

# Proceso de liberalización política y legislación electoral

Javier Santiago Castillo

Este artículo plantea la evolución de la legislación electoral, poniendo el énfasis en el sexenio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari como un elemento central del proceso de liberalización que no necesariamente puede llevar a la transición a la democracia plena. Los rasgos del régimen político autoritario existente en México son los que definen las características de ese proceso.

## Planteamiento del problema

**E**s necesario precisar que nuestro análisis se referirá a la relación entre proceso de liberalización<sup>1</sup> y legislación electoral. No tocaré, o lo haré tangencialmente, otros aspectos que conforman este proceso porque considero que la legislación electoral durante los últimos años ha sido su eje sustancial.

La propuesta central de esta reflexión es que durante el sexenio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, al continuar con la lógica de reformas electorales previas, algunos aspectos de la legislación se abrieron, y las posibilidades de acción de los actores políticos se ampliaron, pero otros se cerraron con el fin de disminuir las posi-

<sup>1</sup> Consideramos proceso de liberalización cuando en un régimen autoritario se amplían los derechos y libertades públicas, lo cual permite una mayor participación política de ciertos sectores sociales sin poner en riesgo el predominio del grupo en el poder. La transición a la democracia se da cuando se establecen nuevas reglas para la competencia electoral, que permiten la posibilidad de la alternancia en el poder (O'Donnell y Shmitter: 1988).

bilidades de una ofensiva cívico-electoral de la oposición en las elecciones presidenciales de 1994.

Al plantear que en México se está dando un proceso de liberalización se parte necesariamente de la premisa de que existe un régimen autoritario. La naturaleza del régimen autoritario será lo que definirá los rasgos y la articulación de los procesos liberalización democratización.

El régimen autoritario<sup>2</sup> mexicano se caracteriza por lo siguiente:

- 1) por ser producto de una revolución que creó un nuevo pacto político y social;
- 2) por ser patrimonialista; presidencialista;<sup>3</sup>
- 3) por ser un *Estado de bienestar* (que permaneció durante un largo periodo);
- 4) por haber estado reproducido en un discurso político que recogió la tradición revolucionaria y la convirtió en mito;
- 5) por ser inclusivo de una amplia gama de grupos ideológicamente diferentes en la élite gobernante;
- 6) por tener un sistema de partido hegemónico pragmático,<sup>4</sup> y
- 7) por la existencia de un marco legal constitucional democrático, en términos generales.

La articulación de todos estos elementos le dieron al régimen político un elevado grado de legitimidad. De esa manera se construyó un régimen autoritario que formalmente tiene establecidas libertades públicas y políticas en sus leyes, aunque éstas no se apliquen

<sup>2</sup> En términos generales "los regímenes autoritarios se distinguen por un pluralismo limitado y no responsable; por una baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad; no tienen una ideología compleja y articulada, sino tan sólo algunas actitudes mentales características; en ellos, un líder, más raramente un grupo pequeño, detenta el poder y lo ejerce dentro de los límites formalmente mal definidos pero suficientemente claros (Linz: 1964, 255). Morlino (1985) amplía la explicación anterior. Por otra parte, Javier Hurtado (1991: 119-141) hace una caracterización interesante; sin compartirla totalmente, retomo el rasgo patrimonialista del régimen autoritario mexicano.

<sup>3</sup> El sistema presidencialista es aquél en el cual el presidente de la república tiene funciones metaconstitucionales que son esenciales para el funcionamiento del sistema político. A diferencia del sistema presidencial en que las atribuciones del presidente son otorgadas por la ley.

<sup>4</sup> El sistema de partido hegemónico no permite una competencia formal ni real por el poder. Hay tolerancia para que existan partidos de segunda, autorizados, pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y de igualdad. El partido hegemónico tiene una relación privilegiada con el Estado y también pueden existir partidos satélites (Sartori: 1992).

o se apliquen deficientemente en la realidad, lo que ocasiona que el *Estado de derecho*<sup>5</sup> sea frágil y con frecuencia inexistente.

Para la existencia del *Estado de derecho* el contenido y aplicación de la legislación electoral es fundamental, pues las reglas son los mecanismos por medio de los cuales se estructuran los poderes públicos. El contenido de esta legislación también ha desempeñado un papel en el juego del poder porque ha sido utilizado por el grupo gobernante como un espacio para llegar a acuerdos con otros actores políticos, y de esa manera darle salida a las tensiones y contradicciones que van generándose por el ejercicio autoritario del poder.

