

La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)

Jean-François Prud'homme

Al día siguiente de su elección, en julio de 1988, el virtual presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, declaró: "Termina la época de partido prácticamente único y entramos en una nueva etapa política en la vida del país con partido mayoritario y muy intensa competencia de la oposición".¹ Más que anunciar una voluntad de reforma, esta declaración constataba la nueva fragmentación y competitividad del sistema de partidos. La clase política parecía dividirse en torno a tres grandes opciones. Además, el contexto de movilización poselectoral creaba la ilusión de que la oposición entera estaba coligada en contra del gobierno. En realidad, la constelación de intereses producida por la competencia electoral daba cabida a pautas más complejas de interacción entre los partidos políticos.

En este artículo examino cómo la negociación de los partidos políticos en cuanto a las reglas de competencia electoral da lugar a una pauta de interacción donde alternan estrategias de cooperación y de confrontación. Por medio del análisis de las tres reformas electorales que se dieron en el sexenio del presidente Salinas, intento mostrar cómo primero se consolida un sistema de interacción entre partidos que no proporciona incentivos para llegar a un acuerdo consensual en torno a las reglas de competencia. Luego examino cómo, a partir de

Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos, CIDE. Agradezco a mis colegas de la División de Estudios Políticos sus comentarios a una primera versión del texto. También quiero agradecer a los dos dictaminadores anónimos el haber resaltado interesantes elementos de discusión acerca de la dinámica de cambio en el sistema de partidos mexicano.

¹ *Punto*, 11 de julio de 1988.

1994, se construye poco a poco un sistema de relaciones de cooperación limitada entre las tres principales fuerzas políticas del país: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Del cambio en el sistema de partido hegemónico

En su versión clásica, el sistema de partidos mexicano puede ser caracterizado como el prototipo del sistema de partido hegemónico-pragmático.² El instrumento de la hegemonía del partido en el poder son las elecciones no competitivas tal como han sido definidas por Guy Hermet.³ La organización y supervisión de las elecciones son parte de la función de tutela política en que se fundamenta el autoritarismo del régimen.⁴

La reforma política de finales de 1977 marca el inicio de un periodo de intensificación del cambio en el sistema de partidos mexicano y en la vida electoral del país.⁵ Poco a poco, la esfera electoral pasa a ocupar un lugar fundamental en el sistema de representación de los intereses y en el eje del conflicto político. Varias razones explican el incremento de competitividad en el sistema: 1) el efecto de arrastre de la propia reforma; 2) la consolidación de la presencia electoral de los partidos

² Aquí se impone la multicitada definición de Sartori: “[un partido que] no permite una competencia por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder”. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980, p. 278.

³ Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

⁴ Recientemente, la aplicación del modelo de Sartori al caso mexicano ha sido criticada por distintas razones. Una de ellas está relacionada con el papel de los partidos subordinados. Otra, en una interpretación demasiado estrecha del texto de Sartori, asocia hegemonía con “fraude electoral” y concluye que la limpieza de los procesos electorales de 1994 y 1995 hizo caducar la dimensión hegemónica del predominio priísta. Vale la pena recordar que a pesar de las imprecisiones de su modelo, Sartori lo elabora a partir del concepto de competencia definido como estructura que hace posible la competitividad. El término “hegemonía” entendido en su sentido etimológico de “supremacía”, “dirección”, sigue siendo el que describe mejor el uso que hace el PRI de la “ingeniería institucional” para continuar con su predominio en el sistema político. La voluntad de mantener parcialmente la dirección del proceso electoral está en el centro de las negociaciones descritas a continuación.

⁵ Véase Kevin Middlebrook, “Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986, pp. 124-131.

de oposición; 3) el debilitamiento de las mediaciones corporativistas; y 4) el cambio en los valores de la cultura política.⁶

Definir el sistema como sistema de partido hegemónico y reconocer en él, a la vez, la presencia de factores de cambio obliga a formular la siguiente pregunta: ¿cómo se manifiesta el cambio en dicho sistema?

1) Es importante romper el holismo que prevalece en la concepción del sistema político autoritario y reconocer que la desigualdad de las condiciones de competencia en el sistema no impide que los actores subalternos puedan ganar terreno en lo político. Por más desigual que sea, el intercambio político existe.⁷

2) Los partidos, incluidos los de oposición, tienen la posibilidad de monitorear su acción: no son solamente víctimas de circunstancias que no controlan. Pueden elegir y aplicar estrategias para incrementar su capital político y, por supuesto, algunas son mejores que otras.

3) La capacidad de canalizar los procesos de cambio a través de las instituciones existentes es alta. Así, el cambio sigue siendo parte del juego político institucional: la reforma legislativa prevalece sobre el pacto como instrumento de producción de acuerdos entre actores.

4) Esta situación da lugar a un sistema de transacciones donde los actores negocian las posiciones asimétricas en las que los coloca el régimen electoral.⁸ En esta negociación utilizan estrategias orientadas tanto hacia la cooperación como hacia la confrontación,⁹ y en función de ello se trazan los alineamientos en el sistema de partidos.¹⁰

⁶ José Antonio Crespo, "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 21 y ss.

⁷ En este sentido, el modelo de Sartori no explica satisfactoriamente la actuación de los partidos de oposición, a los que define solamente en su relación con el partido hegemónico: no todos son grupos políticos subordinados a los cuales este último asigna una fracción de su poder. Sartori, *op. cit.*, p. 279.

⁸ Sobre este aspecto, contrariamente a lo que afirman ciertos analistas, las elecciones de 1988 no borran "la posibilidad de una reestructuración del sistema de partido hegemónico". Véase, por ejemplo, Jacqueline Peschard, "El fin del sistema de partido hegemónico", *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, p. 99. Más bien, las negociaciones sobre las reglas del juego electoral durante el sexenio del presidente Salinas muestran una perpetua tensión entre dos necesidades: la de mantener el sistema de partido hegemónico y la de introducir principios pluralistas de competencia.

⁹ Cuando me refiero a la cooperación y a la confrontación me inspiro en la teoría de juegos aplicada a las relaciones internacionales. Véase Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984.

¹⁰ Hasta la fecha, el estudio del alineamiento de fuerzas en el sistema de partidos ha considerado dos ejes: el ideológico (o la dimensión liberalismo-estatismo) y el táctico-estratégico (o la dimensión autoritarismo-democracia). Véanse al respecto Juan Molinar, *El tiempo de la legiti-*

Sin embargo, la dinámica de cambio en el sistema de partidos durante el sexenio del presidente Salinas generó problemas que complicaron la consecución de acuerdos consensuales en torno a las reglas del juego. Por esta razón, es posible identificar dos momentos en la consolidación del sistema de interacción entre los partidos: el primero corresponde a relaciones de cooperación limitada entre el PRI y el PAN y de confrontación entre el PRI y el PRD; el segundo, después de enero de 1994, está caracterizado por relaciones de cooperación limitada entre las tres fuerzas políticas más importantes. Mi argumento es que en su primera fase el sistema de interacción entre partidos no es capaz de producir los incentivos necesarios para alcanzar un acuerdo consensual entre las principales fuerzas políticas a causa de las siguientes razones:

1) Primero, existe un problema de compatibilidad entre la cooperación y la maximización de las ganancias entre actores.¹¹ En efecto, como sucede en los procesos de transición particularmente largos, los partidos políticos no parecen todavía dispuestos a distinguir entre la aceptación de los procedimientos y la de los resultados de dichos procedimientos.¹² En los hechos, esto se traduce en una confusión entre estrategias de negociación de las reglas del juego y estrategias de acumulación de poder político.

En esta situación, el sistema de partidos mexicano produce incentivos que permiten suponer a las principales formaciones políticas que pueden ganar tanto o más sin llegar a un acuerdo consensual sobre las reglas del juego que llegando a tal convenio. Así, la imposibilidad de lograr un acuerdo satisfactorio para todas las partes se vuelve un elemento entre otros en las estrategias de conquista del poder. Es más, en muchos casos, los partidos desarrollaron un interés en procesar

midad: elecciones, autoritarismo y democracia en México, México, Cal y Arena, 1991, pp. 171-199, y José Antonio Crespo, "La evolución del sistema de partidos en México", *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 4, abril-junio de 1991, pp. 610 y ss. Es preferible pensar el alineamiento de los partidos a partir del uso de estrategias de cooperación y de enfrentamiento. Dimensiones como la ideología o la actitud ante la democracia intervienen antes de la elección estratégica de los partidos. Es más, son dimensiones entre otras. Llama la atención que hasta la fecha nadie haya considerado el peso de las características organizativas de los partidos en la producción de sus estrategias. Este aspecto será retomado adelante. Véase Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Universidad, 1990, cap. 4.

¹¹ Véase al respecto Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, cap. II.

¹² El problema es tratado en Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, cap. 1.

el conflicto político fuera de las reglas acordadas. Durante el último sexenio, la solución dada a conflictos electorales estatales en San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán y Yucatán ejemplifica bien esta situación. No es sino hasta que aparece una amenaza externa al sistema de partidos que se incrementan los incentivos para la cooperación y búsqueda de consenso en la producción de reglas de competencia. Esto me permite hablar de la creación de un sistema de cooperación limitada con la última reforma electoral.

2) Las reglas del juego acordadas entre algunos de los actores aparecen más como garantías efímeras que confirman el estado de las relaciones políticas entre los que las suscriben que como normas que sustentan una institucionalidad formal eficiente.¹³ Por tanto, no parecen destinadas a durar ni tampoco a ser eficientes para resolver los conflictos. Desde 1986, cada legislatura ha producido su reforma electoral: la última logró producir dos. Así, se da inicio a un ciclo reforma-elecciones-reforma que funciona según el principio de ensayo y error y que da lugar a pautas de interacción recurrentes entre las fuerzas políticas. En este ciclo, las elecciones constituyen sólo un momento para medir la correlación de fuerzas entre las distintas agrupaciones políticas; la negociación de reformas también es una oportunidad de comparar fuerzas. Estas reformas son importantes no solamente por su contenido sino también por el hecho de que refrendan acuerdos entre adversarios.¹⁴

3) La dificultad para llegar a un acuerdo en cuanto a las reglas del juego también refleja el problema de crear una clase política en la cual los miembros de las diversas formaciones políticas sean capaces de reconocer que, más allá de sus divergencias, comparten intereses

¹³ Aquí cabe distinguir entre reglas de equilibrio y reglas de funcionamiento. Las primeras confirman el estado de las relaciones entre adversarios pero no sirven para manejar sus conflictos. Cuando éstos se presentan hay que encontrar otras vías de resolución y/o renegociar dichas reglas. Las segundas suponen la existencia de normas aceptadas por todos y permiten procesar el conflicto independientemente de su naturaleza. Por supuesto, casi hasta el final del sexenio la legislación electoral funcionó más como reglas de equilibrio que de funcionamiento.

