hecho, el no haber presentado fórmulas conjuntas a nivel de diputados por parte de los partidos que formaban el FDN impidió que los partidos que lo conformaban obtuvieran más escaños en distritos de mayoría relativa (por ejemplo en el Distrito Federal, donde Cárdenas alcanzó la altísima votación del 47 por ciento).

Tras el desafío de la candidatura común de Cárdenas en 1988, el régimen consideró conveniente realizar una reforma en ese punto para en adelante dificultar —que no impedir— las coaliciones, pues se temía que Cárdenas pudiera aprovechar de nueva cuenta esa posibilidad para poner otra vez en jaque al régimen y su partido. De modo que en 1990 se reformó la legislación para eliminar la figura de candidato común y para introducir en las coaliciones algunas restricciones y condiciones que antes no se consideraban necesarias. Las razones que se dieron para todo ello fueron que el ciudadano debía saber por cuál plataforma estaría sufragando al hacerlo por algún candidato presidencial, lo cual no sería posible en caso de que no estuviera respaldado por una coalición formal. Puede ser correcta esta apreciación, pero no es casual que de ello no se hayan percatado los priístas hasta que la figura de candidato común se volvió en su contra. Cabe señalar, igualmente, que la reforma electoral de 1990, en la que se restringieron las candidaturas comunes y las coaliciones, gozó del voto y aprobación del PAN, que igualmente veía en ese entonces con gran desconfianza el ascenso de la izquierda con Cárdenas a la cabeza (Loeza, 1999). Más tarde, durante la reforma de 1993, también aprobada por el PAN y el PRI, tales restricciones se incrementaron, pues para poder forjar una coalición en el ámbito presidencial era menester presentar candidatos comunes para todos los diputados de mayoría relativa y representación proporcional, así como para los senadores en todas las entidades federativas (Barquín, 1995).

Pese a todo, y como ya se señaló, el PAN y el PRD exploraron en 1999 la posibilidad de presentarse juntos en la contienda presidencial

del año 2000, aunque en realidad sus candidatos no pusieron mucho empeño en lograr tal alianza opositora; ambos albergaron la esperanza de que se formara en torno a ellos, pero ninguno aceptó en realidad la posibilidad de ceder su lugar a su rival. Al fracasar este esfuerzo, cada uno de los dos principales partidos opositores buscó forjar su propia coalición para recuperar parcialmente parte del simbolismo que se había manejado al hablar de la gran coalición opositora: la suma de fuerzas y corrientes políticas con el fin de derrotar al PRI y de modificar sustancialmente al régimen político mexicano. En el caso de Cárdenas, es posible que haya influido en el ánimo de formar esa alianza de centro-izquierda, llamada "Alianza por México" (como se había denominado a la hipotética alianza con el PAN), el revivir el simbolismo del FDN de 1988, como también lo intentó hacer en 1994, aunque en ese entonces de la mano de organizaciones cívicas y sociales más que con partidos políticos. Por lo anterior, el PRD aceptó aliarse con el Partido del Trabajo (PT), de origen salinista y con un sello de partido "satélite" como lo habían sido antes el PARM, el PPS y otros (que traicionaron a Cárdenas después de 1988, vendiendo su voto al PRI en el Congreso); en la "Alianza por México" también se incluyeron partidos nuevos sin ninguna penetración comprobada en el electorado, como Convergencia Democrática (PCD) del ex priísta Dante Delgado (y con presencia regional en Veracruz); el Partido Alianza Social (PAS) de trayectoria sinarquista (es decir, de extrema derecha) lo cual tampoco importó al PRD, y el Partido de la Sociedad Nacionalista, cuyos dirigentes habían surgido de un grupo poco visible dentro del PRI.

Pero el PRD no pudo concretar la gran alianza de izquierda en los términos que hubiera deseado, pues el Partido del Centro Democrático (PCD) del ex regente de la Ciudad, Manuel Camacho, decidió ir por su lado (con opción de hacer una alianza *de facto* más tarde con el partido opositor que más cerca estuviera del PRI en los sondeos), así como por la salida de uno de sus fundadores, Porfirio Muñoz Ledo, que sería nominado candidato por el añejo PARM. También iría por su cuenta el Partido Democracia Social (PDS) del ex perredista y líder histórico de la izquierda Gilberto Rincón Gallardo. El PAN no quiso quedarse atrás y presentarse como un partido aislado, pues ello fácilmente le abriría un flanco de ataque como el partido que no había aceptado unirse a la coalición opositora para derrotar de una vez por todas al PRI; de modo que aceptó coaligarse con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), formación con reputación de ser manejado por una sola familia en su propio beneficio, con demandas de malver-

sación de fondos y también con conductas de un partido "satelite" (votó contra la demanda de juicio político que la oposición había desplegado contra los gobernadores priístas de Yucatán y Tabasco). Pese a ello, y a ser claramente advertidos sobre las características y trayectoria política del PVEM, el PAN resolvió unir su esfuerzo electoral a ese partido. Dicha coalición fue denominada "Alianza por el cambio".

En ambos casos, no quedaba clara la ganancia de los dos partidos opositores al cobijar a partidos pequeños de no muy buena reputación, o incluso quizás sin ninguna representatividad entre la ciudadanía. A través de la coalición, esos partidos pequeños podrían lograr su registro definitivo, además de contar con representación parlamentaria sin tal vez poder acumular por sí mismos el porcentaje de votos exigido por la ley para ello (2 por ciento). Además, en caso de que todos los partidos pudiesen ingresar al Congreso (por sí mismos o a través de coaliciones), se podría provocar una "pulverización" parlamentaria, pues cada fracción podría actuar de acuerdo con sus intereses —como ya lo habían demostrado de sobra en otras ocasiones el PVEM y el PT— y no a partir de una plataforma común de oposición. Con ello la gobernabilidad y agilidad parlamentaria quizás se verían afectadas, por lo cual convendría revisar en el futuro las condiciones para el registro condicionado de los partidos, así como su ingreso al Congreso, elevando tal vez esos requisitos en número de militantes, así como de porcentaje de votos para tener representación parlamentaria. La idea no es impedir la formación de nuevos partidos que desearan ingresar a la palestra electoral, sino exigir que en efecto sean representativos de una corriente o segmento significativo de la ciudadanía (por decir, de 4 o 5 por ciento).

