

1995: LA REFORMA ELECTORAL INCONCLUSA

PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Durante el año de 1995 todos los actores de la escena política de México hablaron de la necesidad impostergable de llevar a cabo una nueva reforma electoral, la que ahora sí sería definitiva, y sin embargo tal reforma nunca llegó. Podría entonces parecer ocioso realizar el análisis de una reforma que no se pudo concretar, pero el hecho mismo de que a pesar del consenso acerca de su necesidad la reforma no se haya realizado resulta relevante y amerita una explicación.

A pesar de que el proceso electoral de 1994 no conoció el nivel de conflicto del de 1988, apenas concluido se fue extendiendo la sensación de que las reglas del juego, contenidas en el COFIPE aprobado en 1990 y reformado en 1993 y 1994, ya no soportarían la prueba de los próximos comicios. De hecho, la misma aprobación del código en 1990 no había estado exenta de impugnaciones debido a que buena parte de su articulado estaba dirigida a exorcizar la posibilidad de una nueva convergencia opositora como la de 1988. Dos años después de su primera prueba, la flamante normatividad era ya sometida a la primera operación de cirugía mayor. La reforma de 1993 eliminó el modelo de autocalificación de las cámaras, abrió el Senado a la representación de las minorías y sustituyó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados por otro mecanismo que, si bien reducía el límite superior al que el partido mayoritario podía aspirar (de 70% a 63%), producía un resultado de sobrerrepresentación mayor cuando la elección era más competida (como efectivamente ocurrió en 1994).

Cuando el gobierno y el PRI suponían que ésa era la última reforma, estalló la rebelión del EZLN en el estado de Chiapas y se desarrolló una situación nacional que los forzó a aceptar la necesidad de la tercera reforma del sexenio, la cual ahora sí modificaría algunos aspectos

de la estructura y las atribuciones de los organismos electorales, gran deuda de la reforma anterior y una de las columnas vertebrales del sistema electoral no competitivo.¹

Esta auténtica oleada reformista, en virtud de la cual durante el sexenio 1988-1994 tuvieron lugar tantas reformas como durante los tres sexenios anteriores, se explica debido a la creciente tensión entre un sistema de partidos cada vez más competitivo y una élite gobernante con una gran resistencia a aceptar cambios de tal magnitud en las reglas del juego, que pudieran poner en riesgo su larga hegemonía. Se trata de una de las características de la transición mexicana: debido a que en nuestro país no existió un sistema de partido único o una dictadura militar que anulara la existencia de partidos, sino más bien un sistema de partido hegemónico con un pluripartidismo controlado, lo que permitía que durante décadas se efectuaran puntualmente elecciones cuyos resultados se conocían de antemano, entonces la élite gobernante disfrutaba de un amplio margen para reformar de vez en cuando las reglas del juego en función de sus necesidades de legitimación o de mantenimiento de la gobernabilidad. Esto explica que entre 1977 y 1994 se haya producido un gran conjunto de reformas electorales y, sin embargo, aun después del proceso de este último año parecía que todavía quedaba un buen trecho por recorrer en la dirección de construir un sistema plenamente competitivo, es decir, democrático.

El largo y sinuoso camino

El reconocimiento gubernamental de la necesidad de la nueva reforma tuvo lugar ya desde el mes de

septiembre de 1994, cuando el secretario de Gobernación y aún presidente del Consejo General del IFE, Jorge Carpizo, realizó un balance somero del proceso electoral de 1994 y de lo que aún faltaba por avanzar en el camino hacia una normatividad plenamente democrática en la materia: sin lugar a dudas el punto central estaba constituido por la necesidad de “concluir la salida de los poderes” de los organismos electorales y la creación de condiciones de mayor equidad en la competencia.²

Los consejeros ciudadanos tomaron la estafeta y dieron a conocer en noviembre una “Propuesta de agenda para una nueva reforma electoral”,³ articulada en cuatro grandes apartados:

1. Principios rectores, órganos y procedimientos electorales. En este punto proponían, entre otras cosas, la supresión del representante del Poder Ejecutivo del máximo órgano electoral (el secretario de Gobernación, quien siempre lo había presidido) y la atribución del derecho a voto en éste exclusivamente a los consejeros ciudadanos. Así mismo, proponían la desaparición definitiva de la figura del Colegio Electoral, que en 1994 aún funcionó para calificar la elección presidencial, el establecimiento de centros de votación para reducir la dispersión actual de las casillas y así facilitar su vigilancia, la atribución de plenas facultades al Tribunal Federal Electoral para calificar en última instancia las elecciones y otorgar un rango jurídico superior a la fiscalía especial para delitos electorales.
2. Condiciones de la competencia. En este apartado se detallan propuestas en torno a las vías para alcanzar la equidad en a) el acceso de los partidos a los medios de comunicación, b) los toques a los gastos de campaña, c) el financiamiento público y privado de los partidos, d) el uso de los programas y las gestiones gubernamentales, y e) algunas otras reglas específicas de la competencia (uso de los colores y los símbolos patrios, expedición de la cédula de identidad ciudadana y sufragio de los mexicanos residentes en el exterior).
3. Democratización de la representación. Se incluyen aquí cuatro apartados: a) establecimiento de un mecanismo para la integración de la Cámara de Diputados que, preservando su composición mixta (de mayoría relativa y de representación proporcional), tienda a lograr que la

representación de los partidos se iguale a su porcentaje de votos; b) un mecanismo de representación proporcional por entidad que permita integrar la Cámara de Senadores con un mayor grado de apertura a otras fuerzas más allá del primer y el segundo lugares de la votación; c) un sistema mixto para la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, similar al propuesto para la Cámara de Diputados, de tal manera que el resultado final sea proporcional; d) la necesidad de tener un gobierno electo en el Distrito Federal.

4. Partidos, asociaciones políticas y coaliciones. Se propone mantener las figuras del registro definitivo y del condicionado y diferenciar los porcentajes necesarios para conservarlo (1.5%) y para acceder a los diputados de representación proporcional (3%). Así mismo, se propone revivir la figura de las Asociaciones Políticas que existió durante la vigencia de la LFOPPE y el CFE (1977-1989), flexibilizar la regulación de las coaliciones eliminando las barreras artificiales establecidas en el COFIPE, y reducir los tiempos de duración de las campañas electorales y el plazo entre la elección y la toma de posesión.

A su vez, el presidente Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión, afirmó: “Ha llegado el momento de que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social”,⁴ por lo cual era necesario impulsar una reforma electoral “definitiva”. Uno de los puntos en que el presidente Zedillo insistiría particularmente sería el de la equidad de las condiciones de la competencia, pues reconocía que ése era el gran déficit del sistema electoral mexicano.

El gobierno inició un proceso de acercamiento con los dirigentes de los partidos con representación parlamentaria (PRI, PAN, PRD y PT), con la finalidad de que la nueva reforma tuviera el mayor consenso posible. En esta ruta, el 17 de enero de 1995 se firmó un documento titulado “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional” en la residencia oficial de Los Pinos, por los dirigentes de estos partidos y el propio presidente como testigo de honor, con un conjunto de compromisos en torno a la reforma electoral tanto en el nivel federal como en el local, incluyendo el Distrito Federal, así como en torno a la resolución de los conflictos poselectorales aún pendientes.⁵

El mismo mes de enero, el día 24, se instalaron las mesas de trabajo y las comisiones para la reforma del

Distrito Federal, en cuya agenda se consideraba la posibilidad de introducir la elección directa de autoridades, tema antes tabú para el gobierno y el PRI. El día 27 el Congreso de la Unión elaboró la agenda para la discusión de la reforma del Estado, cuyos puntos centrales fueron los siguientes:

1. La reforma política: a) nueva gobernabilidad democrática; b) división, autonomía y equilibrio de poderes; c) nuevo federalismo democrático; d) reforma electoral.
2. La reforma legal: a) derechos humanos; b) nueva relación Estado-sociedad; c) nuevos instrumentos de justicia.
3. La reforma económica.
4. La reforma social: a) educación; b) derechos sociales; c) democratización de las relaciones sociales.⁶