¹⁴ El proceso de ensayo y error pone en juego el conjunto de las relaciones de cooperación entre los partidos: la cooperación legislativa que se pudo apreciar entre el PRI y el PAN a lo largo del sexenio del presidente Salinas, así como el respeto de las reglas electorales acordadas tanto en las elecciones locales y estatales como en las nacionales, influyen en el grado de confianza en que se apoyan las relaciones interpartidistas. Sin embargo, para las fuerzas de oposición la evaluación del comportamiento electoral del gobierno y del PRI fue fundamental para poder seguir con el proceso de reforma. El carácter secuencial de las reformas se explica en gran parte por la necesidad de crear confianza de parte de los actores, por un lado, ante su capacidad de adaptación en el nuevo contexto de competencia y, por otro, ante la capacidad del adversario de mantener sus compromisos.

comunes en torno a procedimientos y a una manera de ejercer la actividad política.¹⁵

La dinámica de cambio del sistema de partido hegemónico, con las particularidades de funcionamiento antes señaladas, no proporciona por sí sola incentivos internos para propiciar la superación de las diferencias. Las relaciones de cooperación entre partidos políticos funcionan de manera parcial: se negocian asimetrías y se propician tendencias centrífugas. El sistema de interacción alienta la polarización y la exclusión de fuerzas políticas. La única posibilidad de cambio desde el sistema de partidos parece ser un eventual desplome político de una de las fuerzas que polarizan las negociaciones, lo que era poco probable durante el sexenio del presidente Salinas. Son más bien acontecimientos externos al sistema de partidos, como la sublevación de Chiapas, los que obligaron a los partidos a encontrar un terreno de acuerdo para defender una manera de hacer política.

El apartado siguiente muestra cómo la sucesión de negociaciones en torno a la producción de nuevas reglas del juego da lugar poco a poco a la creación de un sistema de cooperación limitada entre partidos políticos.

Tres negociaciones

El sexenio del presidente Salinas estuvo marcado por tres reformas electorales. La negociación entre partidos políticos se caracterizó por la continua interpenetración entre estrategias de negociación de nuevas reglas de competencia y estrategias de promoción del interés propio que permiten avanzar frente a adversarios. En este sentido resulta difícil separar la producción de reglas del juego del propio desarrollo del mismo.

¹⁵ José Woldenberg delimita bien el espacio en el cual se desempeña la clase política en el sistema político mexicano "clásico": "El PRI seguía siendo el gran espacio de encuentro de la clase política y de las organizaciones sociales. La política y los políticos parecían poder ser cobijados bajo su exclusivo manto". José Woldenberg, "Estado y partidos: una periodización", *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, p. 89. Concretamente, el problema que aquí interesa es el de ampliar este espacio a otras formaciones políticas. Esto significa por supuesto la generación de lealtades suprapartidistas hacia instituciones y procedimientos: en otros términos, la creación de un *esprit de corps* entre un grupo de políticos profesionales.

*El Cofipe I*¹⁶

El contexto

Los resultados de la elección presidencial de julio de 1988 pusieron en evidencia la disfuncionalidad del sistema de partido hegemónico tanto para legitimar el régimen como para canalizar y controlar la competencia partidista. La notoria incapacidad de las instituciones para procesar un conflicto electoral que invadió la calle, la poca credibilidad de los resultados y la aparente existencia de una coalición de toda la oposición contra el sistema ponían en la agenda legislativa del siguiente sexenio la reforma de las instituciones electorales. Además, el cómputo de los resultados dibujaba un perfil del electorado que manifestaba tres grandes fuerzas políticas.¹⁷

La elección creaba condiciones diferentes para aplicar estrategias partidistas respecto de la negociación de nuevas reglas del juego electoral:

1) Existía una crisis latente que dificultaba el manejo del pluralismo limitado al cual había dado lugar la reforma política de 1977.¹⁸ Las reglas que habían regido el sistema de partido hegemónico se revelaban inadecuadas ante la expresión de una mayor competitividad electoral.

2) Una convergencia antisistema de fuerzas opositoras cuestionaba la legitimidad del régimen y del nuevo gobierno. En el periodo inmediatamente posterior a las elecciones hubo indicios de que la transición tendría que ser pactada entre dos bloques políticos claramente identificados: de un lado el PRI y del otro el conjunto de las fuerzas de oposición.¹⁹

3) Los escenarios de cambio se complicaban por el resultado de la elección: la posición relativa de las fuerzas en el tablero político se ha-

¹⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁷ Según los datos oficiales de la Comisión Federal Electoral, los candidatos presidenciales del PRI, del FDN y del PAN obtuvieron respectivamente 50.4, 31 y 17% de la votación.

¹⁸ La fórmula electoral implantada por las reformas electorales de 1977 aseguraba virtualmente al PRI el control de las diputaciones de mayoría y la oposición se repartía las curules de representación proporcional. Los cambios efectuados en la reforma electoral de 1987 permitían al partido mayoritario tener acceso a la representación proporcional sólo en caso de que su representación en la Cámara fuera inferior a su porcentaje de votos o que no alcanzara 51% de los escaños.

¹⁹ Véase Jacqueline Peschard, *op. cit.*, p. 99.

bía modificado. El PRI requería alianzas tácticas para ejercer el control sobre la negociación del cambio político. Las condiciones que habían permitido la coalición neocardenista, el Frente Democrático Nacional (FDN), cambiaban, lo que dificultaba el mantenimiento de una disciplina interpartidista.²⁰ Y finalmente, el PAN se encontraba ante la necesidad de recuperar por lo menos su lugar de segunda fuerza política.

4) Aun si la nueva situación no significaba una ruptura de las reglas de reproducción del sistema político, algunas de sus modalidades informales de operación estaban alteradas, lo que colocaba al partido en el poder ante el reto de su transformación.²¹

5) El nuevo contexto de enfrentamiento entre partidos descubría un espacio para desarrollar mucho intercambio político, lo que abría un campo para transformar los lineamientos dentro del sistema. La actividad política a que daba lugar se caracterizaba por una doble relación con respecto al marco institucional deseado: por un lado, los partidos buscaban negociar reglas de competencia "ideales", aceptadas por el mayor número de competidores; por el otro, promovían sus intereses específicos dentro del sistema de partidos.

Las estrategias

El PRI había conseguido una victoria electoral con costos elevados. Como partido en el gobierno necesitaba legitimarse ante la población en un contexto político que parecía serle adverso. Como partido de Estado tenía la obligación de negociar una apertura política aceptable para algunas de las otras fuerzas políticas sin perder el control de la iniciativa.²² La estrategia diseñada para enfrentar el cambio político operó en ambos frentes.

²⁰ Los partidos "satélites", PPS, PARM y PFCRN veían asegurada su sobrevivencia por el alto caudal de votación que les proporcionó su apoyo a la candidatura presidencial de Cárdenas. El generoso sistema de subsidios a los partidos políticos con representación electoral les permitía asumir una actitud más autónoma y regresar a sus prácticas políticas tradicionales.

²¹ Entre otras cosas, la disminución del número de curules disponibles para este partido en el Congreso afecta su economía interna en cuanto a capacidad de distribución de puestos de poder. Pero más que ello, como lo menciona atinadamente Sartori: "Lo que importa es que la disposición hegemónica mantiene unido al PRI y que el paso a un sistema competitivo pondría en peligro su unidad, porque eliminaría las sanciones prohibitivas infligidas por la fórmula hegemónica a las escisiones y las rupturas con el partido". Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 285.

²² La expresión "partido de Estado" ha adquirido connotaciones políticas e ideológicas negativas en el contexto mexicano. Su valor analítico es bajo. Esta expresión es utilizada aquí en el sentido que le da Panebianco, teniendo en mente la transformación que opera dicho autor del con-

En el primer caso, se hizo énfasis en la eficacia del Estado y en su papel de agente del desarrollo, por más limitado que fuera, en tiempos de reducción de la intervención estatal: entre la población y el poder ejecutivo esas acciones de gobierno reactivaron relaciones con fuertes tonalidades populistas.²³

En el segundo frente, la estrategia respecto de los partidos de oposición, el primer objetivo consistió en romper la aparente convergencia antisistema.

Por impresionante que haya sido la votación a favor del neocardenismo, el movimiento electoral en que se apoyaba estaba poco organizado. A partir del momento en que se planteó la necesidad de crear un nuevo partido, empezaron a evidenciarse fisuras en la coalición electoral. Los partidos "satélites", Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y Partido Popular Socialista (PPS), iniciaron un acercamiento con el PRI. El apoyo que habían otorgado a Cuauhtémoc Cárdenas en la campaña de 1988 fue interpretado como un intento de sobrevivencia política en un marco de competencia electoral que les era adverso.²⁴ Después de 1988, el gobierno supo revitalizar las viejas reglas de sus relaciones con estos partidos. Respecto al núcleo fuerte de la coalición cardenista, que unió sus esfuerzos para crear el PRD (Corriente Democrática, Partido Mexicano Socialista, Movimiento Au-

cepto "partido de legitimación externa", refiriéndose a la dependencia de una organización hacia otra. En este caso, por supuesto, la organización PRI se encuentra en relación de dependencia respecto a la organización Estado. Esta particularidad organizacional tiene efectos directos sobre la aplicación de sus estrategias, y no solamente en un sentido positivo para él, como creen muchos analistas políticos. Así, a lo largo del sexenio el PRI como partido que compite en elecciones ha sido particularmente vulnerable a la amenaza de "ingobernabilidad" suscitada por las movilizaciones poselectorales de la oposición, como lo mostraron las "renuncias" de varios de sus candidatos electos en contiendas estatales. Sobre el concepto de "legitimación externa", véase Angelo Panebianco, *op. cit.*, pp. 114-124.

²³ Basta mencionar aquí que una hábil estrategia de revaloración de la figura presidencial, la estabilización de las variables macroeconómicas, así como la implantación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) contribuyeron a fortalecer la imagen de eficacia estatal. Sobre la revaloración de la figura presidencial, véase Lorenzo Meyer, "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, pp. 71 y ss. Sobre Pronasol, véase el excelente artículo de Jonathan Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, 46, enero de 1994, pp. 151-184, y también el libro colectivo editado por Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies-University of California, 1994.