Al mismo tiempo, habría que revisar las condiciones en que a través de una coalición los partidos sin respaldo suficiente entre la ciudadanía puedan preservar su registro y ocupar curules en el Congreso, pues más allá de representar quizás a algún pequeño sector de la ciudadanía, los hace acreedores a un cuantioso financiamiento público así como a otras prerrogativas. Y precisamente el financiamiento del que pueden beneficiarse al conseguir su registro condicionado tales partidos sea tal vez lo que explique el interés de los partidos mayores por atraerlos en coalición. En efecto, aunque la ley en general es restrictiva en materia de coaliciones, dejó un resquicio que fue claramente aprovechado por los partidos opositores mayores (PAN y PRD), al forjar su respectiva coalición. Por un lado, para evitar ventajas desleales a los partidos que van en coalición frente a los que no desean

**Cuadro 3.** Fondos electorales de las coaliciones y partidos, año 2000

<i>Alianza por México</i>	<i>PRI</i>	<i>Alianza por el Cambio</i>
PRD: \$320 000 000	PRI: \$445 000 000	PAN: \$329 000 000
PT: \$103 000 000		PVEM: \$114 000 000
PCD: \$ 26 000 000		
PAS: \$ 26 000 000		
PSN: \$ 26 000 000		
<i>Total: \$501 000 000</i>	<i>Total: \$445 000 000</i>	<i>Total: \$443 000 000</i>

formar una, la ley establece que las prerrogativas de que gozan los partidos serán distribuidas a una coalición como si fueran un solo partido (al enviar un representante ante las autoridades electorales o las mesas de casilla). Igualmente, en la distribución de los tiempos oficiales en los medios de comunicación una coalición tendrá derecho a los que le correspondan al socio con mayor fuerza electoral.

Sin embargo, la ley no aplicó el mismo criterio respecto a los fondos públicos que reciben los partidos para desplegar sus campañas electorales, de modo que las coaliciones pueden acumular los recursos de cada uno de sus miembros de manera ilimitada, de lo cual se infiere que conforme más numerosos sean los partidos que conforman una coalición mayores serán los fondos públicos que podrá recibir dicha alianza. La única limitante es el tope de gastos establecido para todos los partidos, que las coaliciones deberán igualmente respetar como si fueran uno solo. Sin embargo, al ser acumulativos los fondos por parte de una coalición, se dio en esta contienda la excepcional circunstancia según la cual el PRI, con casi 40 por ciento del sufragio en la elección federal de 1997, tendría 57 millones de pesos menos que la coalición encabezada por el PRD (que obtuvo 25 por ciento del voto en 1997) y casi la misma cantidad que el PAN (que captó 26 por ciento de la votación en 1997); de tal forma que los recursos públicos quedarían distribuidos como se muestra en el cuadro 3.

A través de esta omisión legal queda desvirtuado el propósito de mantener la equidad —que no igualdad— entre los partidos, intención que se refleja mediante la fórmula de distribución de fondos públicos (que en 70 por ciento se distribuye a partir de la proporción de votos obtenida por cada partido), así como las disposiciones que determinan que una coalición tendrá las mismas ventajas formales que un solo partido, de modo que la racionalidad de la coalición se cifre en unir la

fuerza electoral de los partidos que la conformen y no en incrementar artificialmente las ventajas que la ley otorga a los propios partidos. Evidentemente, al haber tal ventaja en algo tan decisivo como los recursos, existe la motivación de formar coaliciones más allá de coincidencias ideológicas, programáticas o estratégicas, y sin importar la penetración ciudadana que cada uno de los componentes de la alianza pueda tener—favoreciendo la fragmentación parlamentaria—, pues sólo se verán motivados para coaligarse por la acumulación de fondos públicos. Evidentemente, hay ahí otro tema pendiente para una próxima reforma electoral, de tal modo que, por un lado, se liberalicen las condiciones para formar coaliciones electorales pero por otro se eliminen las ventajas artificiales a esas alianzas electorales, y se restrinja su utilización para dar un pase automático de entrada al Congreso a partidos que quizás no cuenten con un respaldo ciudadano significativo, o ni siquiera suficiente para ingresar al Congreso en caso de que contendieran por sí mismos.

### **La integración del Congreso**

Una de las expresiones de la hegemonía del PRI radicó durante décadas en su capacidad para preservar la abrumadora mayoría en ambas cámaras del Congreso, pues de esa forma podía aprobar todas y cada una de las iniciativas surgidas del Poder Ejecutivo o del propio partido, al tiempo que detener las iniciativas emanadas de la oposición que afectaran el interés de ese partido. Incluso, hubo más de una ocasión en que la mayoría priísta fue utilizada para tomar decisiones aunque éstas contravinieran las leyes vigentes o incluso la Constitución, ante la impotencia de la oposición, que no podía sino protestar públicamente por tales hechos. Además, con el control mayoritario del Congreso era posible mantener la impunidad de funcionarios y gobernantes surgidos de las filas del PRI, característica propia de los regímenes autoritarios que se contraponen a aquella que distingue a las democracias: la rendición penal y política de cuentas (Sartori, 1988).