Se consideraba que la discusión acerca de la reforma del Estado debía abarcar virtualmente todas sus esferas de organización e influencia, no solamente el aspecto electoral. Sin embargo, el camino de la reforma estaría empedrado de más que buenas intenciones. Al día siguiente de la firma del documento de compromisos, el 18 de enero, se produjo la rebelión del PRI tabasqueño ante la posibilidad de que, como parte de las negociaciones secretas entre el gobierno y el PRD, se forzara la caída del gobernador Madrazo. Al parecer, el gobierno federal retrocedió ante la posibilidad de que los núcleos locales del PRI extremaran su resistencia ante los intentos reformistas del centro. Este juego de indecisiones (o de incapacidades, según se vea) del gobierno federal en torno a las reformas urgentes provocó un *impasse* en la formación de los consensos necesarios para empujarlas. Por ello no es de extrañar que durante todo el año de 1995 se alternaran anuncios espectaculares con magros resultados, y que finalmente la iniciativa no se concretara.

El 5 de abril se acordó la creación de una mesa central y dos mesas particulares para la discusión de la reforma del Estado y la reforma electoral. Sin embargo, ya el día 26 del mismo mes Porfirio Muñoz Ledo informó que el Comité Ejecutivo Nacional del PRD había decidido abandonar la mesa del diálogo debido a que el gobierno demostró su falta de voluntad para resolver los conflictos de Chiapas y Tabasco, así como por la forma en que un cerco de granaderos impidió a un grupo de legisladores perredistas entrevistarse con el presidente Zedillo en Los Pinos. Ésta no sería la última crisis del

diálogo. Por el contrario, durante el año se presentaría nuevamente el retiro de alguno de los partidos opositores.

El 15 de mayo se acordó instalar cuatro mesas de diálogo, una para cada uno de los siguientes puntos de la reforma del Estado: reforma electoral, reforma de los poderes públicos, reforma del Distrito Federal y participación ciudadana. Diez días más tarde, el dirigente del PAN en el Distrito Federal, Gonzalo Altamirano Dimas, anunció el retiro de su partido de la mesa para la reforma del DF, debido a la aprobación de las reformas al Estatuto de Gobierno del DF, con el voto de los diputados del PRI, en virtud de las cuales se excluyó a los partidos políticos de la posibilidad de postular candidatos para la elección de los Consejos Ciudadanos.

El último día del mes de mayo el Presidente Zedillo dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se reiteraba el ofrecimiento presidencial de avanzar hacia una “reforma electoral definitiva” que estableciera las condiciones para acabar con los conflictos en esta zona de la vida política nacional. El Plan llamaba a la discusión de varios aspectos fundamentales en los que resultaba necesario introducir modificaciones:

- a) Vías para lograr la plena imparcialidad de los organismos electorales;
- b) equidad en la competencia;
- c) problemas relacionados con el financiamiento a los partidos, tanto público como privado;
- d) topes de gastos de las campañas y mecanismos para su vigilancia;
- e) regulación y vigilancia de ingresos y egresos de los partidos; y
- e) acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación.⁷

El 25 de mayo, el PRD anunció su regreso a la mesa del Distrito Federal, pero tres semanas después, el 18 de junio, el Consejo Nacional del PAN acordó retirarse de la mesa central para la reforma política en protesta por el fraude electoral que a su juicio se produjo en las elecciones de Yucatán. Ante la ausencia del PRD y del PAN de la mesa nacional, el PT también se retiró argumentando la falta de representatividad que podría tener el diálogo de continuar en esas condiciones. María de los Ángeles Moreno, dirigente nacional del PRI, respondió a tal situación afirmando que si era necesario su partido sacaría solo la reforma.⁸ En el mismo tenor, el senador priísta Ángel Sergio Guerrero Mier anunció que un grupo de senadores de ese partido presentaría

una propuesta formal de reforma para eliminar la representación proporcional en la Cámara de Diputados y los senadores de primera minoría.⁹ El proceso de construcción de los consensos para la reforma electoral “definitiva” se encontraba en un auténtico atolladero. A tal punto parecía estar en riesgo la posibilidad misma de la reforma que varios diputados del PRI y del PRD constituyeron un grupo de convergencia para exhortar a los dirigentes de sus partidos a reanudar el diálogo.