²⁴ En efecto, las modificaciones al código electoral de 1986 que les restaban influencia en la Comisión Federal Electoral habían sido interpretadas como una pérdida de importancia en el funcionamiento del "pluralismo limitado". Véase Alonso Lujambio, "Toward an Ambiguous Democracy: Electoral Laws and Democratization Process in Mexico", 1991 (mimeografiado).

tonómo hacia el Socialismo, etc.), la relación tomó rápidamente las características de un juego de suma cero: no había indicios de coexistencia posible en una misma comunidad política entre las dos formaciones. La actitud del gobierno, correspondida por la estrategia de confrontación del PRD, se expresó tanto por medio del hostigamiento como por prácticas electorales que perjudicaban a éste.²⁵

Probablemente en la relación con el Partido Acción Nacional la estrategia del PRI y del gobierno fue más exitosa. La nueva correlación de fuerzas en la Cámara Baja obligaba al partido mayoritario a buscar alguna forma de cooperación legislativa con la oposición para lograr la aprobación de las reformas constitucionales. Las orientaciones del programa de gobierno coincidían en muchos aspectos con posturas sostenidas tradicionalmente por Acción Nacional. Existía un terreno fértil para entablar negociaciones basadas en un intercambio diferenciado de beneficios (*trade-off*).

A partir de la toma de posesión del presidente Salinas, el PRI y el gobierno empezaron a mandar mensajes de conciliación en dirección del PAN.²⁶ En julio de 1989, el presidente recibió a los dirigentes de este partido y respondió a su demanda de convocar a una sesión extraordinaria del Congreso para discutir la legislación electoral. En el otoño de 1989 se aprobó una reforma constitucional que modificaba las reglas de la competencia con el apoyo de un sector importante de la diputación panista.²⁷ Así se inauguraba un ciclo de cooperación legislativa entre el PRI y el PAN donde los acuerdos parciales y temporales tenían que ser permanentemente revalidados en la práctica.²⁸

²⁵ Las elecciones de 1989 en Michoacán y Baja California fueron reveladoras en este sentido: en tanto se reconocieron los triunfos del PAN en la entidad del norte del país —incluyendo la elección por primera vez en la historia nacional de un gobernador de oposición—, en Michoacán la actitud del PRI y del gobierno respecto al PRD asumió los rasgos más negativos de la tan criticada tradición electoral nacional. Ambas competencias electorales adquirieron un valor simbólico en cuanto a la estrategia de cierre y apertura en el reconocimiento del *status* de los actores políticos.

²⁶ Víctor Reynoso documenta bien el encadenamiento de presiones y acercamientos entre el PAN y el gobierno después de la huelga de hambre de su ex candidato presidencial Manuel J. Clouthier en diciembre de 1988. Véase Víctor Reynoso, "El Partido Acción Nacional: ¿la oposición hará gobierno?", *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, pp. 136-139.

²⁷ Después de la reforma constitucional, las bancadas parlamentarias del PAN y del PRI se pusieron de acuerdo en torno a una carta de intención que recoge los principales elementos de lo que será conocido como Cofipe. La carta está reproducida en *La Jornada*, 21 de octubre de 1989.

²⁸ Hay que explorar más a fondo la relación de cooperación que se entabló entre el PRI y el PAN. Juan Molinar habló del paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema de "partido y medio". Véase Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 234. Quizá desde un punto de vista analítico resulte un poco apresurado hablar de un cambio de sistema de partidos dado que las elecciones legislativas de 1991 restauraron las condiciones numéricas de existencia del sistema de partido hegemónico.

En resumen, la estrategia del PRI perseguía dos objetivos. Primero, a partir de su posición de partido de gobierno buscaba relegitimar la dañada figura del poder ejecutivo y ampliar de esta manera su margen de maniobra en la negociación de nuevas reglas electorales. Se trataba de contrarrestar el argumento de la ilegitimidad presidencial a través de un uso políticamente eficiente de los recursos que permitiera el control del gobierno. Segundo, la estrategia intentaba romper la aparente coalición antisistema por medio de un hábil manejo de la nueva situación de competencia interpartidista. La revitalización de las viejas relaciones con los partidos “satélites”, la marginación y descalificación del PRD y la negociación condicionada con el PAN constituyeron los ejes de este plan, el cual terminó dando frutos.

La estrategia del PAN se inscribió dentro de su particular trayectoria dentro del sistema político mexicano y de sus características de organización.²⁹ Este partido pasó de ser tradicionalmente un grupo casi de presión a ser un agresivo defensor del voto a lo largo de la década de los ochenta.³⁰ El discurso radical de su candidato presidencial, Manuel J. Clouthier, durante la campaña electoral de 1988, dejaba prever que el partido adoptaría una actitud de confrontación con el gobierno.

Sin embargo, a partir del momento en que el nuevo presidente asumió el poder, la estrategia panista se modificó: paradójicamente, la corriente “neopanista” empezó a adoptar una postura más gradualista y conciliadora respecto de la transición mientras que el panismo tradicional tomó una actitud más radical.³¹

Sin embargo, hay que insistir en una de las particularidades de la cooperación entre el PRI y el PAN: la vigencia de los acuerdos parciales a los cuales llegaron siempre fue condicionada por los resultados de su aplicación, de allí la secuencia elecciones-reforma-elecciones.

²⁹ En el panorama partidista mexicano el PAN aparece como un partido de institucionalización fuerte con legitimación interna; es decir, una organización con un alto grado de autonomía y de sistematización. Esta característica explica en parte el menor costo asociado a los aparentes cambios de estrategia. Abordaré esta dimensión en otro artículo. Este comentario se inspira por supuesto en las reflexiones de Angelo Panebianco, *op. cit.*, cap. 4.

³⁰ La referencia usual sobre este tema es Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida electoral mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 77-106.

³¹ Un dato importante contribuye a explicar este cambio estratégico: el sorprendente desempeño electoral del neocardenismo había desplazado a Acción Nacional como segunda fuerza política del país. La intransigencia de la corriente “neopanista” en la defensa del voto ha sido interpretada como un elemento de una estrategia política que tenía por objetivo tomar el poder. Desde este enfoque, al contrario de una concepción ampliamente difundida durante el sexenio de Carlos Salinas, la adopción de una actitud de negociación parcial y condicionada con el régimen para mejorar las posibilidades de tener acceso al poder se inscribe lógicamente en la trayectoria política mantenida por el partido. Arnaldo Córdova explica muy bien la elección estratégica

En el verano de 1989 el PAN era la única pieza que podía hacer posible la cooperación entre las tres principales fuerzas políticas. Además, según documentos como el “Compromiso nacional por la legitimidad y la democracia”³² y la *Iniciativa de código electoral de los poderes legislativo y ejecutivo de la nación*,³³ el partido tenía un proyecto de reformas muy concreto en la materia.

La estrategia por la cual optó fue la siguiente: elaborar una propuesta propia para luego mantener discusiones con el PRD, el PRI y el ejecutivo utilizando la amenaza de establecer una alianza con esta primera formación política para presionar al gobierno.³⁴ En términos de objetivos políticos, eligió transformar gradualmente el sistema a través de la negociación. El cálculo se basaba en una evaluación de las posibilidades del partido de tomar el poder: todavía no existían condiciones para formar el gobierno a escala federal. Lo que importaba era recuperar la posición de segunda fuerza política y, en la medida de lo posible, garantizar las condiciones para que las victorias electorales en los ámbitos municipal y estatal fueran respetadas. Además, dado que el programa político del nuevo gobierno se acercaba en varios puntos al ideario panista, existía la posibilidad de tener una gran influencia sobre la gestión de los asuntos públicos sin tener que pagar los costos de ser gobierno.

Considerando los recursos políticos de esta formación, la estrategia del PAN estaba bien diseñada y se apoyaba en una apreciación realista del momento de transformación por el cual atravesaba el sistema político. Se trataba de erigirse en interlocutor privilegiado del gobierno, lo que era importante dada la naturaleza del autoritarismo mexicano, y de impulsar a la vez otros principios de competencia política.³⁵ Sin embargo, las negociaciones —en un sistema donde el diálogo con el gobierno ha sido tradicionalmente identificado con la cooperación— podían reducir el capital político acumulado a lo largo de años

del PAN. Véase Arnaldo Córdova, “El PAN, partido gobernante”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 3, julio-septiembre de 1992, pp. 240-241.

³² Publicado en *El Universal*, 17 de noviembre de 1988.

³³ Publicado por el Partido Acción Nacional en abril de 1989 y conocido periodísticamente como *Libro azul*.

³⁴ Arnaldo Córdova, *op. cit.*, p. 234.

³⁵ El PAN usaba así el *modus operandi* tradicional del sistema, la función tutelar del régimen en el reconocimiento de sus interlocutores, para promover su posición política y proponer nuevas reglas del juego. La estrategia panista, un tanto incómoda, dejaba una interrogante a la cual todavía hay que responder: ¿hasta dónde esta situación marcaba la perpetuación de viejas prácticas o la inauguración de nuevas reglas del juego?

de lucha antisistema. Por ello requerían una traducción en resultados inmediatos en el campo electoral.³⁶

El movimiento neocardenista fue el gran vencedor de la contienda electoral de julio de 1988: cuando en el otoño de 1987 el PARM, el PPS y el PFCRN anunciaron su apoyo a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, pocos observadores podían imaginarse la amplitud del fenómeno político que se estaba gestando. Se trató de una movilización de organizaciones sociales y políticas diversas, reunidas en torno a una figura carismática, que culminó en una expresión electoral masiva. Este rasgo de fundación pone en evidencia la fuerza y la debilidad del movimiento y ayuda a entender la estrategia desarrollada por el PRD respecto de la democratización del sistema político.³⁷ El origen mismo del movimiento cardenista explica la tensión entre el recurso de la movilización popular para obligar al régimen a cambiar las reglas del juego político y la acción dentro del sistema de partidos y las instituciones legislativas.³⁸

Durante toda la campaña electoral de 1988 y el periodo en que se calificaron las elecciones, la capacidad de convocatoria callejera de los neocardenistas llamó la atención. Adoptando una actitud todavía más radical que la del PAN, Cuauhtémoc Cárdenas se proclamó vencedor de las elecciones a la vez que insistía en la ilegitimidad del presidente

³⁶ Es interesante constatar cómo la literatura especializada sobre el PAN reproduce esa idea de la cooptación y sigue atrapada en concepciones que no pueden dar cabida a la cooperación interpartidista como estrategia que funciona en beneficio de la oposición. Así, por ejemplo, Víctor Reynoso, al dar cuenta acertadamente de la alternancia entre estrategias de cooperación y de confrontación por parte del PAN, se siente obligado a vincularlas a la legitimación del sistema: el PAN oscila entre “prácticas que legitiman al sistema (es decir se comporta como oposición leal) y lo deslegitiman (al señalar el incumplimiento por parte del régimen de las normas que le darían legitimidad)”. Víctor Reynoso, *op. cit.*, pp. 35-36. La referencia a la cooperación como legitimación del sistema tiende a oscurecer el beneficio que el partido como entidad autónoma puede obtener de esta estrategia.