En consecuencia, las modificaciones a la legislación electoral han sido fundamentales para el proceso de liberalización del régimen autoritario. Los ejes históricos de la legislación electoral para desarrollar el proceso de liberalización han sido:

- 1) la ampliación de la base electoral, con la ciudadanización de nuevos grupos sociales, como las mujeres y los jóvenes;
- 2) la regulación de los partidos políticos, en lo tocante a la existencia o tipo de registro electoral y las prerrogativas;
- 3) la asignación de espacios políticos, sobre todo en el poder legislativo;
- 4) la transformación de los organismos electorales;
- 5) reconocimiento de triunfos electorales en municipios y, en los últimos años, de algunas gubernaturas y;
- 6) la adecuación de las legislaciones locales a los avances contenidos en la ley federal.

Durante todo el periodo posrevolucionario se llevaron a cabo reformas electorales que contienen los elementos cualitativos antes mencionados, pero en ninguna de ellas se han generado condiciones equitativas de la competencia que permitan la posibilidad de la alternancia en el poder.

Para ubicarnos mejor en nuestro análisis, es necesario dar unos pasos atrás y precisar los aspectos esenciales sobre la relación específica *liberalización-Cofipe*. La legislación electoral ha tenido una lógica de abrir y cerrar espacios políticos para los partidos opositores.

<sup>5</sup> "Los órganos del Estado deben hacer sólo aquello que la ley les permite. El Estado de derecho se asienta inevitablemente en este sencillo postulado, garantía de libertad" (Palacio, 1988: 22)

La opción por la cual se inclina el grupo gobernante depende de la apreciación que tenga sobre la coyuntura determinada. Por ejemplo, en 1977 se consideró importante ampliar el número de partidos y fortalecer a los partidos políticos opositores; es así como se estableció el registro condicionado al resultado de las elecciones, pero en 1987 se suprimió por el argumento de que el número de partidos era suficiente.

## **La reforma electoral 1989-1990**

La legislación electoral de los noventa está marcada por el manejo desaseado del proceso electoral de 1988, que tuvo como antecedente inmediato la escisión del PRI de la Corriente Democrática, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas. Estas elecciones profundizaron el deterioro de la legitimidad del régimen y de la figura presidencial, sobre todo porque el presidente no fue capaz de mantener la unidad de la familia revolucionaria, en un momento de crisis económica y de transición a otro modelo de crecimiento.

La recuperación de la legitimidad perdida y la reconstrucción de la figura presidencial son dos procesos indisociables. Esto es parte esencial del contexto en el que se debe ubicar la actuación de Carlos Salinas de Gortari, en particular en lo referente a la promoción de la reforma electoral de 1989-1999.

Como muchos otros actos al inicio del presente régimen, la convocatoria a la consulta pública sobre la reforma electoral tuvo el claro sentido de mejorar la imagen presidencial, para demostrar que el presidente tenía una postura congruente con lo que había ofrecido durante la campaña electoral.<sup>6</sup> El estilo que utilizó Salinas no era el de ordenar sino solicitar a la Comisión Federal Electoral que convocara a esa consulta con el fin de que él pudiera cumplir su compromiso.

Posteriormente vino el acuerdo con el PAN, en octubre de 1989, para lograr la reforma constitucional, lo que permitió al régimen recuperar parte del consenso perdido y relegar políticamente al Partido de la Revolución Democrática, heredero más importante del movimiento neocardenista de 1988. Lo mismo sucedió en el pro-

<sup>6</sup> La promesa de llevar a cabo reformas la hizo Carlos Salinas en un discurso, como candidato, el 22 de abril de 1988 en Puebla (*El reto*: 37-58).

ceso de negociación que daría a luz el Cofipe; el PRD quedó a un lado y la aprobación de la ley secundaria la acordaron el PRI y el PAN.