Pero, por otra parte, el PRI no podía tampoco ser un partido único, pues ello hubiera minado de manera decisiva su legitimidad interna e internacional, a diferencia de lo ocurrido con otros partidos únicos en otras latitudes (Crespo, 1998). En México, el PRI surgió de una revolución armada pero inspirada en principios liberales y con la bandera de la democracia política, por lo cual hubiera sido muy costoso negar

abiertamente tales fundamentos de legitimidad política. Por otro lado, la vecindad con Estados Unidos orilló históricamente a los diversos gobiernos mexicanos a mantener un régimen formalmente democrático, aunque en la práctica no lo fuera tanto, pues el gobierno estadounidense siempre exigió a su vecino del sur preservar esa formalidad para a su vez justificar el respaldo diplomático y económico que le brindó históricamente.

Así, el régimen debía buscar mantener un punto medio, de cierto equilibrio, entre la competitividad real —que amenazaba su monopolio del poder e impunidad política— y la vigencia de un partido único —que no hubiera podido preservar un mínimo suficiente de legitimidad interna y externa—. La hegemonía partidista representa, en más de un sentido, ese equilibrio entre el partido único y otro de tipo competitivo (Sartori, 1988). Para mantener ese equilibrio tanto como fuera posible, el régimen echó mano de las diversas y múltiples reformas electorales a fin de evitar los dos polos en los que se encuadraba la hegemonía del PRI: la competencia real y la inexistencia de una oposición formal. Ello tuvo su repercusión directa en las fórmulas de integración del Congreso, en el cual se buscaba preservar una mayoría decisiva por parte del PRI pero al mismo tiempo integrar la presencia simbólica de otros partidos para así cumplir con un formato democrático y evitar caer en el polo de partido único.

Pero una nueva reforma electoral se planeó para celebrar los comicios de 1997, dada la convicción del nuevo presidente, Ernesto Zedillo, de que era necesario abrir de manera más clara y “definitiva” el sistema electoral para convertirlo, en esencia, en uno competitivo. Zedillo se había percatado desde 1994 que sin una reforma de ese tipo la situación política se iría haciendo más conflictiva, y que quizás la estabilidad política y económica se pondrían en riesgo de insistir en prolongar artificialmente la vida a la hegemonía priista:

La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político, y causa de encono y división. Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sean motivo de insatisfacción democrática [...] Nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización, indistintamente de sus resultados.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Discurso de toma de posesión, 1 de diciembre 1994.

De modo que, además de dar a la autoridad electoral –el Instituto Federal Electoral– una real autonomía respecto del gobierno, se aceptó limitar el nivel de sobrerrepresentación al que tendría derecho el partido mayoritario, aunque sin cambiar la fórmula de integración de la Cámara baja. El avance en ese sentido consistió en que el tope de sobrerrepresentación se fijó en 8 por ciento de la votación global obtenida por el partido mayoritario, lo que significaba que para obtener una mayoría absoluta en la Cámara Baja requería captar al menos 42.2 por ciento de la votación total válida y no menos de 165 diputados de mayoría relativa. En caso de fallar en alguna de estas dos condiciones, el PRI no lograría mantener la mayoría absoluta. Así ocurrió, en efecto, pues en los comicios de 1997 el PRI conquistó apenas poco más de 39 por ciento de la votación, con lo que se hizo acreedor a 48 por ciento de la diputación nacional (con 139 diputados de 500). Por primera vez en la historia de la posrevolución, la oposición en su conjunto podía sumar una mayoría absoluta en la Cámara baja, situación que aprovechó para nombrar a la mesa directiva y hacer una distribución más equitativa entre los partidos de los cargos y comisiones de dicha cámara, históricamente acaparados por el PRI.

Puede decirse, por tanto, que a partir de 1997 el PRI dejó de ser un partido hegemónico en toda la extensión del término, pues en virtud de la reforma de 1996: *a)* había dejado de controlar a la autoridad electoral, por lo cual no podría ya revertir un resultado que le fuera desfavorable, condición considerada por varios especialistas como uno de los elementos clave de la competitividad electoral (Przeworski, 1991); y *b)* derivado de lo anterior, el PRI no alcanzó la votación que requería para preservar la mayoría absoluta, y no pudo revertir ilícitamente ese resultado, por lo cual dejó de ejercer un control mayoritario sobre la Cámara baja. Puede entonces decirse que un partido que no controla a la autoridad electoral ni a la Cámara baja del Congreso difícilmente puede considerarse como hegemónico. En tal caso habrá pasado a ser, en lo fundamental, un partido mayoritario o dominante, envuelto en una dinámica política más parecida –aunque todavía no idéntica– a la que prevalece en los sistemas competitivos de partidos (Pempel, 1991).

La composición del Senado también ha sufrido cambios importantes. Debe señalarse que las facultades que en México se le otorga a la Cámara alta son mayores que en otros países, lo que se traduce en un auténtico poder de veto para el partido que logre controlar su mayoría, que hasta ahora ha sido el PRI. Originalmente el Senado mexicano, como el estadounidense, congregaba dos representantes por cada