³⁷ Muchos analistas han insistido en la ideología, la concepción de la democracia, el origen cismático de la dirigencia y hasta en factores personales para explicar la estrategia intransigente del movimiento neocardenista. Poca importancia ha sido otorgada a la relación entre las características organizativas del partido y su estrategia política. Abordé el tema más detalladamente en *El PRD: su vida organizativa y sus decisiones estratégicas*, México, CIDE (Documento de Trabajo EP-39), 1996.

³⁸ De hecho, la movilización popular cardenista fue posible porque existía una circunstancia —la elección presidencial—, unas instituciones —un sistema de partidos y una normatividad electoral— y unos objetivos —buscar ocupar las instancias legislativa y ejecutiva— que le dieron cuerpo. Pero a la vez, como lo mostró el poder de convocatoria poselectoral en julio de 1988, su verdadera fuerza dentro del sistema electoral parecía residir en su capacidad no tanto de movilizar votos como de movilizar individuos en torno a la inequidad del sistema. En ese sentido, la competencia electoral constituyó para el movimiento perredista una “estructura de oportunidades” en el sentido desarrollado por Tarrow. Véase Sydney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

Salinas. Este potencial de movilización contribuyó mucho a crear un clima político que obligaría al gobierno a actuar en materia de legislación electoral.

El paso de la movilización electoral a la institucionalización política restó fuerza al movimiento: la disciplina necesaria para mantener una coalición electoral laxa en torno a una figura carismática es mucho menor a la requerida para una actividad política institucional sostenida. Pronto, los partidos "satélites" que habían apoyado a Cárdenas se alejaron.³⁹ La creación del Partido de la Revolución Democrática en la primavera de 1989 marcó la aparición del tercer actor político fuerte en la negociación del cambio.

Desde los orígenes del partido, la cuestión electoral ha sido importante para el PRD: de acuerdo con su perspectiva, había que aprovechar todas las ocasiones y foros para poner en evidencia los aspectos ilegítimos de la gestión gubernamental y de las reglas de operación del sistema. Cada elección municipal y estatal representaba una oportunidad de denunciar los métodos fraudulentos del gobierno por medio de la movilización poselectoral: las prácticas del partido en el poder constituían un terreno fértil para implantar dicha estrategia.

La acción legislativa del partido perseguía los mismos objetivos: en los debates sobre la reforma electoral (Cofipe I), la actitud de la diputación perredista fue fundamentalista ya que trató de plantear los términos de la negociación fuera del terreno gubernamental. En su concepción, no se pretendía negociar los grados de autoritarismo del régimen sino más bien poner fin al control del PRI y del gobierno sobre la administración del cierre y la apertura del sistema. La negativa a la negociación con el gobierno encerraba una crítica a uno de los mecanismos en los cuales se apoyaba el autoritarismo del régimen: la legitimación por la vía de la cooptación de las fuerzas opositoras.⁴⁰

Respecto de las otras fuerzas de oposición, el PRD mantuvo una actitud de diálogo permanente para llegar a eventuales acuerdos hasta donde lo permitían los intereses de los grupos presentes. En este punto habría que distinguir dos campos de acción con sus respectivas modalidades de operación: el campo sociopolítico, en el cual se desarrolló una estrategia de frente amplio, y el legislativo, en el que se intentó lle-

³⁹ Con 10.4% de la votación para el PFCRN, 10.3% para el PPS y 6.4% para el PARM, habían conseguido por mucho la mejor votación y representación legislativa de su historia.

⁴⁰ Esta posición predominaba en los primeros años de existencia del partido. En otra parte documenté la evolución de la relación entre "cooperacionistas" y "confrontacionistas" en el seno del PRD. Véase Jean-François Prud'homme, *op. cit.*

gar a acuerdos conyunturales con otros partidos.⁴¹ En ambos casos, la apertura hacia afuera estaba asociada a la voluntad de aparecer encabezando el proceso de transición a la democracia.

En resumen, la estrategia del PRD durante el periodo estudiado se centró principalmente en la denuncia del fraude electoral y de la inequidad de las reglas de competencia electoral, tratando de poner en evidencia el carácter no democrático e ilegítimo del gobierno. A diferencia de la estrategia panista, se ha privilegiado la actividad en torno a la esfera electoral más que la actividad dentro de la misma, alternando acciones de movilización popular con acciones de corte institucional. En la relación con otras fuerzas políticas y sociales se han seguido dos formas de operación: una modalidad frentista en el campo sociopolítico y una de acuerdos coyunturales en el campo legislativo y partidista.

La reforma

Aprobado el 14 de julio de 1990 con 364 votos a favor de parte de legisladores del PRI, del PAN, del PPS, del PFCRN y del PARM y una veintena de votos en contra de parte de diputados panistas y de toda la bancada perredista, el Cofipe presentaba algunas mejoras respecto de la legislación anterior, aunque los principios de control electoral por parte del gobierno seguían vigentes. La reforma se inscribía dentro de la tendencia de las reformas anteriores: se concedían espacios de participación para seguir manteniendo el control sobre el conjunto del sistema de representación de intereses. El contenido de la reforma expresaba algunas garantías para las formaciones que la apoyaron.⁴²

Para el PRI y el gobierno, la aprobación de una cláusula de gobernabilidad con un umbral bajo de 35% de la votación garantizaba un horizonte amplio de estancia en el poder, considerando la tendencia a la baja de su nivel de votación.⁴³ La desaparición de la posibilidad

⁴¹ En el primer caso, a raíz de la privatización de las minas de Cananea se formó el Frente Patriótico Nacional, que fue el primero de una serie de agrupaciones de este género que no dejaron huella en la vida política nacional. En el segundo caso, se ha mantenido un diálogo constante con el PAN que, por razones propias de la rivalidad interpartidista, no ha logrado producir resultados estratégicos tangibles.

⁴² Para apreciar el contenido de la reforma, véase *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990.

⁴³ El método de distribución de los escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados garantizaba al partido que hubiera conseguido 35% de la votación, la mayoría absoluta

de registrar candidatos comunes y la intrincación de las condiciones para constituir coaliciones electorales para la presidencia alejaban el peligro de una vasta alianza antisistema. La transformación de la Comisión Electoral Federal en Instituto Federal Electoral, a pesar de la profesionalización de su burocracia y de la instauración de mecanismos de concertación para designar a sus miembros, no afectaba sustancialmente el control del gobierno y del PRI sobre la organización y vigilancia de los procesos electorales.

El PAN veía reconocidas varias de sus demandas de reforma en cuanto a la organización y vigilancia de los procesos electorales y lograba promover algunos principios de su concepción de la democracia política: elaborar un nuevo padrón electoral, profesionalizar la burocracia electoral, emitir una credencial de elector con fotografía, penalizar los delitos electorales, limitar la afiliación partidista corporativista, etc. Sobre todo, lograba fijar el marco de sus negociaciones electorales con el gobierno y ponía a prueba su relación de cooperación con el PRI. La colaboración legislativa tenía que dar resultados benéficos para el partido.

Las pequeñas formaciones políticas y los partidos “satélites” se veían favorecidos por los nuevos acuerdos: se incrementaba de 7 a 10 el número de diputados de los partidos que conseguían 1.5% de la votación nacional y se restablecía la concesión de registro condicionado a nuevos partidos políticos (o a partidos que habían perdido su registro) con la condición de que no entraran en coalición con partidos nacionales. Dichas provisiones de la ley favorecían una mayor fragmentación de la oposición y ofrecían garantías de sobrevivencia a los partidos pequeños: se eliminaba así una de las condiciones que había permitido el surgimiento de la coalición cardenista.

Como resultado de su propia estrategia y del antagonismo gubernamental, el PRD fue el gran excluido de la negociación del nuevo marco de la competencia electoral, aun cuando se beneficiaba también como participante en el sistema de partidos de los avances legislativos conseguidos por el PAN.

La primera negociación de las reglas del juego electoral, que tuvo lugar durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, sentó las bases de un modelo de interacción entre partidos políticos

de las curules (251). Conocida como “cláusula de gobernabilidad”, esta medida limitaba en realidad las disposiciones del código anterior. Sin embargo, la fórmula electoral aprobada terminaba incrementando la sobrerrepresentación del partido mayoritario.

que perduraría casi hasta el final del sexenio. Sus elementos fundamentales eran:

1) Una cooperación legislativa entre el PRI y el PAN en materia de reforma electoral que será constantemente puesta a prueba por el desarrollo y desenlace de las elecciones locales, estatales y federales. A cambio de la posibilidad de asegurar el mantenimiento de su función de tutela del sistema político, el PRI acepta introducir elementos de reforma que corresponden a los principios de democracia política defendidos por el PAN.

2) Una oposición de tipo suma cero entre el PRI y el PRD en materia de negociación de reglas del juego que lleva al predominio de las estrategias de confrontación. El terreno del enfrentamiento es el de la gobernabilidad: en cada elección competida se pone a prueba la capacidad de movilización (o de contención) de los adversarios.

3) Una revitalización de las relaciones entre el PRI y los partidos "satélites" mediante la restauración de los incentivos y prebendas que les ofrece el sistema de partidos.

4) Unas coincidencias tácticas episódicas entre el PAN y el PRD que no logran producir resultados políticos concretos. El PAN usa la posibilidad de aliarse tácticamente con el PRD para sacar más beneficios de su negociación legislativa con el gobierno. El PRD manifiesta su apertura hacia el PAN dentro de su estrategia de creación de un amplio frente antisistema.