La nueva legislación apunta fundamentalmente hacia tres grandes vertientes:

### 1) *Partidos políticos*

*Registro condicionado al resultado de las elecciones.* Sobresale su restauración, después de que había desaparecido del Código Federal Electoral de 1987. Sin negar el derecho que tienen las agrupaciones pequeñas a participar en elecciones, el gobierno ha utilizado este mecanismo a su conveniencia. En el Cofipe su reaparición tuvo el claro sentido de dividir la votación de la oposición, para registrar nuevos partidos según su conveniencia. Lo que permitía esta utilización es la discrecionalidad con que contaba el Consejo General para expedir la convocatoria, con el fin de que los partidos políticos interesados pudieran solicitar su registro condicionado.<sup>7</sup>

*Coaliciones electorales.* La figura de la candidatura común, en 1988, facilitó la alianza en la candidatura presidencial, y en las de senadores y diputados hasta la última hora, lo cual contribuyó a darle una fuerza nunca antes vista a la oposición nucleada en el Frente Democrático Nacional. La facilidad para efectuar las alianzas y coaliciones entre los partidos políticos para las elecciones, establecida en legislaciones anteriores, llegó a su fin con la promulgación del Cofipe.

Para lograr las coaliciones la reglamentación es excesiva en requisitos. Los partidos coligados tendrían que actuar ante los órganos electorales con la representación del partido de mayor fuerza electoral. La coalición actuaría como un solo partido y recibiría prerrogativas de radio y televisión de igual manera. Por si estas restricciones fueran insuficientes, expresamente se estableció en relación con las candidaturas presidenciales que “ningún partido político podría registrar como candidato a quien ya haya sido registrado candidato por alguna coalición”, y de igual manera “ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político” (Cofipe, 1990: art. 58).

<sup>7</sup> El artículo 33 establecía que “el Instituto Federal Electoral podrá convocar, en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales...” (Cofipe, 1993).

Además, para efectuar la coalición para lanzar candidatos a diputados y senadores se establecía una serie de limitaciones que no permitían una coalición amplia (Cofipe, 1990: arts. 61 y 62).

*Financiamiento a los partidos políticos.* Según el Código Federal Electoral de 1987 los partidos políticos sólo tenían derecho al financiamiento público por actividad electoral. Con el Cofipe esta situación cambió y se establecieron tres nuevos rubros de financiamiento: actividades generales (equivalente al 10 por ciento de la cantidad calculada para actividades electorales, se distribuye igualmente entre los partidos), subrogación de las contribuciones de legisladores (equivalente al 50 por ciento de las dietas anuales de los legisladores de cada partido) y por actividades específicas (educación, investigación y editoriales) (Cofipe, 1990: art. 49).

*Uso de los medios de comunicación masiva.* Aquí nuevamente se establecieron normas que favorecieron a los partidos que contaban con recursos económicos importantes para pagar los tiempos en los medios electrónicos con el fin de llevar a cabo su propaganda de campaña. No se establecía ningún límite para la compra de tiempo por parte de algún partido político (Cofipe, 1990: art. 48).<sup>8</sup>

## 2) Organismos electorales

*Instituto Federal Electoral.* La creación de un organismo autónomo responsable de organizar las elecciones fue importante. Los puntos de conflicto eran el mecanismo de integración, en el cual el ejecutivo mantenía preeminencia, y la doble estructura responsable de la organización de las elecciones. Por un lado, las juntas ejecutivas responsables administrativas y, por otro, los consejos, responsables políticos con limitada capacidad de supervisión de las actividades de las primeras. Es así como la autonomía otorgada al organismo electoral en buena medida se quedó en una cualidad formal, con algún grado de autonomía real (Cofipe, 1990: arts. 68-134).

*Tribunal Federal Electoral.* Desde el punto de vista técnico, este organismo mejoró notablemente, pues de ser un ente administrativo pasó a ser jurisdiccional. Sin embargo, nos encontramos nuevamente con la intervención del ejecutivo, al proponer la terna de la que la Cámara de Diputados elegirá a los miembros del tribunal, lo cual le restaba autonomía a este órgano (Cofipe, 1990: arts. 264-285).

<sup>8</sup> Sobre el tema de prerrogativas véase Santiago, *Polts* 94.

### 3) *Cláusula de gobernabilidad*

En este aspecto es importante establecer la premisa de que la esencia de la cláusula de gobernabilidad es permitir la sobrerrepresentación del partido que obtuvo la mayoría, ya sea absoluta o relativa. El sistema electoral mixto con dominante mayoritario quedó afinado para prever la disminución de la votación, en caso extremo, de la votación del partido oficial al 35 por ciento, pero garantizándole la mayoría de la Cámara de Diputados.