entidad, justamente para representar ante el gobierno federal a cada uno de los estados que conforman la República. Pero la fórmula seguida, de mayoría simple, propició el control monopólico del Senado por parte del PRI hasta 1988, año en que el partido gubernamental perdió los escaños del Distrito Federal y Michoacán. En 1993 se incluyó un tercer senador por cada entidad, reservado para el partido que obtuviera el segundo lugar en votación, pero todavía se respetaba con esta fórmula la idea original de una representación igualitaria por entidad (tres senadores por estado). Pero dicha fórmula tendió a favorecer al PAN, dejando en condiciones muy marginales al PRD, por lo cual en 1996 se decidió introducir la figura de “senadores de lista” o de representación proporcional, en proporción de 25 por ciento del Senado, para así incrementar las probabilidades de representación del PRD. Sin embargo, la fórmula de representación proporcional en el Senado afecta la idea original de mantener un número igual de representantes por entidad pues los senadores de lista pueden distorsionar esta entidad, dependiendo de su origen, que no es tomado en cuenta al elaborar dichas listas. Esta distorsión tendría que ser corregida, y la actual fórmula de dos senadores de mayoría por entidad, uno de primera minoría también por entidad, y 32 senadores de representación proporcional de cualquier entidad, debería ser sustituida por otra que no altere el pacto original de representación igualitaria por entidad, a no ser que se conciba de manera muy distinta a la Cámara alta, en cuyo caso quizá la fórmula de representación proporcional pura podría ser la más adecuada para dar representación a un mayor número de partidos (con la condición, también, de que alcancen 4 o 5 por ciento de la votación en esta pista)”.

Sin embargo, al no haberse realizado una reforma electoral específica para enfrentar los comicios del año 2000, la legislación actual preserva un resabio de la normatividad propia de la hegemonía partidaria en la que vivió el país por cerca de siete décadas: una disposición de sobrerrepresentación a favor del partido mayoritario. Desde luego, el que haya algún partido sobrerrepresentado no implica ausencia de competitividad: los sistemas electorales de mayoría pura generan diversos márgenes de sobrerrepresentación, a veces incluso bastante elevados. Pero en México, en virtud de la evolución aquí reseñada de la integración del poder legislativo, el incremento artificial de la bancada del partido mayoritario puede ya verse como ilegítima, pues no reflejaría una mayoría absoluta del electorado, sino que es creada específicamente para preservar —o ahora recuperar— la tradicional hegemonía del PRI, contraria ésta, por definición, a la com-

**Cuadro 4.** Preferencias electorales para presidente (porcentaje)

<i>Francisco Labastida</i>	<i>Vicente Fox</i>	<i>Cuauhtémoc Cárdenas</i>	<i>Indecisos</i>
43	27	8	19

Fuente: *Reforma*, 29 de noviembre de 1999.

<i>Francisco Labastida</i>	<i>Vicente Fox</i>	<i>Cuauhtémoc Cárdenas</i>	<i>Indecisos</i>
46	34	12	8

Fuente: *El Universal*, 6 de diciembre de 1999.

petitividad electoral y, por tanto, a la democracia. Así, en caso de que el partido gobernante pueda obtener al menos 42.2 por ciento de la votación, retornará a la condición de partido hegemónico (o semihegemónico) al menos en lo que hace a su representación parlamentaria —y el consecuente control poco democrático del Congreso—, como consecuencia de una legislación que fue diseñada con propósitos hegemónicos, no competitivos.

¿Cuánta probabilidad hay de que ello ocurra? A fines de 1999, poco después de realizada la elección primaria priista mediante la cual eligió a su candidato presidencial a través de un formato esencialmente democrático —aunque haya dudas acerca de la equidad y la imparcialidad del proceso mismo—, el PRI logró repuntar significativamente en las preferencias electorales. Al menos así lo reflejaron dos encuestas nacionales encargadas por los diarios de mayor prestigio y circulación nacional: el diario *Reforma* y *El Universal*. El cuadro 4 reporta los resultados de estos dos sondeos nacionales.

La sobrerrepresentación en un sistema de representación mixta, que tomó como modelo al sistema alemán de la posguerra, es en principio incompatible —en una óptica democrática— con una fuerte sobrerrepresentación del partido mayoritario, pues en esos sistemas justamente se introdujeron a los diputados de representación proporcional para equiparar votos con escaños, es decir para evitar la sobrerrepresentación que naturalmente generan las diputaciones de mayoría simple (Nohlen, 1994). Lo interesante del caso mexicano es que el sistema de representación mixta no tuvo como propósito equiparar votos con escaños —como en Alemania u otros países democráticos que han adoptado esta fórmula después—, sino, más bien, preservar

la hegemonía de un partido, de tal forma que la oposición no desapareciera –para evitar caer en un régimen monopartidista– y al mismo tiempo conservar, aunque fuese de manera artificial, la mayoría absoluta del partido hegemónico; de ahí que quede pendiente para una próxima reforma electoral la eliminación de toda sobrerrepresentación del partido mayoritario. Si algún partido ha de detentar la mayoría absoluta de la Cámara baja, dicha mayoría debería estar respaldada por una mayoría absoluta de la votación total.

## Medios de comunicación

Uno de los elementos que tradicionalmente han generado inequidad en los comicios se encuentra ubicado en el desempeño de los noticieros, en particular los electrónicos, que suelen dar un trato claramente preferencial a los candidatos del PRI, concediendo desproporcionados espacios de tiempo a su campaña electoral, sus propuestas, *slogans* políticos, etcétera. Pero también hay un sesgo cualitativo y no sólo cuantitativo, pues a veces ocurre que sólo se transmiten aquellos aspectos negativos de la oposición, o francamente se modifican dolosamente sus actividades de campaña, en su evidente perjuicio. Ello ha planteado una fuerte demanda por parte de la ciudadanía, la disidencia y la oposición para que se modifique sustantivamente la relación vigente de los medios con el gobierno, los partidos políticos y los procesos electorales. La reforma electoral de 1996, ofrecida por el presidente Ernesto Zedillo, incorporó desde luego la promesa de que el funcionamiento de los medios de comunicación sería más abierto, neutral, plural y veraz en su relación con los partidos y su contienda por el poder. En efecto, esa promesa estaba presente desde su campaña como candidato priísta a la presidencia. Por ejemplo, al preguntársele explícitamente cuál sería su política en materia de medios de comunicación, Zedillo respondió:

Estoy decidido a encabezar un gobierno informador, comprometido a proporcionar información amplia, veraz y oportuna a la ciudadanía. La democracia es inconcebible sin las libertades de expresión y de prensa [...] estoy convencido de que para establecer un gobierno participativo y fuerte, responsable y de servicio, se precisa la más intensa circulación y oferta de las ideas y de la información [...] En ello se sintetiza mi convicción de la elevada responsabilidad que considero tienen los medios de comuni-

cación en la sociedad moderna, así como mi compromiso claro con el derecho a la información como elemento sustantivo de la vida democrática.<sup>11</sup>

Desde luego, todos los presidentes han hecho ofertas similares y la estructura de los medios sigue siendo cerrada, parcial y tendenciosa. Por lo tanto, no podía tomarse la palabra de Zedillo como garantía de que desde entonces habría un cambio significativo al respecto. Las condiciones políticas de hoy en día exigen como nunca una auténtica reforma política de los medios de comunicación. Es posible, por tanto, que si el próximo gobierno —emergido de cualquier partido— se percatara de la importancia y necesidad de dar una salida pacífica a la actual crisis de confianza del país, fomentará una nueva estructura y funcionamiento de los medios de comunicación, de tal forma que sea congruente con un sistema de partidos auténticamente competitivo. La relativa flexibilidad institucional del régimen priísta, y de su carácter institucional “híbrido”, se refleja también en la estructura y funcionamiento de los medios de comunicación. En efecto, los medios mexicanos no cumplen con la función que se les asigna en los regímenes democráticos, pues no se desarrollan en las condiciones propicias para ello. Promueven y defienden en lo fundamental los intereses del poder, mientras que en las democracias su objetivo es exactamente el inverso: proteger los intereses de los ciudadanos frente a los gobernantes para contribuir de manera eficaz a cumplir uno de los propósitos esenciales de la propia democracia, consistente en vigilar y supervisar el ejercicio del poder para —dentro de lo posible— hacerlo compatible con el interés colectivo.

Sin embargo, tampoco puede decirse que los medios sean tan cerrados y manipulados como lo son en autoritarismos más rígidos y represivos. Por un lado, el régimen priísta ha permitido un mayor margen de expresión, de crítica y de disidencia que en otros autoritarismos, abriendo con ello una importante válvula de desahogo al descontento ciudadano, la irritación y la inconformidad de los disidentes. Piénsese por ejemplo en la virtual imposibilidad de que en el régimen soviético anterior a la *Glasnost*, o en el Chile de Pinochet, algún crítico apareciera en televisión, en cadena nacional, vertiendo sus inconformidades y denuncias sobre el régimen comunista o militar; en cambio en México, hoy por hoy, vemos con frecuencia en las pantallas televisivas a algunos de los más importantes críticos del sistema di-

---

<sup>11</sup> Citado en Reyes Heróles, 1994.

fundiendo sus opiniones adversas sobre el régimen priísta. El nivel de libertad de prensa, aunque en varias ocasiones es castigado con amenazas o la muerte misma de algunos periodistas (el paradigma reciente de ello es, evidentemente, el asesinato de Manuel Buendía en 1985), difícilmente se puede observar en dictaduras militares y sistemas de partido único. Además, como ocurre con el régimen en su conjunto, los medios experimentan desde hace años una apertura relativa, moderada, superficial e insuficiente, pero real. Todo ello ha contribuido a reducir la animadversión y la desesperación de los múltiples disidentes al régimen político mexicano y, por ende, ha ayudado a mantenerlo en pie (Crespo, 1995a).

De cualquier manera, el régimen hábilmente permitió mayor libertad en aquellos medios con menor alcance ciudadano, como la literatura especializada y la prensa escrita. Conforme mayor difusión tenga el medio en cuestión mayor control se ejercerá sobre el mensaje. Así, en la radio hay una supervisión estatal más estrecha, y menor margen de críticas, que en la prensa, pero menor que la que se aplica sobre la televisión —sin duda el medio con mayor penetración entre la ciudadanía—. En efecto, diversas encuestas reflejan que cerca de 70 por ciento de los ciudadanos adquieren información política a través de la televisión.<sup>12</sup> Así pues, la estructura misma de los medios en México ha permitido al régimen evitar una completa apertura, como ocurre en las democracias, pero sin necesidad de caer en los excesos de represión informativa propios de los autoritarismos clásicos. Eso ha contribuido significativamente a la continuidad del régimen priísta como uno de partido hegemónico, si bien es innegable que en los últimos diez años, y conforme la hegemonía priísta ha declinado, también los medios han mostrado una creciente apertura que apunta a la que prevalece en los países democráticos.

Cabe aclarar, sin embargo, una idea muy difundida en México en los últimos años y que no necesariamente corresponde con lo observado en los regímenes democráticos: se piensa que para que opere la equidad partidaria en lo que hace a los medios de comunicación, éstos tienen que presentar una inequívoca posición de neutralidad y “objetividad” —suponiendo que esto último pudiera lograrse en materia social—. Pero ése no es el elemento distintivo de las democracias mediáticas, sino la pluralidad de agencias que libremente expresen sus puntos de vista, abran espacios para diversas voces, e incluso asu-

---

<sup>12</sup> Encuesta Latinobarómetro, Mori de México, junio de 1995.

man una postura política o partidista. Lo importante es la pluralidad de las posiciones y la libertad para expresarlas. La lucha político-electoral que se libra en los medios en una democracia consiste en la habilidad, creatividad y pericia de los comunicadores para convencer con sus argumentos, *slogans* e imágenes políticas a los ciudadanos-electores a favor del partido o candidato patrocinador, de manera parecida a lo que ocurre en la lucha comercial y empresarial. Este esquema puede desde luego cuestionarse, pero en lo esencial es el que opera en los países democráticos (si bien es posible establecer límites en la forma de desplegar la publicidad y la propaganda políticas). Así, en las democracias es difícil encontrar medios de comunicación neutrales, asépticos, perfectamente equilibrados; también en tales regímenes hay sesgos, preferencias partidistas, trucos publicitarios y, en más de una ocasión, infundios y denuncias engañosas y dolosas entre los contendientes. Pero lo importante en tales casos es la mayor equidad en el acceso a los medios, y la libertad de expresar cualquier idea.