5) El perfeccionamiento de un marco institucional y jurídico que funciona más como reglas de equilibrio (garantes de acuerdos políticos entre partidos) que como reglas de funcionamiento (normas). De allí el dominio de la famosa "segunda vuelta", en donde la movilización poselectoral y la capacidad negociadora de los adversarios contribuyeron con creces a definir el desenlace de las justas electorales.⁴⁴ Otro de sus efectos fue vincular estrechamente en todo el país los sistemas de competencia electoral: los acontecimientos electorales y negociaciones interpartidistas en los ámbitos local y estatal funcionaban como prueba de la validez de los acuerdos tomados nacionalmente.

⁴⁴ Curiosamente, en las contiendas competidas, la movilización poselectoral se vuelve parte de los cálculos estratégicos de las fuerzas de oposición. En las campañas electorales era frecuente escuchar a los estrategas de la oposición referirse a las anticipadas movilizaciones poselectorales.

El Cofipe II

El contexto

La segunda reforma al Cofipe tiene lugar entre las elecciones legislativas de agosto de 1991 y la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en noviembre de 1993.

La campaña electoral de agosto de 1991 estuvo marcada por la denuncia de un fraude anticipado por parte de las fuerzas de oposición. En efecto, la elaboración de un nuevo padrón electoral, tal como lo preveía el Cofipe, dio lugar a quejas del PAN y del PRD en cuanto a su credibilidad: según ellos, se daba un fenómeno de sobreempadronamiento en zonas que habían recibido una alta votación priísta en 1988. Pero el mayor problema de aplicación de las disposiciones de la nueva ley tuvo que ver con la entrega de las credenciales de electores: en el plazo previsto por la ley, todavía existía un retraso de 35% en la credencialización. La prórroga del plazo no impidió que el número de personas con credencial estuviera muy por debajo del de empadronados (36 millones contra 39.2 millones): en ciertas zonas hubo indicios de que la credencialización fue dosificada.⁴⁵ Por otro lado, el proceso de profesionalización de los organismos electorales no respondió a las expectativas del PAN, que veía en esa medida una garantía de mejor vigilancia de los procesos electorales: resultó imposible romper los vínculos de dependencia con la estructura priísta.

Si bien el día de las elecciones hubo irregularidades que dieron lugar a impugnaciones, de manera general las elecciones legislativas de 1991 no suscitaron grandes movilizaciones contra el fraude.⁴⁶ Hay por lo menos dos razones que explican esta situación: primera, la evidencia de manipulación electoral en las elecciones para gobernador concurrentes en los estados de San Luis Potosí y de Guanajuato y las movilizaciones a que dieron lugar acapararon la atención pública y las energías de los partidos de oposición que, después de todo, dispo-

⁴⁵ Jorge Alcocer y Rodrigo Morales, "Mitología y realidad del fraude", *Nexos*, núm. 166, octubre de 1991, p. 28.

⁴⁶ Después de la elección los partidos interpusieron solamente 465 denuncias de irregularidades, muchas de las cuales no estaban debidamente formuladas. Todd Eisenstadt muestra esta debilidad de la normatividad electoral que parece apoyar mi hipótesis sobre las reglas de equilibrio. Véase Todd Eisenstadt, "Evaluating Formal and Informal Constraints on the Independence of Mexico's Federal Electoral Tribunal", ponencia presentada en LASA XVIII International Congress, Atlanta, Georgia, 11 de marzo de 1994.

nen de recursos humanos y materiales limitados; segunda, las nuevas estrategias de promoción del voto utilizadas por el PRI descubrieron claramente otros elementos de la inequidad de las condiciones de competencia vinculados con la compenetración de este partido con el Estado. Así que de manera general, las elecciones de 1991, sin manifestar el mismo número de irregularidades que había caracterizado el desarrollo de las jornadas electorales en el pasado (manipulación directa del voto), mostraban las insuficiencias del Cofipe para poner fin a la desigualdad de las condiciones de competencia electoral, y ello, tanto en los aspectos técnicos vinculados a la organización y vigilancia de los procesos como en los aspectos de fondo (relaciones partido-gobierno, financiamiento y acceso a medios de comunicación). De hecho, se desplazaban todavía más los horizontes de la discusión entre las fuerzas opositoras y el partido hegemónico hacia los propios fundamentos del autoritarismo mexicano.⁴⁷

Los pobres resultados conseguidos por los partidos de oposición ponían en duda el valor de las estrategias desplegadas en cuanto al rumbo deseado de la transformación del sistema político: el radicalismo del PRD significó un impresionante retroceso en la votación a favor del neocardenismo, mientras que el gradualismo del PAN apenas le permitió conservar su porción del electorado. Los grandes vencedores de la elección de 1991 fueron el PRI y, sobre todo, el presidente Salinas, quien había logrado arrastrar con su popularidad personal a su partido.⁴⁸ La mayoría de los analistas concuerdan en atribuir esta recuperación del PRI, real a pesar de los efectos distorsionadores del sistema electoral, a tres factores: 1) la restauración de la imagen presidencial, que confirió a la elección un carácter casi plebiscitario; 2) la rehabilitación del Estado en su función de agente eficaz del desarrollo tanto en la economía, con el Pacto de Estabilidad y Solidaridad Económica (PESE), como en las relaciones con los sectores populares (Pronasol); y 3) la adaptación de la función movilizadora de votos del PRI a un nuevo contexto de competencia.⁴⁹

Este aumento de la votación priísta también significó la reversión de una tendencia y el fin de un mito que la opacidad de la esfera elec-

⁴⁷ Véase Jacqueline Peschard, *op. cit.*, p. 117.

⁴⁸ El PRI consiguió 61.4% de la votación, 10 puntos más que en 1988; el PAN 17.7%, apenas un punto más que en la elección precedente, y el PRD 8.2%, lo que lo ubicaba en un nivel ligeramente superior a la votación histórica de la izquierda independiente (PMS, PSUM, PMT).

⁴⁹ Véase, por ejemplo, Soledad Loaeza, "La vía mexicana a la democracia", *Nexos*, núm. 166, octubre de 1991, p. 24.

toral había contribuido a alimentar. En efecto, gran parte del repunte priísta se dio en las zonas urbanas del país donde había estado perdiendo votos de manera consistente, y fue acompañado por un notable incremento de la participación electoral, que pasó de 49.85% en 1988 a 66.09% en 1991: la hipótesis de que el abstencionismo favorecía al partido hegemónico era puesta en duda.⁵⁰

El cambio de estrategia del partido hegemónico en cuanto a la movilización del voto (la famosa “territorialización” del partido) constituyó un factor importante en la recuperación electoral.⁵¹ Como lo anota elegantemente Soledad Loaeza, se introdujo “la incertidumbre en los cálculos electorales del PRI”.⁵² Era necesario darse cuenta de que el PRI también podía ganar elecciones para avanzar un poco más en la negociación de reglas del juego más equitativas. Pero, a la vez, la entrada de lleno de este partido a la competencia electoral puso más en evidencia los rasgos inequitativos del sistema de partidos: entre ellos, la muy promiscua relación entre el partido oficial y el Estado, tanto en su dimensión financiera como en la operativa.

En cuanto a las demás fuerzas políticas, los resultados de las elecciones de 1991 las obligaron a reevaluar sus opciones estratégicas en cuanto al cambio de las reglas del juego. El Partido Acción Nacional vio aumentar su proporción del electorado de 16.6 a 17.7%, lo que le permitió mantener su lugar de segundo partido político nacional aun si su representación en la Cámara disminuía a 89 diputados. No obstante, las irregularidades registradas en Guanajuato en contra de su candidato a la gubernatura indicaban los límites del gradualismo y creaban fuertes tensiones en el seno del partido. Además, arrojaban dudas sobre el grado de confiabilidad de su nueva relación con el gobierno y sobre la funcionalidad de un cambio paulatino de las reglas del juego: los caminos de la transición parecían pasar más por la negociación en torno a la legalidad que por las vías de dicha legalidad.

El PRD tuvo que enfrentarse a su nueva realidad: con 8.25% de la votación, su desempeño era mucho mejor que el desempeño anterior del PMS, de quien había heredado el registro partidista (3.49%). Sin embargo, estaba muy lejos de los 30.67% que había recogido la coalición

⁵⁰ Jorge Alcocer y Rodrigo Morales, *op. cit.*, p. 32.

⁵¹ Su plan nacional electoral de 1989 puso al servicio del aparato del partido una amplia y bien conformada red de promotores del voto que operó de manera eficiente en las principales zonas urbanas del país. Esta territorialización de la actividad electoral adoptó técnicas de promoción electoral utilizadas por los partidos políticos en mercados electorales más modernos.

⁵² Soledad Loaeza, *op. cit.*, p. 24.

del FDN en 1988; y aun sumando el total de los votos recibidos por los partidos que participaron en la coalición en 1988, se llegaba apenas a 17.61% de los votos. Si bien el efecto carisma de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas estuvo ausente de la contienda de 1991, no es suficiente para explicar el retroceso neocardenista en las elecciones legislativas. En los tres años que siguieron a las elecciones de 1988, este partido apostó a una estrategia de movilización basada en la denuncia de la ilegitimidad del régimen y del carácter inequitativo de las reglas de competencia electoral, descuidando la propia acción electoral. En la medida en que el régimen logró recuperar su legitimidad por medio de la restauración de la eficacia estatal y de la rehabilitación de mediaciones rotas con el sector popular, el PRD veía reducida su base de movilización popular. Y en la medida en que se había descuidado la acción proselitista de conquista del voto, no le era posible compensar las pérdidas ocurridas en el terreno del mundo social organizado. Por tanto, para este partido una reevaluación estratégica también se hacía necesaria.

Y, finalmente, los pequeños partidos satélites regresaron a su cauce normal de votación, con la excepción del PFCRN que, a pesar de una reducción de más de 50% de su proporción de votos, logró sacar provecho de su *status* de partido paraestatal por excelencia.

En síntesis, las elecciones legislativas de 1991 comprobaron el corto alcance temporal de las reglas del juego renegociadas y expresadas en el Cofipe. Mostraron un reacomodo de las asimetrías entre los contendientes políticos e hicieron más visibles las bases de las condiciones de semicompetitividad que van más allá de la mera manipulación directa de los votos. De esta manera, anunciaron la necesidad de volver a pactar nuevas reglas del juego, en tanto que, como lo mostraron las elecciones estatales de San Luis Potosí y Guanajuato (celebradas el 18 de agosto de 1991), y las de Chihuahua y Michoacán (realizadas el 12 de julio de 1992), alentaron la consolidación de la lógica perversa de las “elecciones de demostración”, en donde para mantener los grandes equilibrios del sistema y las bases de gobernabilidad, se hace imprescindible usar vías no institucionales para resolver los conflictos.