Son varias las consecuencias de la existencia de la cláusula de gobernabilidad: primero se mantiene la norma de que ningún partido podrá tener más del 70 por ciento de las curules de la Cámara de Diputados; segundo, se podía tener la mayoría en la Cámara de Diputados sin haber obtenido la mayoría en la votación respectiva; tercero, al tener la mayoría se tenía el control de los colegios electorales que calificarían las elecciones de diputados y la elección presidencial, en el sentido que quisieran, pues ha quedado demostrado que las decisiones en los colegios electorales ha quedado demostrado eran políticas y no jurídicas. Al tener la mayoría de la cámara baja se tenía el control de la actividad legislativa cotidiana.

### **La reforma electoral de 1993 y 1994**

Desde el momento mismo de la aprobación de las reformas constitucionales en materia electoral, en 1989, y del Cofipe, en 1990, se señaló que esas modificaciones eran insuficientes; pero fue en noviembre de 1992 cuando en su informe presidencial Carlos Salinas de Gortari expresó la necesidad de mayores reformas, con lo que se inició realmente el proceso para modificar la legislación electoral. En esa fecha Salinas dijo:

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 e imparcialidad de los procesos electorales... El diálogo maduro de todas las fuerzas políticas construirá los consensos que requiere la grandeza y prosperidad de la nación (IV Informe, *La Jornada*, 2 de septiembre de 1992, p. XI).

El 21 de diciembre de ese año se instaló la Comisión Plural de la Cámara de Diputados, con la participación de representantes de to-

dos los partidos, con el objeto de conocer y dictaminar sobre las propuestas de reforma electoral.

El Instituto Federal Electoral (IFE) publicó el 17 de marzo de 1993 su acuerdo de convocar a un "Foro para la Reforma Electoral" con los temas:

- 1) El régimen de partidos y las condiciones de competencia electoral;
- 2) La consolidación de las instituciones y los procedimientos electorales, y
- 3) El desarrollo democrático en México.

Dicho Foro se efectuó del 26 de marzo al 30 de abril; el IFE entregó los resultados del Foro a la Comisión Plural el 20 de mayo (Foro, 1993). El periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión para realizar las modificaciones a la legislación electoral se realizó del 16 de agosto al 22 septiembre de 1993. La segunda etapa de este proceso de reforma electoral, que tocó puntos dejados a un lado en la anterior (observadores, ciudadanización del Consejo General), se llevó a cabo a principios de 1994, obligada por el levantamiento armado en el estado de Chiapas.

La apariencia del procedimiento es que el ejecutivo federal no intervino en la formulación del proyecto de reformas a legislación electoral. Nada más falso, pues además de la intervención por medio de la diputación priísta, la intervención de la Secretaría de Gobernación en las negociaciones fue esencial para alcanzar acuerdos con el Partido Acción Nacional.

Para revisar los aspectos modificados en esta reforma electoral mantendré la misma lógica que en el análisis del Cofipe en 1990, sólo agregando el tema de los observadores electorales:

### 1) *Partidos políticos*

En lo referente al *registro de partidos* no se dieron cambios. En las coaliciones sí se efectuaron reformas. Para lanzar candidato a la presidencia por una *coalición* la normatividad prácticamente obliga a formar un nuevo partido, pues se debe elaborar una declaración de principios, un programa y unos estatutos comunes; se debe efectuar una coalición total en las candidaturas a senadores, diputados de mayoría relativa y proporcional. Además, los legisladores electos formarán parte del mismo grupo parlamentario.

*Financiamiento.* En estos puntos sí se dieron modificaciones. Se agregó un rubro para desarrollo de los partidos políticos y se estableció una laxa normatividad sobre financiamiento privado. Esta última ya demostró su elevado grado de inequidad, pues favorece totalmente a los partidos que tienen miembros o simpatizantes con grandes recursos económicos, además de permitir efectuar aportaciones anónimas. En este punto encontramos la intención de buscar que el partido oficial se alejara de la utilización ilegal de los recursos públicos para que fuera financiado por los grandes empresarios. En el camino de alcanzar este objetivo pudo haberse avanzado en la campaña electoral de 1994. Los topes a los gastos de campaña resultaron tan laxos que si no hubieran existido no se habría dado ninguna diferencia.