El Instituto Federal Electoral organizó el Foro Nacional para discutir la agenda de la Reforma Político-Electoral, el cual se llevó a cabo en cinco eventos regionales, realizados entre el 3 y el 28 de julio, y recopiló varios cientos de ponencias sobre los diversos aspectos de la problemática. La agenda de este Foro desarrolló los temas que desde noviembre de 1994 habían puesto sobre la mesa de discusión los consejeros ciudadanos, pero en el corto plazo los debates producidos en Xalapa, Guadalajara, Durango, Toluca y el Distrito Federal tuvieron pocas repercusiones sobre el ánimo de las dirigencias nacionales de los partidos políticos, verdaderos actores del proceso. Carlos Castillo Peraza, presidente nacional del PAN, planteaba dos condiciones básicas para que su partido regresara al diálogo: el nombramiento del director general del IFE, cargo que había quedado vacante meses atrás cuando su segundo director, Arturo Núñez, había renunciado para ser subsecretario en la Secretaría de Gobernación, y la creación de una mesa especial para discutir los conflictos poselectorales, en especial los de Tabasco y Yucatán. Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo, presidente nacional del PRD, planteaba como condición la renuncia del gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa, a quien este partido culpaba de la matanza de Aguas Blancas.

En esa situación de estancamiento, las dirigencias del PRD y el PAN y algunos consejeros ciudadanos del IFE, Santiago Creel y José Agustín Ortiz Pinchetti, que promovieron durante varios meses los trabajos de discusión del Seminario del Castillo de Chapultepec, presentaron los que a su juicio eran los diez puntos fundamentales para la Reforma Electoral:

1. Autonomía e independencia plenas para el IFE, voto dentro de sus consejos exclusivamente de los consejeros ciudadanos, y que el presidente y el director general se elijan por los propios consejeros.
2. Protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos.

3. Igualdad en el financiamiento público de los partidos políticos, fiscalización de sus ingresos y sus gastos, topes estrictos a los gastos de campaña y penalización a partidos y candidatos que los violen.
4. Equidad en el acceso a los medios de comunicación, debates públicos obligatorios entre candidatos, derecho de réplica, y rectificación y aclaración de partidos y candidatos ante informaciones dolosas o calumniosas de los medios.
5. Prohibición del uso de los colores y símbolos patrios por los partidos.
6. Desaparición del registro condicionado y establecimiento de una sola figura para el registro de los partidos, elevación a 2% del porcentaje para mantener el registro y a 3% del propio para tener acceso a la representación proporcional.
7. Flexibilización de las condiciones para formar coaliciones y postular candidaturas comunes, así como rehabilitación de la figura de asociación política.
8. Expedición de la cédula de identidad ciudadana como instrumento fundamental para identificar a los ciudadanos.
9. Despartidización de la obra pública.
10. Prohibición de la afiliación colectiva a los partidos.¹⁰

Ya en el mes de septiembre, el PAN y el PRD propusieron al consejero ciudadano Santiago Creel para la dirección general del IFE, lo que produjo evidentemente el rechazo del gobierno y del PRI, debido al protagonismo que Creel había adquirido en la promoción de propuestas alternativas de reforma electoral. Finalmente, el propio Creel tuvo que renunciar a esa posibilidad con la finalidad de allanar el camino de los consensos.