A estos motivos, propios del reacomodo de las relaciones entre partidos políticos, se agregaron dos plazos que propiciaron el anuncio de un nuevo ciclo de reformas: la inminencia de un debate en Estados Unidos acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la preparación de la elección presidencial de 1994. La

señal para emprender una reforma fue dada por el presidente Salinas en su IV Informe de Gobierno.⁵³

Las estrategias

El 2 de mayo de 1993, la Comisión Permanente del Consejo Nacional del PAN ordenó a su Comité Ejecutivo Nacional convocar al PRD, al PRI y al gobierno de la República para “formular juntos una agenda política de definición democrática”. El punto que encabeza tal convocatoria es realizar una reforma electoral legal nacional.⁵⁴ Entre los elementos que figuran en la agenda de reformas del PAN están la creación de un Tribunal Federal Electoral autónomo, la apertura del Senado a la representación proporcional y la revisión de los requisitos para ser candidato a la presidencia de la República (art. 82).⁵⁵ Los objetivos de Acción Nacional son principalmente ampliar sus posibilidades de consolidar una clase política panista vía el acceso a la Cámara Alta y la elegibilidad de algunos de sus miembros a la candidatura a la presidencia, y consolidar las garantías legales para presionar al gobierno en casos de impugnación de elecciones.

En un primer momento, Acción Nacional reitera el acercamiento táctico con el Partido de la Revolución Democrática para lograr concesiones del lado del partido gubernamental. El 27 de junio, luego de la presentación de la primera propuesta del PRI, los presidentes de ambos partidos emiten una declaración conjunta que subraya las coincidencias sobre la reforma.⁵⁶ Sin embargo, a partir del momento en que el

⁵³ En noviembre de 1992, Salinas declaró: “Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales, y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales”. Carlos Salinas de Gortari, *IV Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1992, p. 47.

⁵⁴ *GEA Político*, núm. 68, 4 de mayo de 1993.

⁵⁵ Con el cambio del artículo 82 estaba en juego la prohibición para los hijos de padres no mexicanos de ser candidatos a la presidencia de la República. Se suponía que la modificación a esta regla volvía elegibles a tal candidatura a figuras panistas importantes.

⁵⁶ La declaración incluye los siguientes aspectos: creación de un Tribunal Federal Electoral autónomo; apertura del Senado a la representación proporcional; modificación de la estructura del Instituto Federal Electoral; revisión de los requisitos para ser candidato a la presidencia de la República; regulación del régimen financiero de los partidos; creación de órganos de vigilancia de las finanzas de los partidos; equidad en el uso de los tiempos en los medios de comunicación; elaboración de un padrón y de listas electorales confiables; promoción del ejercicio libre del voto;

PRI cambia su postura respecto de las modificaciones al artículo 82 y satisface algunas de las demandas del PAN, este último vuelve a dar su anuencia a las propuestas del partido en el gobierno.⁵⁷ Aun así, hasta el final del proceso legislativo este partido busca justificar su cooperación con el gobierno a partir de la satisfacción de demandas propias.⁵⁸ Esta actitud justificadora muestra la dificultad de mantener una imagen independiente al implantar estrategias de cooperación con el gobierno.

El Partido de la Revolución Democrática se inclinó inicialmente hacia estrategias de cooperación. Su presidente interino, el senador Robles Garnica, aceptó rápidamente la convocatoria inicial al diálogo del PAN.⁵⁹ Luego firmó la declaración conjunta con ese mismo partido. Parecía importante para el PRD no estar excluido de entrada del proceso de negociación de nuevas reglas del juego. Al no poder hacerlo de manera directa con el gobierno por razones de cálculo político, más valía hacerlo indirectamente asociándose con el PAN en la formulación de demandas.

En julio de 1993, el II Congreso Nacional del PRD elegía una nueva dirección del partido. Dichas elecciones dejaban ver la correlación de fuerzas entre las diversas tendencias en el seno del partido.⁶⁰ También expresaban más claramente la tensión entre estrategias de negociación y de enfrentamiento con el gobierno. En una resolución presentada por la coordinadora parlamentaria del partido y aprobada por los de-

simplificación de documentación electoral y del proceso de lo contencioso, y restablecimiento de las candidaturas comunes (*GEA Político*, núm. 73, 13 de julio de 1993).

⁵⁷ Un relato de las negociaciones a partir de las iniciativas del PRI se encuentra en Inés Castro, Mariana Saiz y Lorena Villavicencio, “¿Dónde quedó la bolita?”, *Voz y Voto*, núm. 9, noviembre de 1993, pp. 7-9.

⁵⁸ El día 20 de agosto la dirigencia del PAN (Carlos Castillo Peraza, presidente; Felipe Calderón, secretario general; Diego Fernández de Cevallos, coordinador parlamentario), ante críticas de otros partidos de oposición y de algunos de sus propios militantes, se ve obligado a publicar en los periódicos nacionales un desplegado en el cual justifica su apoyo a la iniciativa legislativa. Véase *El Nacional*, 20 de agosto de 1993. También en el momento de la aprobación ante el Senado, en septiembre, el PAN vota en contra de la reforma sobre la base de que las modificaciones a los organismos electorales se aplicarán solamente a partir de 1996. Véase *La Jornada*, 15 de septiembre de 1993.

⁵⁹ *GEA Político*, núm. 68, 4 de mayo de 1993.

⁶⁰ Analizo este proceso de cerca en Jean-François Prud'homme, *op. cit.* Basta con decir que la modificación a los órganos internos del partido, así como a la composición del Consejo Nacional, reconoce abiertamente la existencia de corrientes: la “Arco Iris” agrupada alrededor del presidente Muñoz Ledo, la “Trisecta” alrededor del secretario general Saucedo, la “Verde” de Heberto Castillo y la de Pablo Gómez. El reconocimiento de corrientes en el seno del partido hace más evidente la existencia de posiciones distintas en torno a la actitud a adoptar en cuanto a la negociación de reglas del juego electoral.

legados del II Consejo Nacional, se convocaba a una cumbre de los partidos con el presidente de la República. En ella se insistía en la necesidad de diálogo para asegurar la transición, pero también se hacía énfasis en que el PRD “no puede confiar sólo en la concertación con el Gobierno, sea cual sea el resultado final de la reforma electoral que está hoy a debate”.⁶¹ Mientras el presidente del partido, Muñoz Ledo, buscaba establecer líneas de diálogo con el presidente del PRI y el secretario de Gobernación, el secretario general del partido declaraba que “mientras que los diputados ejercían presión adentro había que mantener movilizaciones afuera”.⁶²

Finalmente, a pesar de negociaciones de último momento entre el PRI y el PRD, las discrepancias en cuanto a la integración de los organismos electorales y la certificación del padrón hicieron abortar un acuerdo que parecía haberse logrado acerca de los demás aspectos de la legislación.⁶³ Después de aprobada la reforma por las demás formaciones políticas, declaraciones de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD a la presidencia, expresaban bien la desconfianza existente todavía en su partido en torno a las negociaciones con el gobierno.⁶⁴ Sin embargo, el primer proceso de reforma del Cofipe mostraba indicios de cambio de estrategia en el PRD.

En el caso del PRI, llama la atención el carácter protagónico que asumió el partido en el proceso. Desde mayo de 1993, ante la Comisión Plural de la Cámara de Diputados, este partido presentó algunas sugerencias acerca de lo que podía ser la reforma electoral. Dado su desempeño en las últimas elecciones federales, la nueva confianza adquirida en su capacidad de movilización de votos y la entonces alta satisfacción expresada por la población sobre el gobierno, era posible hacer frente con más serenidad a la “incertidumbre electoral”. En esencia, sus propuestas de reforma buscaban satisfacer algunas de las demandas históricas del PAN, para revalidar la relación de cooperación entre ambos partidos, y remediar parcialmente algunas de las inercias en cuanto a desigualdad de las condiciones de competencia, a fin de mejorar la imagen democrática del país y ganar tiempo para que ciertas reformas se aplicaran después de la elección presidencial de 1994.

⁶¹ *El Nacional*, 2 de agosto de 1993.

⁶² *La Jornada*, 17 de agosto de 1993.

⁶³ *El Nacional*, 21 de agosto de 1993.

⁶⁴ “Lo único que pretendió [con el diálogo PRI-PRD, Salinas] fue manipular la imagen del partido para justificarse ante aquellos que le imponen decisiones desde el exterior para quedar bien con quienes son sucesores del presidente Bush.” *La Jornada*, 28 de agosto de 1993.

Dos veces, en junio y julio de 1993, el presidente del PRI presentó las propuestas del partido en cuanto a la iniciativa de reformas al Cofipe.⁶⁵ Dos veces fue necesario modificar esas propuestas en respuesta a exigencias planteadas por el PAN. De esta manera, ciertos aspectos de la negociación se podían apreciar públicamente, lo que en sí representaba un cambio respecto de las tradiciones políticas del PRI.⁶⁶ Una vez logrado un acuerdo básico con el PAN, se llevó a cabo el intento tardío de diálogo con el PRD con los resultados antes mencionados. Vale la pena citar los desacuerdos suscitados en el seno del PRI por las modificaciones al artículo 82 y la necesidad de llamar a disciplinarse a varios legisladores de este partido.⁶⁷

La reforma

La reforma aprobada a finales de agosto en la Cámara de Diputados por las bancadas de todos los partidos, con excepción del PRD, suponía ganancias para las fuerzas que la habían apoyado.⁶⁸

El PAN veía satisfechas sus demandas en cuanto a la apertura del Senado a las fuerzas minoritarias, no con representación proporcional como lo había exigido tradicionalmente, pero sí con representación de la primera minoría. También desaparecía el principio de autocalificación del poder legislativo y se suprimían los colegios electorales. El Tribunal Federal Electoral era dotado de facultades plenas para conocer y resolver sobre las controversias electorales. El financiamiento no gubernamental a los partidos políticos se reglamentaba y, paradójicamente, en respuesta a una demanda panista, se mantenía una proporción de 10% de aportaciones no declarables para proteger a los donantes. La integración de los consejos locales y estatales del IFE se transformaba dando más peso a los consejeros ciudadanos. Los funcionarios de las mesas directivas iban a ser seleccionados mediante doble sorteo. Finalmente, se ampliaban la reglamentación y los procedimientos para resolver las controversias ante el Tribunal Federal Electoral.