Por otra parte, ahora el régimen enfrenta una contradicción, pues es difícil que en estos momentos los empresarios apoyen al PRI, pero por otro lado la crisis económica disminuye la capacidad financiera del gobierno para respaldarlo de manera ilegal.

*Medios de comunicación.* En este campo la normatividad respectiva se modificó, estableciendo reglas que no cambiaron las posibilidades de acceso de los partidos a los medios de comunicación. Los partidos que tenían recursos para invertir en este aspecto lo hicieron, los que no quedaron al margen y sólo pudieron utilizar el tiempo proporcionado por el Estado. La ley demostró su eficacia al favorecer una presencia apabullante del partido gubernamental en los medios durante la campaña de 1994.

## 2) Organismos electorales

*Instituto Federal Electoral.* El conflicto chiapaneco fue el fenómeno político que empujó determinantemente la reforma electoral de 1994, que culminó con la ciudadanización parcial de los consejos. Los consejeros magistrados se transformaron en consejeros ciudadanos, y desapareció el requisito de ser abogado para formar parte del Consejo General. La designación de los consejeros ciudadanos quedó en manos, exclusivamente, de la Cámara de Diputados. Avance parcial porque los consejeros ciudadanos ahora son mayoría con derecho a voto en los consejos, pero no se modificaron sus atribuciones. Además, el mecanismo de designación de los consejeros ciudadanos locales y distritales no se modificó.

La reforma en este aspecto, a pesar de ser insuficiente, representó un avance. En el futuro se convierte en un punto de partida para

transformar las funciones de esos órganos y de las juntas ejecutivas, para que los consejos tengan la capacidad de supervisar las actividades administrativas de las juntas.

*Tribunal Federal Electoral.* En 1993 no se modificó la integración del tribunal, en lo que se refiere a la primera instancia. La novedad fue la creación de la sala de segunda instancia de plena jurisdicción, lo cual es correcto. Pero, por otro lado, tiene dos puntos negros, más relacionados con inconvenientes políticos que jurídicos, debido al predominio del titular del ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial: el primero es el mecanismo de integración, pues el presidente del tribunal —que es elegido entre los propuestos por el poder ejecutivo— a su vez preside la sala de segunda instancia. El segundo, que la mayoría de sus miembros pertenezcan al poder judicial, sin garantizar que sean, exclusivamente, magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otro lado, el Tribunal Federal Electoral resolverá “las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo (41 de la Constitución)”. Este precepto viola los derechos de los trabajadores asentados en la misma Constitución, la cual establece que no habrá tribunales especiales. Los asuntos de carácter laboral deben ser tratados por los tribunales del trabajo.

### *3) Cláusula de gobernabilidad*

En el artículo 54 de la Constitución se estableció, con el respaldo del PRI, PAN y PARM, que ningún partido podrá tener más del 63 por ciento (315 curules) de los miembros de la Cámara de Diputados, de manera que ningún partido podrá reformar por sí mismo la Constitución. También establece que a ningún partido que haya obtenido 60 por ciento o menos de la votación emitida le serán asignados por ambos principios más del 60 por ciento de las curules, y deja a la ley reglamentaria las fórmulas de asignación.

Ante la publicidad que se hizo a este punto —en el sentido de que la cláusula de gobernabilidad había desaparecido—, es necesario hacer una precisión conceptual: la esencia de la cláusula de gobernabilidad es que deja abierta la posibilidad de sobrerrepresentación del partido que obtenga la mayoría de la votación, aunque sea relativa.

La nueva normatividad permite la sobrerrepresentación. Lo que ahora se puso fue un tope más bajo. Antes, ese tope era del 70 por

ciento de curules, ahora está en 63 por ciento, en el caso de que un partido obtenga más del 60 por ciento y menos del 63 por ciento de los votos. El otro caso es que cuando un partido obtiene menos del 60 por ciento de los votos puede tener hasta el 60 por ciento de las curules de la Cámara de Diputados. El PRI obtuvo 276 triunfos de mayoría, lo que equivale al 55 por ciento de las curules, obtenidas con alrededor del 50 por ciento de la votación. La legislación le permitió llegar a 300 curules.

Pueden presentarse casos más inequitativos, cuando la votación y el número de curules de un partido es menor al 50 por ciento. Entonces la sobrerrepresentación será mayor.