En México, es evidente que no prevalecen tales condiciones de libertad y pluralidad de manera suficiente; cada vez nos acercamos más a ese esquema, pero todavía la balanza se inclina con claridad a favor del partido en el gobierno, el PRI, principalmente en los medios electrónicos (y en particular la televisión comercial). Ello ha hecho pensar a la oposición que la fuerza de la propaganda oficial es aplastante, invencible. En ese punto es necesario también matizar esta idea tan difundida. Algunas experiencias registradas en México al menos sugieren que, en condiciones en que la irritación en contra del candidato oficial ha llegado a ciertos niveles, la propaganda oficialista tiene límites para alcanzar sus objetivos publicitarios. Por ejemplo, se menciona que en los comicios presidenciales de 1994 los medios oficialistas dejaron sentir todo su peso en contra de la oposición, y que esa estrategia logró una enorme eficacia. Adolfo Aguilar Zinser (1995), por ejemplo, hablando de esa campaña, afirma:

Televisa se recuperó del desprestigio en que se sumió en 1988 y se transformó definitivamente en el gran medio informador y uniformador de percepciones políticas, de valores y motivaciones colectivas. Se apoderó, en buena medida, de las conciencias de la gran masa de la población mexicana [...] Este fenómeno de cautiverio de la televisión es, sin más, el fenómeno político y cultural más decisivo que existe en México (pp. 325-326).

En 1997, el candidato del PAN al gobierno capitalino, Carlos Castillo Peraza, descendió en las preferencias electorales en unos cuantos

meses: de 40 a 15 por ciento, voto que finalmente obtuvo, fenómeno que él adjudicó a la animadversión de los medios hacia su persona. Ello también resulta exagerado, aunque en parte es cierto; pero es excesiva la afirmación de que el triunfo del PRI en 1994 —o de Cuauhtémoc Cárdenas en 1997— se haya debido casi exclusivamente al sesgo partidista de la televisión y otros medios electrónicos. Se soslaya, por ejemplo, el hecho de que en 1988, cuando un cuantioso voto opositor quizás superó al del candidato oficial, Carlos Salinas de Gortari (cuyo triunfo sigue en duda hasta la fecha), los medios se mostraron más cerrados y parciales en favor del PRI, sin conseguir satisfactoriamente su propósito. Igual que ese ejemplo hay muchos otros, como el de las elecciones de San Luis Potosí en 1991. Con todo esto se puede concluir, primero, que la propaganda oficial no es invencible, y segundo, que errores tácticos de la propia oposición pueden contribuir a dar eficacia a las campañas publicitarias del PRI y sus asociados. Desde luego, ello no supone que las cosas deban quedar como ahora; se impone una reforma también “definitiva” en los medios de comunicación a fin de imprimir una auténtica equidad —que no neutralidad— en los comicios, en lo que toca a este ámbito.

Redefinir la función política de los medios no es algo que resulte fácil; se trata de intereses muy poderosos que han servido fielmente a los propósitos hegemónicos del régimen priísta. Desde luego, se requiere una clara determinación del gobierno para impulsar las medidas necesarias en esta decisiva reestructuración en sentido democrático. Existen básicamente dos corrientes en torno de la reforma de los medios (Molinar y Magar, 1995). La primera propone la utilización de la ley para forzar a los medios a apegarse a un esquema de obligada neutralidad e imparcialidad frente a las corrientes ideológicas, los partidos políticos y sus respectivos candidatos. Se trata de modificar la reglamentación de tal manera que los medios deban ajustarse a tales criterios de neutralidad tanto cuantitativa (tiempo dedicado a cada uno de los partidos) como cualitativamente (contenido, sesgos, respaldo o críticas, etcétera). De hecho, es en ese sentido que se han realizado ya varios ensayos de observación, tanto por parte de investigadores académicos (Arredondo, 1990), organizaciones cívicas (Aguayo y Acosta, 1997), como del propio IFE (1994), para ejercer un tipo de presión “moral” sobre los medios a fin de que se vean orillados a comportarse con mayor neutralidad y equidad. En el IFE, dicho ejercicio fue realizado en la elección de 1997, y lo será de nueva cuenta en el año 2000.

En realidad esta salida resulta por un lado arriesgada y por otro un tanto utópica; arriesgada porque fácilmente se puede caer en un esquema de control sobre el mensaje, que incluso afectaría a los medios independientes en su capacidad crítica, pues el concepto de “neutralidad” podría entenderse también como falta de crítica hacia los partidos políticos o el gobierno, obstruyendo con ello el papel de los medios para contribuir a la rendición de cuentas de los gobernantes y líderes políticos de cualquier partido, elemento esencial de la democracia. Asimismo, se restringiría el derecho de los medios y de los comunicadores a pronunciarse públicamente sobre sus puntos de vista, preferencias partidistas y convicciones ideológicas, pues ello podría ser tildado de parcial (que lo es, pero también es legítimo) o de falta de neutralidad. Esta solución resulta también hartamente utópica, pues la neutralidad de los medios es poco menos que imposible de lograr, ya que mata la esencia del debate político y la lucha ideológica. Además, sería prácticamente imposible mantener a los medios sujetos a dicha camisa de fuerza. La solución no se encuentra en prohibir esto de manera autoritaria ni en, como algunos proponen, crear grupos de control sobre el mensaje emitido: se caería en una flagrante contradicción que podría denominarse “censura para la democracia”.