⁶⁵ Véase *GEA Político*, núm. 73, 13 de julio de 1993, e Inés Castro, Mariana Saiz y Lorena Villavicencio, *op. cit.*

⁶⁶ Por supuesto, no fueron las únicas negociaciones que contribuyeron a producir un acuerdo con el PAN y los partidos de oposición. Sin embargo, me parece importante destacar el hecho de que se intentó dar la impresión de que había negociaciones públicas entre las partes.

⁶⁷ *La Jornada*, 11 de agosto de 1993.

⁶⁸ Existe un resumen de la reforma en *Voz y Voto*, núm. 9, octubre de 1993, p. 5.

El PRI lograba mantener condiciones favorables para asegurar su permanencia en el poder. Si bien se había eliminado la cláusula de gobernabilidad de la ley anterior, la modificación en el reparto de las 200 curules plurinominales de la Cámara de Diputados le permitía participar en él hasta conseguir 63% del total de curules. También las coaliciones se reglamentaban de una forma que obligaba a los coligados para la elección presidencial a unirse para todas las elecciones. Ello hacía caduco el sistema de incentivos que había permitido la formación del Frente Democrático Nacional en 1988.

Los pequeños partidos políticos conseguían un cambio en los requisitos para conservar su registro legal. Ahora se necesitaba 1% de los votos para conservarlo durante una elección más. La disposición era importante dadas las prebendas asociadas al mantenimiento del registro.

Si bien algunas de las demandas del PAN integradas a la reforma convenían al PRD, los principales reclamos de este último desde 1989 quedaban fuera de la nueva legislación como lo era, por ejemplo, la fiscalización por los ciudadanos del padrón electoral y el goce de autonomía por parte de los organismos electorales respecto a los poderes públicos. Pero, sobre todo, la nueva normatividad electoral desalentaba la formación de coaliciones para la elección presidencial de 1994. Dada la estrategia de creación de un frente electoral del candidato presidencial del PRD, la medida constituía un obstáculo serio para su campaña.

La segunda negociación de nuevas reglas del juego electoral entre los partidos políticos parece confirmar la consolidación del patrón de interacción al que dio lugar la primera negociación. Sus elementos son:

1) Una vez despejada la “incertidumbre electoral”, el PRI está en una posición en la que puede ceder a más demandas de la oposición sin perder la facultad de control sobre el proceso electoral y las garantías para formar un gobierno mayoritario. Sus negociaciones con la oposición pueden aparecer públicamente como lo que son: un proceso en el cual hay ganancias y pérdidas.

2) El PAN lleva hasta sus límites sus relaciones de cooperación con el gobierno y consigue satisfacer muchas de sus demandas históricas: se encuentra ante la necesidad de hacer énfasis en sus diferencias con el gobierno. Este proceso de negociación refleja todavía más claramente la estrategia de acercamiento temporal con el PRD para obtener más concesiones del PRI.

3) El PRD queda otra vez fuera de la negociación; empieza a encontrar dificultades para justificar su estrategia de confrontación. De hecho, en su seno se manifiestan tensiones en torno a la elección de estrategias de cooperación o de enfrentamiento con el gobierno en cuanto a la negociación de las nuevas reglas electorales. Pierde la posibilidad de ofrecer una alternativa atractiva para los partidos pequeños.

4) Los partidos pequeños consiguen otra garantía de sobrevivencia aun si el umbral acordado para mantener el registro sugiere su debilidad política.

5) La reforma expresa la culminación del sistema de cooperación PRI-PAN sobre la negociación de nuevas asimetrías en las condiciones de competencia electoral. Sin embargo, el proceso contiene los gérmenes de una cooperación tripartita que incluiría también al Partido de la Revolución Democrática.

El Cofipe III

La negociación de una tercera reforma electoral durante el sexenio del presidente Salinas rompió el ciclo elecciones-reforma-elecciones que se había dado en el país desde 1986. A pesar de los leves cambios registrados en las relaciones de cooperación y de confrontación entre partidos, todo parece indicar que la correlación de fuerzas entre ellos no podía producir una reforma que fuera más allá del Cofipe II. En sí, la evolución del sistema de partidos no podía generar un cambio de las reglas de competencia que fuera aceptado por las principales fuerzas políticas. En enero de 1994, la sublevación armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) creó condiciones externas al sistema político que llevaron a las principales fuerzas políticas a entablar relaciones de cooperación en la negociación de nuevas reglas de competencia electoral. Esas condiciones obligaron a los partidos políticos a tomar conciencia de un interés común a todos ellos: la preservación de una manera de hacer política dentro de las instituciones.

El contexto

En sus inicios, el conflicto armado de Chiapas relegó a un segundo plano las incipientes campañas de los virtuales candidatos a la presidencia de la República. La falta de consenso en torno al contenido de

la reforma electoral del año anterior, la exclusión de una de las tres grandes fuerzas políticas del acuerdo y la amenaza de vinculación entre eventuales movimientos de protesta electoral y movimientos armados crearon posibilidades para reabrir la negociación de las reglas de competencia electoral. Más adelante, el asesinato del candidato presidencial del PRI contribuyó a dar un mayor impulso al proceso de reforma.

El 27 de enero de 1994 ocho partidos políticos suscribieron el *Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia*.⁶⁹ El texto consta de cinco acuerdos y ocho compromisos. Los acuerdos se refieren principalmente a la creación de condiciones para incrementar la confianza en los procesos electorales, para facilitar la adhesión de los rebeldes al proceso pacífico de transformación de la vida política nacional y para corregir los grandes problemas y rezagos sociales del país. Los compromisos tienden a garantizar una elección imparcial mediante: *a)* la neutralidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los puestos a ciudadanos aptos, imparciales y honestos; *b)* la plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y las listas nominales, dando las garantías que han sido demandadas por partidos y opinión pública, entre ellas el acceso permanente a las bases de datos e imágenes del Registro Nacional de Electores y la auditoría externa del padrón respectivo; *c)* las garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios concesionados contribuyan eficazmente a fortalecer la democracia; *d)* la prohibición del uso de los recursos y programas públicos a favor de cualquier partido político o campaña electoral; *e)* la realización, una vez concluido el proceso electoral, del examen del sistema de partidos; *f)* la revisión de los aspectos de la reforma al Código Penal que pueden llevar a restringir derechos políticos fundamentales; *g)* la exploración ante la Procuraduría General de la República de la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales; y *h)* de ser necesario, en caso de que la aplicación de estas decisiones requirieran de adecuaciones legales, la convocación de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso.

El acuerdo incluía una amplia lista de reformas a la normatividad electoral, pero no precisaba su alcance. Para el PAN y el PRI, era posible

⁶⁹ Los dirigentes y candidatos a la presidencia del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista Mexicano, y de la Unión Nacional Opositora —con excepción del Partido Popular Socialista— firmaron un acuerdo para contribuir a la paz en Chiapas. Véase *Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia*, 27 de enero de 1994.

realizar los acuerdos del 27 de enero dentro del marco constitucional y legislativo. Para el PRD, era necesario convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para llevar a cabo reformas constitucionales y modificaciones al Cofipe. Detrás de la aparente disconformidad en cuanto a la aplicación de los acuerdos, se vislumbraba un problema de control de los límites de la negociación: ¿cuáles eran los temas susceptibles de revisión y hasta cuándo se podía modificar la normatividad electoral sin poner en peligro la realización de las elecciones?

Las estrategias

La inminencia de la elección presidencial agregaba confusión entre las estrategias de negociación de nuevas reglas de competencia y las mismas estrategias de competencia entre partidos.

De hecho, la negociación de nuevas reglas del juego electoral corrió de manera paralela a las campañas, casi hasta la fecha de la elección.⁷⁰

Para el PRD, la renegociación de la normatividad electoral constituía una oportunidad para satisfacer sus demandas más allá de lo que le permitía su fuerza política real. El gobierno estaba obligado a realizar una reforma que fuera aprobada por consenso. Para fines prácticos, esto significaba que, a diferencia de la reforma anterior, ésta tenía que contar con el apoyo del PRD: debía ser un pacto de vinculación de todos los partidos con las instituciones. Sin embargo, el aparente control de la situación en manos del PRD tenía sus límites: en la medida en que refrendaba la vía electoral como medio de acción política, le era necesario cooperar con sus adversarios políticos y deslindarse por ese medio de la acción política violenta. Como se había podido apreciar en el Congreso del verano anterior, la posición de los partidarios de la cooperación limitada se había consolidado en el partido.⁷¹

De hecho, al estallar el conflicto de Chiapas, el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, condena la vía armada y ratifica los procesos electorales como medio para dirimir conflictos, por más “imperfectos” y “desacreditados” que sean. Sin embargo, durante la negociación de

⁷⁰ Primero las negociaciones tuvieron lugar en las oficinas del secretario de Gobernación en la calle de Barcelona, luego en el Congreso durante el periodo extraordinario y finalmente en las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

⁷¹ Estudio el tema en detalle en Jean-François Prud'homme, *op. cit.*, pp. 32-38.

las nuevas reglas de competencia, el PRD mantiene viva la posibilidad de distanciarse de los eventuales acuerdos para poder impugnar la validez de los resultados electorales mediante movilizaciones populares. El mantener una posición ambigua entre la cooperación y la confrontación con sus adversarios acentúa las tensiones internas que ya habían empezado a manifestarse en la negociación de la reforma anterior.

El 21 de enero de 1993, el partido fija su posición en un documento titulado *La limpieza electoral es la condición para la estabilidad política*.⁷² El 18 de febrero de 1993, el presidente del PRD presenta la propuesta de su partido para negociar nuevas reglas de competencia. Además de los elementos anteriores, ésta incluye la restauración de la posibilidad de llevar candidaturas comunes, la elección directa de las autoridades del Distrito Federal y el otorgamiento del derecho de voto a los mexicanos en el extranjero. Los temas de la confiabilidad del padrón electoral y la publicación de las listas nominales terminarán constituyendo el principal elemento de impugnación de las reformas.⁷³ La no aceptación de la confiabilidad de los instrumentos de definición del electorado reflejaba probablemente una desconfianza real, pero también permitía mantener abierta la posibilidad de descalificar la elección sobre la base de manipulaciones anteriores a la jornada electoral.