#### *4) Observadores electorales*

Este es un tema no esbozado en la propuesta de Carlos Salinas en 1992, pero la presión política de partidos y sectores de la sociedad lo impuso. Aunque tiene dos momentos: uno en 1993 donde sólo tenían la posibilidad de observar la jornada electoral, y el segundo en 1994 cuando sus atribuciones se amplían a la observación de todo el proceso electoral. En ese año también se establece la posibilidad que el Consejo General permita visitantes extranjeros que podrán observar los comicios.

### **Los escenarios del futuro inmediato**

Lo trascendente del proceso de liberalización, iniciado en 1977, es que, en 1988 primero, y en 1994 después, han aflorado tres consecuencias sustanciales:

1) Se ha permitido la permanencia de un sistema político autoritario. El proceso de liberalización fue funcional al sistema mientras permitió encauzar la disidencia, a pesar de su fortalecimiento dentro de su limitado espacio, pero dejó de serlo en la elección presidencial de 1988.

2) Se crearon condiciones para el desarrollo y consolidación de fuerzas opositoras. Por ejemplo, "tanto las reformas de comienzos de los años sesenta, que por vez primera introdujeron el sistema de diputados de por partido, y la ley electoral de 1977, que creó el sistema de diputados plurinominales, estabilizaron las ganancias de la oposición a un nivel determinado durante los periodos legislativos correspondientes" (Camp, 1995: 192). A partir de 1988 se entró en

una etapa en que el proceso de liberalización, por la vía de las reformas electorales como el instrumento privilegiado para ampliar los espacios de acción política a diferentes actores, se ha convertido en disfuncional, porque ya no logra resolver cabalmente las contradicciones entre esa misma clase política gobernante y los partidos y sectores sociales disidentes que buscaban, y buscan, una participación política más amplia que los restringidos senderos del autoritarismo permiten.

Este proceso ya no está dando salida a las contradicciones existentes entre quienes mantienen el poder y los opositores. Al contrario, está produciendo conflictos postelectorales en los estados que en alguna medida son alimentados por la heterogeneidad de sus legislaciones electorales, lo cual acrecienta las tensiones políticas, en lugar de disminuirlas, y

3) Se modificaron los equilibrios al interior de la clase política gobernante, lo cual ha acarreado la agudización de las contradicciones a su interior. Lo anterior es un aspecto más del fenómeno de disfuncionalidad del proceso de liberalización. Los desequilibrios van desde los asesinatos políticos hasta la entrega de información —como la de los gastos de campaña del gobernador de Tabasco—, a la oposición para golpear a los otros grupos al interior de la clase gobernante.

Las reglas, no escritas, sobre la solución de las disputas políticas al interior de la élite están trastocadas. Todavía no conocemos con precisión de qué magnitud son las fisuras y si pueden convertirse en rupturas en el corto plazo, sobre todo porque en la lógica que han tenido las disputas al interior del régimen se resuelven con ruptura o acuerdo al interior.

En consecuencia, en el presente enfrentamos una crisis política profunda,<sup>9</sup> que articula, en lo esencial, dos vertientes: las contradic-

<sup>9</sup> En este momento vale la pena hacer un paréntesis para aproximarnos a una caracterización de crisis política en México. Sus rasgos fundamentales han evolucionado al paso de los años: se inició como una crisis de legitimidad a fines de los sesenta y ha desembocado en los noventa en una crisis del sistema político. La cual tiene como perfil su larga duración, el paso de un tipo de crisis a otra y la confluencia de diversos factores que hacen que el sistema político en su conjunto ya no pueda operar de acuerdo a las reglas reales que le habían permitido mantener la estabilidad y la gobernabilidad políticas. El agotamiento de las reglas existentes ha llegado hasta la eliminación física de miembros de la élite política para resolver los conflictos en su seno. Lo delicado en esta situación es que las posibles salidas a estas situaciones pueden ser un avance en el desarrollo del sistema político o una regresión autoritaria.

ciones al seno de la élite política y las que se dan entre gobernantes y gobernados. Como resultado lógico de lo expuesto, considero que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) es la legislación electoral de la crisis política, porque es el mecanismo institucional privilegiado para articular el consenso tan necesario para el fortalecimiento de la legitimidad y la renovación de los mecanismos institucionales que permitan sobrevivir al régimen.