La solución posible se encuentra quizás en la propuesta de la otra corriente mencionada, que confía más en el mercado como promotor de la equidad y la apertura; es decir, en fomentar la pluralidad y la competencia de los medios para que, por un lado, todas las corrientes y opiniones puedan ser expresadas en condiciones de equidad, y para que sean los “consumidores” –los radioescuchas y televidentes– quienes determinen el carácter del mensaje en el sentido de mayor apertura, crítica, pluralidad, confrontación de ideas, etcétera. Para lograr esto en los medios se requeriría impulsar dos reformas en la estructura de los propios medios: primero, fomentar mayor competencia abriendo las concesiones de los canales televisivos y señales radiofónicas para multiplicar la oferta, y, segundo, modificar el régimen de concesión de propiedad y uso de los medios electrónicos, de tal forma que éstos no dependan de la buena voluntad del gobierno; habría que separar esta relación de dependencia, a través de la cual se ejerce la censura y la famosa –y altamente perjudicial– “autocensura”.

Se podría hacer permanente la propiedad de los medios, una vez que éstos hayan sido mejor distribuidos, o bien hacer que las concesiones sean otorgadas por un organismo plural y autónomo para asegurar la libertad de expresión de los medios. Los criterios para otorgar o

retirar dichas concesiones tendrían que ser de orden distinto al político o ideológico. Los concesionarios, en tal circunstancia, se sentirían libres de emitir su mensaje en sentido crítico en contra de cualquier partido (o gobierno de cualquier origen partidista). En tales condiciones, sería la lucha por ganar el mercado lo que propiciaría en buena parte el contenido del mensaje, a partir de la demanda ciudadana por un contenido más plural y crítico. Es ésta, desde luego, una reforma pendiente que no tiene visos de registrarse en lo inmediato dados los enormes intereses que los concesionarios no están dispuestos a arriesgar, y porque ese interés coincide todavía con el afán del gobierno por contar con el favor de los medios de comunicación con mayor penetración e impacto.

## **Conclusiones**

Las propuestas y problemas aquí planteados en materia de legislación electoral están lejos de agotar la agenda completa. Seguramente los partidos tienen en mente otros puntos que propondrán cambiar o ajustar en la ley electoral; está pendiente, por ejemplo, el voto de los mexicanos en el extranjero, que aunque fue incorporado como un derecho en la Constitución durante la reforma de 1996, quedó un transitorio que traba la aplicación de esta disposición. Desde luego, en esta reforma hay pros y contras, no sólo desde el punto de vista del interés de cada uno de los partidos (o de los cálculos que sobre ese aspecto realizan) sino también sobre las dificultades logísticas y políticas que ello supone. El IFE realizó una investigación para rendir un informe al Congreso sobre la viabilidad de aplicar el precepto constitucional, pero con todo se consideró que en el año 2000 no existían las condiciones para ello. El tema seguirá generando controversia.

En todo caso, la probabilidad de que vuelva a abrirse el expediente de una nueva reforma electoral antes de los comicios federales del año 2003 es sumamente elevada, precisamente porque en los últimos años, en particular después de la elección de 1997, surgieron varios problemas que no habían sido contemplados y que no pudieron ser abordados antes de la elección presidencial. En realidad, hubo un intento por parte de la oposición en su conjunto de volver a hacer algunos ajustes en la legislación electoral en 1999, pero dicha iniciativa, que fue aprobada en la Cámara baja, fue detenida por la mayoría priísta en la Cámara alta. En esa propuesta estaban contemplada la regulación de las precampañas, la modificación de la legislación sobre las coalicio-

nes electorales, la restricción al uso electoral de los recursos públicos, y otorgar más facultades al IFE para la vigilancia del financiamiento privado. En la iniciativa no había ningún incentivo para el PRI, por lo cual no fue extraño que este partido simple y sencillamente rechazara el paquete en bloque. También es posible que el PRI haya recibido la recomendación del presidente de la República de no realizar otra reforma, pues Zedillo había comprometido parte de su imagen en prometer que la de 1996 sería la reforma "definitiva". Aunque ese punto no puede cumplirlo Zedillo de por vida, al menos sí podía hacerlo durante su gobierno.

Pero ello no impide que en el gobierno que se inicia en diciembre del año 2000 vuelva a considerarse la conveniencia de una nueva reforma electoral que incluya todavía los dos elementos señalados al inicio de este artículo: *a*) providencias que impriman todavía más credibilidad, limpieza, equidad y competitividad en los comicios, y *b*) un marco legislativo que cubra los vacíos legales que todavía hay y que corresponda con la cambiante situación política y partidaria en el México de hoy. De esa manera se estará entrando en una lógica de reformas de "segunda generación" —tal como lo ha propuesto el presidente del IFE, José Woldenberg—, más centrada en dar al país la legislación electoral que corresponda a sus necesidades de adaptar y consolidar su democracia emergente. ¿Qué probabilidades hay de que los partidos impulsen y aprueben las disposiciones aquí señaladas, u otras complementarias, para adoptar una nueva legislación electoral más adecuada a las circunstancias que atraviesa el país? Ya ha habido manifestaciones de legisladores o dirigentes políticos en el sentido de que es conveniente hacer ajustes en la legislación electoral en algún sentido (se ha hablado mucho, por ejemplo, de la imperante necesidad de regular las precampañas). Pero se sabe también que cada fracción parlamentaria aceptará o bloqueará una nueva reforma electoral dependiendo de lo que en conjunto pueda ganar con ella. Esto se vio durante el intento de reforma electoral de 1999, en que la oposición vio obstruidas sus propuestas por el PRI dado que no había gran cosa que este partido pudiera ganar en el paquete propuesto por la oposición. Más bien, como en la reforma electoral de 1996, es necesario buscar puntos de concordancia combinados con algunos de interés particular de cada partido que puedan intercambiarse por otros que sean particularmente caros para otros partidos. Pero debe generarse una dinámica de negociación en que el resultado de la reforma sea un juego de suma positiva, en que todos los partidos (o al menos los más