El 18 de marzo, el secretario de Gobernación anunciaba el logro de un acuerdo entre los partidos y la realización de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para discutir la reforma electoral. Esa misma tarde, el presidente del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, y su candidato a la presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas, manifestaban públicamente su disconformidad en torno al alcance de los acuerdos. Mientras el primero los defendía como un gran avance democrático, el segundo los rechazaba afirmando que no incluían una revisión exhaustiva del padrón electoral y que el secretario de Gobernación seguía participando en el Consejo General del Instituto Federal Electoral.⁷⁴ La crisis en el PRD acerca de la actitud por adoptar en

⁷² El desplegado exige la imparcialidad de las autoridades electorales mediante la "ciudadanización" de sus instancias de toma de decisión; la plena confiabilidad del padrón y la exhibición de las listas nominales en las casillas; garantías para el financiamiento legal de las actividades proselitistas de los partidos y para la imparcialidad de los medios; y la protección constitucional accesible y efectiva.

⁷³ Frente a los dictámenes favorables de auditores externos, de los demás partidos y del Consejo Técnico del Padrón Electoral, los expertos del PRD sostenían que existía 20% de inconsistencias en dicho padrón.

⁷⁴ *GEA Político*, núm. 90, 22 de marzo de 1994.

cuanto a la cooperación legislativa también se verá reflejada en la discusión parlamentaria.⁷⁵

Inicialmente el Partido Acción Nacional se opuso a que la aplicación de las resoluciones del *Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia* requiriera reformas constitucionales y modificaciones a la ley electoral. Meses antes había votado a favor del Cofipe II y sostenía que las resoluciones podían aplicarse dentro del marco legal existente. Detrás de su renuencia estaba el temor de que el PRD exigiera cambiar las modalidades relativas a las coaliciones y candidaturas comunes.

En enero, el PAN, en un documento titulado *Democracia para la paz*, había hecho públicas sus sugerencias en materia de normatividad electoral.⁷⁶ Todas sus demandas eran compatibles con la ya existente.

En febrero, el secretario general del PAN, Felipe Calderón, insistió en que para el PAN era más importante buscar los consensos partidistas que demandar un periodo extraordinario para tal efecto: “sin la voluntad demandada no habrá ley que pueda evitar conflictos poselectorales y elecciones trampeadas, pero también a la inversa, con deseos de limpieza, se pueden lograr elecciones incuestionables con la legislación vigente”.⁷⁷ La preocupación del PAN respecto de la convocatoria de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso era que el debate desbordara los límites de posibles acuerdos entre partidos. En el debate parlamentario la bancada panista aprobó las reformas.

El PRI también se oponía a que los acuerdos entre partidos llevaran a modificaciones legislativas. El 24 de enero, en un desplegado titulado *Por un proceso electoral imparcial, objetivo, legal y con certidumbre*, el Comité Ejecutivo Nacional del PRI hacía públicas siete propuestas de su candidato presidencial, Luis Donald Colosio, en torno a las próximas elecciones.⁷⁸ Su oposición a las reformas legislativas

⁷⁵ La votación del PRD sobre la reforma electoral fue dividida: la mayoría de sus diputados, agrupados en torno a su coordinador parlamentario, Ricardo Valero, votaron a favor de la reforma.

⁷⁶ Sus demandas eran: una instrucción de la presidencia de la República hacia los funcionarios públicos de abstenerse de cualquier apoyo ilícito en favor de alguno de los partidos, así como el compromiso de sancionar tales conductas; la no utilización partidista del Pronasol y el Procampo en favor de los candidatos del PRI; la fijación de los topes de gastos de la campaña presidencial en la décima parte de lo aprobado por el Instituto Federal Electoral; la prohibición de estrategias electorales tendientes a comprometer el voto; una auditoría externa, independiente, profesional e integral del padrón electoral; el nombramiento de funcionarios de reconocido prestigio y autoridad moral, sin afiliación partidista, en todas las instancias del IFE; el nombramiento de un fiscal especial, responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales; el establecimiento de procedimientos y sistemas que permitan contar con los resultados electorales el mismo día de la jornada electoral.

⁷⁷ *El Financiero*, 11 de febrero de 1994, p. 43.

⁷⁸ Los elementos de la propuesta eran: una auditoría externa al padrón electoral; un debate

respondía a las mismas motivaciones que la del PAN. En la medida en que progresaba la campaña de su candidato, éste hacía eco en sus declaraciones a algunas demandas de la oposición respecto, por ejemplo, de la separación de su partido del gobierno y de la intervención de los gobernadores en el desarrollo de la contienda.

El 4 de febrero, al inicio de las negociaciones de los partidos con el secretario de Gobernación, el candidato del PRI reiteraba su disposición a que: *a)* el Instituto Federal evaluara de manera conjunta con los partidos las objeciones sobre cualquier funcionario electoral; *b)* se integrara un comité de ciudadanos imparciales cuya tarea fuera proponer una auditoría externa al listado electoral y la entrega de credenciales; *c)* el tiempo en televisión se distribuyera en dos partes iguales, 50% a partidos de manera igualitaria y 50% conforme al porcentaje de votos; *d)* se explorara la posibilidad de nombrar un fiscal especial para delitos electorales; *e)* se creara un grupo de observadores nacionales que concretara los compromisos asumidos y diera fe del cumplimiento de los acuerdos. El PRI y el gobierno se seguían oponiendo a la autonomía total de los organismos electorales del gobierno, a la reelaboración del padrón electoral y a la presentación de candidaturas comunes. Además de razones políticas obvias, el factor tiempo empezaba a pesar en la posibilidad de llevar a buen término algunas de las reformas antes de las elecciones.

La reforma

El 12 de mayo de 1994, la Cámara de Diputados aprobó por 276 votos a favor, 2 en contra y 12 abstenciones, el proyecto de decreto del Cofipe.

La reforma constituía un paso más hacia la autonomía de los organismos electorales. Si bien el secretario de Gobernación seguía presidiendo el Consejo General del Instituto Federal Electoral con derecho a voto, la mayoría de los votos (6 de 11) incumbían a consejeros ciudadanos propuestos y ratificados por los partidos políticos. La figura de los consejeros ciudadanos desempeñaría un papel fundamental en la toma de decisiones relativa a la organización y supervisión del pro-

televisado entre todos los candidatos a la presidencia; nuevos toques a los gastos de la campaña presidencial; un informe público del origen y la aplicación del financiamiento de la campaña presidencial del PRI; el acceso a los medios de comunicación dentro de los tiempos reconocidos por el Cofipe y el incremento del tiempo oficial para efectos de la campaña; la presencia de observadores nacionales; y el anuncio inmediato de los resultados electorales.

ceso electoral. En los consejos locales y distritales, el poder de decisión pasaba casi totalmente (6 de 7 votos) a manos de los ciudadanos. Sin lograr una independencia total del poder ejecutivo (en este caso de la Secretaría de Gobernación), los órganos deliberativos del Instituto Federal Electoral se encontraban bajo el control de ciudadanos, tal como lo venía demandando el PRD desde 1989. También se reformaron las modalidades relativas a la observación nacional de las elecciones y se incluyó en la legislación la figura de “visitantes extranjeros”.

En respuesta a demandas del PAN, se hicieron reformas al Código Penal que tipifican y castigan severamente los delitos electorales.

La aprobación de la reforma electoral por parte del PAN, del PRI y del PRD no agotaba la agenda de negociaciones entre las fuerzas políticas puesto que, casi hasta la fecha de la elección, el Consejo General del IFE, en los dominios de su competencia, fue escenario de negociaciones y enfrentamientos entre partidos políticos: la auditoría al padrón electoral, la publicación de las listas nominales y el nombramiento del fiscal especial encargado de los delitos electorales fueron motivo de enfrentamiento entre las principales fuerzas políticas. La agenda de las reformas electorales no está agotada en México. Es muy probable que sea uno de los primeros temas sometidos a examen en la nueva legislatura.

Sin embargo, las últimas negociaciones revelan una evolución en la pauta de interacción entre partidos políticos:

1) El PRI ha reconocido la necesidad de incluir al PRD en el diálogo en torno a la negociación de las reglas del juego. El imperativo de llevar a cabo elecciones que no se presten a movilizaciones poselectorales lo obligó a aceptar muchas de las demandas formuladas por el PRD. Sin embargo, difícilmente se puede hablar del fin del sistema de partido hegemónico, dado que muchas inercias estructurales del sistema siguen favoreciendo al partido gobernante.

2) La evolución de las negociaciones sobre las reglas del juego y el resultado electoral de 1994 parecen confirmar la certeza de la estrategia gradualista del panismo.

3) El PRD efectuó un cambio importante de estrategia que, si bien no acaba de definirse, oscila entre la cooperación y la confrontación, con tendencia más pronunciada hacia esta última.

4) La última negociación de las reglas de competencia electoral y el resultado de la elección confirman el carácter tripartidista del sistema de partidos e instauran un régimen de cooperación limitada entre los principales partidos políticos.

Consideraciones finales

En el sexenio del presidente Salinas, por más desiguales que sean, las condiciones de competencia entre los partidos políticos cambiaron. A falta de elecciones totalmente confiables, el ciclo reforma-elecciones-reforma constituye un curioso indicador de la correlación de fuerzas entre los partidos y, al mismo tiempo, expresa el grado de cooperación posible entre adversarios para cambiar las reglas y procedimientos que rigen su competencia.

Cada reforma pone en evidencia un patrón específico de interacción entre las principales fuerzas políticas. Y, por condiciones que poco tienen que ver con la voluntad de un solo actor, el grado de cooperación entre adversarios dentro del sistema tiende a aumentar, como lo muestra la última reforma electoral.

De hecho, la pauta de interacción que prevalece durante casi todo el sexenio, basada en una cooperación entre PRI y PAN y consolidada por dos reformas electorales, muestra su debilidad al no poder incorporar al tercer gran partido de la vida política nacional. Por sus propios estímulos internos no puede llevar a un acuerdo consensual acerca de nuevas reglas de competencia. Al contrario, este sistema de interacción conlleva a sus protagonistas a optar por soluciones extrainstitucionales para dirimir sus conflictos. La polarización PRI-PRD hace que la única posibilidad de lograr un acuerdo consensual en torno a las reglas de competencia resida en la desaparición electoral de uno de los contendientes, lo que era muy poco probable en la coyuntura de la época.

Como lo muestra el proceso de negociación de la tercera reforma electoral, son circunstancias externas al sistema de partidos las que llevan a una cooperación limitada entre ellos. La amenaza de desbordamiento de las vías institucionales de hacer política pone algunos de los obstáculos para la cooperación entre adversarios que, después de todo, comparten mucho: es decir, una manera de ejercer la actividad política.