Hablar del Cofipe es hablar de la legislación electoral de la crisis política, que tiene como rasgos principales el deterioro de legitimidad, acrecentado por el descontento social producto de la agudización de la crisis económica; la disfuncionalidad de las reformas electorales, y a partir del 1 de enero de 1994, de gobernabilidad como consecuencia del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas.

Una de las funciones del Cofipe, al momento de su aprobación, era convertirse en un instrumento de recuperación de credibilidad en la figura presidencial, y en consecuencia de la legitimidad del régimen, porque la recuperación de la legitimidad del régimen se ha centrado en la figura presidencial, aunque ha tenido un resultado, tal vez esperado, pero no del todo satisfactorio para el conjunto del sistema. El exceso de personalización de la gestión pública y de la acción política no derivó, como se esperaba, hacia el PRI.

Otra función era construir un sistema legal electoral complejo que sirviera como mecanismo de contención ante el posible avance del movimiento neocardenista. Es así como el Cofipe mantiene la lógica de abrir ciertos espacios y cerrar otros.

El Cofipe se abre al establecer nuevamente el registro condicionado al resultado de las elecciones y al ampliar los mecanismos de financiamiento público a los partidos políticos, pero por otro lado cierra las posibilidades de cualquier tipo de alianza electoral. La fórmula de asignación de diputados de representación popular deja abierta la puerta a la sobrerrepresentación y el PRI se ve favorecido con la regulación del financiamiento privado.

De nuevo abre con la creación de un organismo autónomo, en lo formal, para organizar las elecciones, pero el Instituto Federal Electoral (IFE) no garantiza credibilidad y transparencia en la organización de las elecciones, porque la presencia del poder ejecutivo, en la figura del presidente del Consejo General, es determinante, aunque por medio de mecanismos más sutiles y menos burdos que en el pasado. La reforma electoral de 1994 *ciudadanizó* el Consejo

General, pero la duplicidad en la responsabilidad de la organización de las elecciones se mantuvo con la existencia de las juntas ejecutivas, lo que permitió que el máximo órgano de gobierno del IFE estuviera al margen de muchas decisiones importantes para la organización de las elecciones. Por otra parte, también se establecieron senadores de 1ª minoría, la existencia de observadores electorales, y la sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral (TFE).

La conclusión a la que podemos llegar es que a pesar de los avances en algunos aspectos de la legislación electoral, el control de los procesos electorales continúa en manos del poder ejecutivo. Esto ocurre así porque es una necesidad para la sobrevivencia del régimen autoritario que gira en torno al presidente de la república. De otra manera su control sobre el aparato político hubiera continuado deteriorándose. Para llevar adelante el proyecto económico neoliberal se hacía necesaria la centralización del poder. Es aquí donde las promesas electorales de Carlos Salinas de Gortari entraron en contradicción con la necesidad de realizar el modelo económico neoliberal: la promesa de transición a la democracia se convirtió en asunto secundario. En el gobierno zedillista no se ven signos de iniciar el proceso democratizador profundo. Hasta el momento la "reforma electoral definitiva" es una promesa de la cual no se conoce el contenido.

El proceso de liberalización sustentado en el reformismo electoral federal muestra señales de agotamiento en su funcionalidad al sistema. Sobre todo porque no tiene eficacia para resolver las múltiples facetas de la crisis política que vive el país. Ante esta situación se presentan diversos escenarios posibles:

- 1) Se está perfilando que la legislación electoral vuelva al sistema de mayoría en la elección de diputados y senadores, con el fin de dificultar, aún más, el acceso de los partidos opositores a puestos de elección popular. Desaparecer los mecanismos de representación proporcional en la legislación federal es delicado, pues traería como consecuencia una política de suma cero, en donde un partido gana todo y los demás contendientes pierden todo, independientemente de lo reñida que pudiera ser la competencia electoral.

Una acción del PRI en ese sentido estaría respaldada por el ejecutivo federal, lo cual sería un signo grave de endurecimiento del régimen, porque con toda seguridad tendría repercusiones en las leyes electorales locales y cerraría espacios de acción abiertos desde la década de los ochenta. Una situación con estas características acrecen-

taría las tensiones y el enfrentamiento entre el PRI, por un lado, y el PAN y PRD por otro. Una acción de este tipo alimentaría la posibilidad de una crisis generalizada de gobernabilidad.