importantes) salgan ganando y, además, en donde impere una lógica de cierta racionalidad común para adoptar medidas que beneficien al sistema electoral y político en su conjunto, aunque de ellas no se arroje ninguna ventaja particular para uno u otro partido. De manera sumamente probable, dichas circunstancias se empezarán a generar con el cambio de gobierno fechado para el 1 de diciembre del año 2000, si bien puede esperarse que la dinámica misma del cambio, así como el contenido de la reforma consecuente, podrían variar mucho, dependiendo del partido que gane la presidencia de la República (y dirija la reforma misma), que por primera vez en varios años ha dejado de ser un coto garantizado para el que fue durante setenta años el partido hegemónico en México.

### Referencias bibliográficas

- Alcocer, Jorge (1995), "1994: Diálogo y reforma. Un testimonio", en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma; México, 1994*, t. I, México, Nuevo Horizonte Editores/Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, pp. 201-225.
- Aguayo, Sergio y Miguel Acosta (1997), *Urnas y pantallas; la batalla por la información*, México, Océano.
- Aguilar Zínser, Adolfo (1995), *¡Vamos a ganar!; la pugna de Cuauhtémoc Cárdenas por el poder*, México, Océano.
- Arredondo, Pablo (1990), *Así se calló el sistema; comunicación y elecciones en 1988*, México, Universidad de Guadalajara.
- Barquín, Manuel (1995), "La evaluación de la legalidad democrática; el marco jurídico de las elecciones de 1994", en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma; México, 1994*, t. I, México, Nuevo Horizonte Editores/Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, pp. 175-199.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997), *La reforma electoral de 1996; una descripción general*, México, FCE.
- Carpizo, Jorge (1995), "La reforma federal electoral de 1994", en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma; México, 1994*, t. I, México, Nuevo Horizonte Editores/Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, pp. 13-91.
- Castellanos Hernández, Eduardo (1998), *Las reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo.
- (1996), *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*

- (1940-1994), México, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo.
- Crespo, José Antonio (1999), *Los riesgos de la sucesión presidencial; actores e instituciones rumbo al 2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- (1998), *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, México, Grijalbo.
- (1997), “Alianza por la República: una iniciativa trascendente y controvertida que busca el cambio”, *Conciencia Mexicana*, núm. 1, primavera, pp. 247-259.
- (1995a), “Los medios y los partidos políticos”, en Ernesto Villanueva (coord.), *Derecho y ética de la información; el largo sendero de la democracia en México*, México, Media Comunicación.
- (1995b), *Urnas de pandora; partidos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa Calpe/CIDE.
- Flores Rico, Carlos (1999), *Lecciones fáciles para elecciones difíciles: introducción a la planeación estratégica electoral*, México, Ediciones Nuevo Siglo.
- Gómez Tagle, Silvia (coord.) (1993), *Las elecciones de 1991; la recuperación oficial*, México, La Jornada.
- Instituto Federal Electoral (1994), *Informe de actividades, 1993-1994*, México, IFE.
- Loeza, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional; la larga marcha, 1939-1994, oposición leal y partido de protesta*, México, FCE.
- Molinar, Juan y Eric Magar (1995), “Medios de comunicación y democracia”, en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma; México, 1994*, t. II, México, Nuevo Horizonte Editores/Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, pp. 125-142.
- Molinar, Juan (1987), “Regreso a Chihuahua”, *Nexos*, núm. 111, marzo, pp. 21-32.
- (1991), *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- Morales, Rodrigo (1995), “Observadores electorales; una evaluación”, en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma; México, 1994*, t. II, México, Nuevo Horizonte Editores/Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, pp. 143-160.
- Nohlen, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.
- Nohlen, Dieter, Sonia Picato y Daniel Zobatto (coords.), *Tratado de derecho electoral de América Latina*, México, FCE/IFE.

- Núñez, Arturo (1991), *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE.
- Paoli, Francisco (1985), "Sociedad civil, partidos y elecciones", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, FCE, pp. 212-236.
- Pempel, T. J. (1991), *Democracias diferentes: los sistemas con partido dominante*, México, FCE.
- Peschard, Jaqueline (1992), "Las elecciones en el sexenio de la crisis", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig, *México; auge, crisis y ajuste*, México, FCE.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market; Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Reyes Heróles, Federico (1994), *50 preguntas a los candidatos; elecciones mexicanas*, México, FCE.
- Sartori, Giovanni (1988), *Teoría de la democracia; el debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad.
- (1980), *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Madrid, Alianza Universidad.
- Toinet, Marie F. (1994), *El sistema político de Estados Unidos*, México, FCE.
- Valdés, Leonardo y Manuel Larrosa (1995), "Las reformas electorales 1989-1993", en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma; México, 1994*, t. II, México, Nuevo Horizonte Editores/Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, pp. 13-31.