El grupo parlamentario del PRD propuso, el 3 de octubre, que, debido a la suspensión del diálogo en las mesas coordinadas por la Secretaría de Gobernación, el Congreso de la Unión asumiera a plenitud los trabajos de la reforma, a lo cual se opusieron tanto el PAN como el PRI. Finalmente los coordinadores de los cuatro grupos parlamentarios convocaron a reanudar el diálogo nacional. Ya casi al finalizar el mes de octubre se reinstaló la mesa principal del diálogo, con el nuevo secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet. El 21 de noviembre se acordó, entre las dirigencias de los cuatro partidos con representación parlamentaria y el secretario de Gobernación, la instalación de diez mesas de

trabajo, entre las cuales se encuentra la de la reforma electoral, la cual se instaló el 4 de diciembre. Al finalizar el año eran pocos los puntos de acuerdo derivados del trabajo de las mesas. Sin lugar a dudas, el más relevante se refiere a la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal por voto secreto y directo para el año de 1997, propuesta que había sido enarbolada durante muchos años por la oposición y que ahora el propio PRI se esforzaba por presentar como propia.

En fin, al concluir el año de 1995 la negociación entre los partidos no había avanzado gran cosa. La reforma electoral "definitiva" tendría que esperar. Sin embargo, el nivel de competitividad real del sistema de partidos no esperaba a los ajustes de la ley. En 1995, de cinco gubernaturas en disputa el PRI solamente pudo ganar dos, Yucatán y Michoacán, en tanto que el PAN se llevó las otras tres: Jalisco, Baja California y Guanajuato. De 16 elecciones locales para gobernador, ayuntamientos o congresos, el PRI pudo superar el 50% solamente en tres entidades (Veracruz, Oaxaca y Tlaxcala) y hubo casos en que, aun ganando, el otrora partido hegemónico caía a niveles de 35% (Durango) o 39% (Michoacán). Estos breves datos nos proporcionan una imagen del nivel de competitividad que caracterizó al sistema de partidos durante el año de 1995, nivel que en la mayor parte de los estados se expresa aun a pesar de leyes electorales locales altamente restrictivas. Sin lugar a dudas, el año de 1996 deberá cristalizar la nueva reforma que dé cauce a esta nueva realidad política.

Notas

- ¹ Pablo Javier Becerra Chávez. 1995. "Entre el autoritarismo y la democracia: las reformas electorales del sexenio de Salinas". *Polis 94. Estudios teóricos, urbano-rurales y político-electorales*. México, UAM-I, pp. 139-160.
- ² *El Universal*, 13 de septiembre de 1994.
- ³ Publicada en *Voz y Voto*, México, diciembre de 1994, pp. 26-31.
- ⁴ *La Jornada*, 2 de diciembre de 1994, suplemento.
- ⁵ *La Jornada*, 18 de enero de 1995, suplemento.

- ⁶ *El Universal*, 28 de enero de 1995.
- ⁷ Poder Ejecutivo Federal. 1995. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Talleres Gráficos de México, pp. 44-54.
- ⁸ *El Universal*, 20 de junio de 1995.
- ⁹ *La Jornada*, 19 de junio de 1995.
- ¹⁰ Reproducido en Juan Pablo González Sandoval (coord.). 1996. *El año del vacío. Anuario político*. México, Océano, pp. 201-202.

Bibliohemerografía

- Aguirre, Pedro, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldenberg. 1995. *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Alcocer, Jorge (coord.). 1995. *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*. 2 tomos. México, Nuevo Horizonte Editores/ Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Becerra Chávez, Pablo Javier. 1995. "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas". *Polis 94. Estudios teóricos, urbano-rurales y político-electorales*. México, UAM-I, pp. 139-161.
- Centro de Estudios para la Reforma del Estado. 1995. *En busca de un consenso para la reforma electoral*. México, CEPRE.
- Creel, Santiago *et al.*, "Propuesta de agenda para una nueva reforma electoral". *Voz y Voto*, México, diciembre de 1994, pp. 26-31.
- González Sandoval, Juan Pablo (coord.). 1996. *El año del vacío. Anuario político*. México, Océano.
- Instituto Federal Electoral. 1995. *Memoria del Foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*, 9 tomos. México, IFE.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez G. (coords.). 1995. *La voz de los votos: Un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México, Miguel Ángel Porrúa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Poder Ejecutivo Federal. 1995. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Talleres Gráficos de México.
- El Universal*, diversas fechas de 1995.
- La Jornada*, diversas fechas de 1995.