2) En donde todavía queda un amplio camino que recorrer es en la adecuación de las legislaciones locales a los avances de la federal. Esta acción seguramente daría elementos para apuntalar la deteriorada legitimidad del régimen y daría por un tiempo la posibilidad de continuar la liberalización. Es en el ámbito local donde el sistema puede ampliar los espacios de juego político sin riesgo de perder lo fundamental: el poder. Pero eso implicaría el respeto al sufragio y el reconocimiento de los triunfos opositores. De otra manera la inestabilidad e ingobernabilidad políticas, preámbulo de escenarios violentos, se harían presentes.

3) Otro escenario posible es que podemos encontrarnos en el umbral de la transición a la democracia, pues si a pesar de las deficiencias de la legislación electoral federal se da la adecuación de las locales junto con el respeto al voto y el reconocimiento de los triunfos electorales de quien gane, sea quien sea, estaremos avanzando en la solución pacífica y civilizada de las contradicciones políticas del sistema político. No obstante, existe una contradicción fundamental para avanzar realmente en el proceso de transición, al margen de la legislación electoral: el presidente tiene que disminuir su poder, circunscribiéndolo a los límites constitucionales. Es decir, para avanzar en la democratización ésta debe ir acompañada indisolublemente del desmantelamiento del presidencialismo como pilar del sistema político.

4) Otra posibilidad es que a pesar de lo bien ajustada que se encuentra la maquinaria electoral, la conjunción del descontento social causado por la crisis económica, la crisis política y una participación masiva de los ciudadanos en los comicios locales puede hacer volar por los aires la recuperación electoral del PRI obtenida en las elecciones federales de 1994. Eso puede ser un elemento de presión para realizar una transición pactada. Este escenario sólo sería posible si el PAN cambiara de posición y el PRD logrará triunfos electorales locales importantes que le permitieran en el corto plazo acrecentar su fuerza política nacional.

El reconocimiento por parte del gobierno del triunfo del PAN en las elecciones de gobernador en Jalisco y Guanajuato fue el respeto a una alianza nacional estratégica. Pero las elecciones de Yucatán dejan ver que la alianza estratégica tiene límites. Éstos son: no poner en mayor riesgo la unidad al interior de la clase política gobernante

y que no se dé el encadenamiento de derrotas que puedan llevar al PRI a perder el poder.

5) Nos encontramos en el momento de definición en que también puede darse una regresión autoritaria, en que las fuerzas más oscuras dentro del sistema, ésas que han optado por la eliminación física de sus miembros, logre cautivar a la mayoría del ejército y nos coloquen, en el mejor de los casos, en la situación de una *dictadura civil*.

Cualquiera de estos escenarios depende de la fortaleza y las posiciones políticas que tomen cada uno de los actores políticos frente a la democratización del país. Es claro que el grupo en el poder y el PAN tienen una alianza estratégica que se está deteriorando, lo cual ha traído como consecuencia que en el proceso de liberalización se le hayan reconocido sus triunfos a ese partido. Esos triunfos no le han permitido construir plenamente espacios de poder alternativos, pues se han topado con el muro del centralismo asfixiante.

## Bibliografía

- Camp, Rofereic Ai, *La política en México*, Siglo XXI, México, 1995.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Secretaría de Gobernación, México, 1990.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Secretaría de Gobernación, México, octubre, 1993.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Secretaría de Gobernación, México, junio, 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Mc Graw Hill, México, 1995.
- Hurtado, Javier, "Características y dificultades de la transición democrática de México con relación a la naturaleza de su régimen político", en Barros Horcasitas, José Luis, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (coords.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, UAG, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.
- Linz, Juan, *An Authoritarian Regime: The Case of Spain*, en E. Allardt y Y. Littuned (eds), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinski, Westermarck Society, 1964. Citado por Morlino, 1985: 93.
- Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

- O'Donnel, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Transformaciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, tomo 4, Paidós, Buenos Aires, 1988.
- Palacio, Alejandro del, *Del Estado de derecho al derecho del Estado*, Leega, México, 1988.
- Salinas, Carlos, *El reto*, Diana, México, 1988.
- Santiago Castillo, Javier, "La reforma sobre prerrogativas 1993-1994", en *Polis94*, México, 1995
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad núm. 267, Madrid, 1992.